

Número 7

DICIEMBRE 2025

REHISDEHU

REVISTA HISPANOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ISSN 2952-1882



7

REVISTA HISPANOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



MARÍA DEL ÁNGEL IGLESIAS (DIR.)

MANUEL PALOMARES (COORD.)

TERESA PAREJA SÁNCHEZ (COORD.)

SERGIO SÁNCHEZ PARÍS (COORD.)



EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN: DRA. MARÍA DEL ÁNGEL IGLESIAS VÁZQUEZ (UNIR)

SUBDIRECCIÓN: DR. MANUEL PALOMARES HERRERA (UNIR);
DRA. ÁNGELA CASALS FERNÁNDEZ (UNED); LL.M. ADV. JOSÉ
JAVIER FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (ICAM)

COLABORADORES: DRA. ANNA BUCHARDÓ PARRA; DR.
MARIANO RODRIGO NAVAS ESCRIBANO; DÑA. ALBA GISBERT
GARCÍA; D. JOSÉ ANTONIO ROMERO LARA; LL.M. ADV. MARIO
MANUEL LEÓN PULIDO (UNIVERSIDAD ECCI)

EQUIPO CIENTÍFICO

DR. RUBÉN MIRANDA GONÇALVES (ULGPC)

DR. VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO (UJA)

DR. VÍCTOR MARTÍNEZ- PATÓN (UNIR)

DRA. AVELINA ALONSO DE ESCAMILLA (CEU SAN PABLO)

DRA. CARMEN FIGUERO NAVARRO (UAH)

DRA. MERCEDES SALIDO LÓPEZ (UNIR)

DRA. LAURA MIRAUT MARTÍN (ULPGC)

DRA. SUSANA BLANCO MIGUÉLEZ (UNIR)

DRA. IZABEL RIGO PORTOCARRERO (USAL)

DR. LUCA PALADINI (UNIVERSITÀ PER STRANIERE DI SIENA)

DRA. EVA MARÍA GETINO CALAMA (UNIR)

LL.M. ADV. MARIO MANUEL LEÓN PULIDO (UNIVERSIDAD ECCI)

LL.M. ADV. JOSÉ JAVIER FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (ICAM)



La Revista Hispanoamericana de Derechos Humanos (REHISDEHU) nace en 2022, como iniciativa de miembros del Instituto Internacional de Derechos Humanos de España, al que está asociada. Se trata de una publicación académica de carácter semestral, abriendo la recepción de artículos científicos en los meses de mayo y diciembre.

La REHISDEHU tiene como principal objetivo la difusión de contribuciones científicas, análisis de casos, y jurisprudencia, sobre la promoción y protección internacional de los derechos humanos desde diferentes disciplinas y enfoques.

Con la Revista se pretende difundir investigaciones de calidad, contribuyendo al diálogo interdisciplinario e interregional con el fin de abrir debate sobre la promoción y la protección de los derechos humanos desde diversas perspectivas.

Se dirige, principalmente, a la comunidad académica y profesional de los 19 países de la comunidad hispanoamericana, donde se habla el español, sin perjuicio de otras regiones, como la africana o asiática.

REHISDEHU está dirigida por un Equipo Editorial especializado en la disciplina y con un amplio reconocimiento investigador además de estar avalado por un Comité Científico compuesto por juristas especializados de reconocido prestigio laureado y con expertos que realizan un sistema doble ciego para la revisión por pares externos que garantizan la excelencia de la publicación.

Como REHISDEHU nace en un ente internacional humanista con el ánimo de contribuir a la Academia, es de acceso abierto y gratuito, por lo que no existe costo para la publicación de manuscritos ni para la lectura y consulta de los mismos.

Está incluida en:



SUMARIO

Presentación.

Introducción. Marta Muñoz de Morales Romero.

SECCIÓN I.-DIAGNÓSTICO TERRITORIAL Y FACTORES DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Ciudad Real y la despoblación rural (Juan José Fernández Doctor).....	19
El Campo de Montiel: historia, despoblación y vulnerabilidad social (Palmira Peláez Fernández; Domingo Fernández Maroto).....	33
Infancia, educación y desigualdad territorial (Paloma Candela Soto, Sandra López Fernández y M. ^a del Carmen Sánchez Pérez).....	45

SECCIÓN II.- ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL Y REVITALIZACIÓN ECONÓMICA

La vitivinicultura identitaria como motor de arraigo poblacional (José Antonio Negrín de la Peña y Manuel Mena González).....	56
Gastronomía y cohesión social: identidad y territorio en Castilla-La Mancha (José María San Román Cutanda).....	66

SECCIÓN III.-POLÍTICAS PÚBLICAS,FISCALIDAD Y UNIÓN EUROPEA

La fiscalidad como herramienta contra la despoblación (Arantxa Serrano Cañas).....	75
La experiencia de Castilla-La Mancha: incentivos fiscales diferenciados (José Guillermo Rodríguez Sánchez de la Nieta).....	84
El Pacto Rural Europeo: innovación, cohesión y participación hacia 2040 (Jesús Lozano Toledo).....	92
Transición energética y reto demográfico: el potencial del hidrógeno verde (Mario Villamor y Manuel Duque)	102

SECCIÓN IV: MIRADAS COMPARADAS E INTERNACIONALES

La gestión de los recursos naturales y las poblaciones vulnerables en la región chorotega

(Costa Rica) (*Cinthia Luisa Agüero Cerdas*)115

Discapacidad, inclusión y desarrollo rural en el Perú (*Ángel Káryoli Antezana Ygreda*).....125

Epílogo, a cargo de Teresa Pareja Sánchez y Sergio Sánchez París

La realidad de Castilla-La Mancha frente a la despoblación y la vulnerabilidad social.....128

PRESENTACIÓN

Estimados lectores:

El séptimo número de la *Revista Hispanoamericana de Derechos Humanos* se erige como un espacio de reflexión plural en torno a uno de los desafíos más acuciantes de nuestro tiempo: la despoblación rural y sus efectos sobre el goce efectivo de los derechos humanos, la cohesión social y la sostenibilidad de los territorios. Los artículos aquí reunidos, provenientes de voces académicas y profesionales de España y América Latina, evidencian que el reto demográfico no es un fenómeno aislado, sino una problemática de alcance global que interpela a las instituciones, a las comunidades y a la doctrina jurídica.

En primer lugar, se recogen investigaciones que sitúan en el centro la experiencia española. Los estudios de Juan José Fernández y de Palmira Peláez Fernández junto con Domingo Fernández Maroto ofrecen un diagnóstico crítico sobre las causas estructurales de la despoblación en la provincia de Ciudad Real y en el Campo de Montiel, destacando los efectos sociales, económicos y culturales de este proceso histórico. A su vez, Paloma Candela Soto, Sandra López Fernández y María del Carmen Sánchez Pérez profundizan en el impacto de la despoblación sobre los derechos de la infancia y la educación, denunciando las desigualdades territoriales y reclamando políticas con enfoque de justicia social.

La dimensión cultural aparece como un factor clave para la revitalización rural. Así lo muestran las aportaciones de José María San Román Cutanda, quien analiza la gastronomía como motor de desarrollo local y cohesión, y de Manuel Mena González y José Antonio Negrín de la Peña, quienes proponen la vitivinicultura identitaria como estrategia para fijar población, fortalecer la identidad comunitaria y diversificar la economía rural.

Otros trabajos se centran en el papel de la fiscalidad y la política pública. Arantxa Serrano Cañadas examina la fiscalidad como herramienta de política territorial frente a la despoblación en el marco español y europeo, mientras que José Guillermo Rodríguez Sánchez de la Nieta presenta el caso pionero de Castilla-La Mancha, cuya normativa incorpora incentivos fiscales diferenciados para municipios en riesgo demográfico. En esta misma línea de innovación institucional, Jesús Lozano Toledo analiza el Pacto Rural impulsado por la Unión Europea, destacando sus objetivos de cohesión, innovación y participación ciudadana hacia el horizonte 2040.

La mirada hacia el futuro incorpora también la relación entre transición energética y reto demográfico. El artículo de Mario Villamor y Manuel Duque explora el potencial del hidrógeno verde y de las energías renovables en Castilla-La Mancha como motores de reactivación económica y arraigo poblacional. El trabajo de Cinthia Luisa Agüero Cerdas enmarcando la sostenibilidad ambiental como condición necesaria para la sostenibilidad social desde una perspectiva latinoamericana.

Finalmente, este número trasciende el ámbito europeo para dialogar con la experiencia latinoamericana. El trabajo de Ángel Káryoli Antezana Ygreda aborda el enfoque de discapacidad como medida para enfrentar la desigualdad en zonas rurales del Perú, demostrando cómo el modelo social de discapacidad, reconocido en el derecho internacional

y en la normativa interna, puede servir de base para la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas.

En conjunto, estas investigaciones reafirman que el derecho, en diálogo con otras ciencias sociales, debe situarse al servicio de los territorios y de las comunidades que enfrentan riesgos de exclusión. La despoblación rural, el envejecimiento, la desigualdad educativa, la falta de oportunidades laborales y la brecha de servicios no son meros problemas técnicos, sino cuestiones profundamente vinculadas al respeto y garantía de los derechos humanos.

La *Revista Hispanoamericana de Derechos Humanos* ofrece así, en su séptima entrega, un corpus académico que no solo diagnostica la realidad, sino que propone alternativas para transformar los territorios desde la innovación, la identidad cultural, la cohesión social y la sostenibilidad. Que estas páginas sirvan como punto de encuentro para el debate académico, el compromiso político y la acción colectiva, en beneficio de un mundo rural vivo, justo e inclusivo.

Mario Manuel León Pulido

Introducción. La despoblación como reto estructural: claves para la cohesión social y territorial de Castilla-La Mancha

Marta Muñoz de Morales Romero

La despoblación constituye uno de los mayores retos sociales, económicos y políticos de la España contemporánea. Lejos de ser un fenómeno nuevo, hunde sus raíces en transformaciones históricas de largo recorrido —el éxodo rural, la mecanización del campo, los cambios en el modelo productivo, el progresivo envejecimiento de la población—, pero se ha intensificado en las últimas décadas hasta convertirse en una cuestión estructural que afecta a la cohesión territorial, a la igualdad de oportunidades y, en definitiva, al modelo de desarrollo que deseamos para el futuro. Castilla-La Mancha, por su situación geográfica (tradicionalmente, conocida como “zona de paso”) y por la configuración de su poblamiento, se erige como un laboratorio privilegiado para estudiar las múltiples dimensiones del problema: desde el diagnóstico demográfico hasta las estrategias de revitalización, pasando por el papel crucial que desempeñan las instituciones europeas en el diseño de políticas de cohesión y resiliencia.

La obra que el lector tiene entre sus manos, *Entre la despoblación y la vulnerabilidad: el papel de la Unión Europea en la revitalización social y económica de Castilla-La Mancha*, nace precisamente con esa vocación: ofrecer una mirada plural, crítica y constructiva sobre uno de los desafíos más urgentes de nuestro tiempo. Su planteamiento parte de una convicción básica: el fenómeno del vaciamiento rural no puede analizarse ni enfrentarse desde una óptica reduccionista. Se trata de un proceso complejo, que combina factores demográficos, económicos, culturales, ambientales e institucionales, y que por tanto exige un abordaje interdisciplinar, dialogado y con perspectiva comparada.

El volumen se estructura en cuatro grandes partes.

En la primera parte (Diagnóstico territorial y factores de vulnerabilidad social), los primeros capítulos trazan un mapa riguroso de las causas y efectos de la despoblación. Juan José Fernández Doctor (cap. 1) estudia la provincia de Ciudad Real, mostrando cómo la combinación de envejecimiento poblacional, migración juvenil y falta de servicios ha configurado un territorio vulnerable y fragmentado. A continuación, Palmira Peláez y Domingo Fernández Maroto (cap. 2) centran la mirada en el Campo de Montiel, una comarca paradigmática de la “España vaciada”, donde la emigración sostenida y la infrautilización de recursos obligan a repensar las estrategias de desarrollo local. Por su parte, Paloma Candela, Sandra López y M.^a del Carmen Sánchez (cap. 3) abordan el impacto de la despoblación en la infancia y en el derecho a la educación, recordando que los niños y niñas en entornos rurales tienen derecho a crecer en igualdad de condiciones y que la falta de servicios educativos compromete seriamente ese horizonte.

El segundo bloque de la obra (Estrategias de desarrollo local y revitalización económica) muestra cómo los recursos endógenos pueden convertirse en palancas de futuro. José Antonio Negrín de la Peña y Manuel Mena González (cap. 4) analizan la vitivinicultura como motor identitario y económico, capaz de fijar población y generar cohesión. José María San Román Cutanda (cap. 5) reivindica la gastronomía como un

factor de atracción y dinamización, con proyectos como los “Broches Gastronómicos del Medio Rural” que vinculan cultura, turismo y desarrollo. Finalmente, Mario Villamor Nodal y Manuel Duque Buenestado (cap. 6) estudian la transición energética en Puertollano, destacando el potencial del hidrógeno y las renovables no solo como apuesta tecnológica, sino también como estrategia contra el declive demográfico.

El tercer bloque (Políticas públicas y estrategias europeas) conecta el ámbito regional con el marco normativo nacional y europeo. José Guillermo Rodríguez Sánchez de la Nieta (cap. 7) propone una fiscalidad con enfoque territorial como instrumento para frenar la despoblación. En la misma línea, Arantxa Serrano Cañadas (cap. 8) examina el papel de la fiscalidad como herramienta de cohesión desde el Derecho interno y europeo, evidenciando la necesidad de coordinación multinivel. Por su parte, Jesús Lozano Toledo (cap. 9) presenta el pacto rural como instrumento innovador de la Unión Europea para promover la cohesión, la innovación social y la resiliencia de los territorios.

El último bloque (Inclusión social y sostenibilidad rural en perspectiva comparada) abre el análisis hacia Iberoamérica, subrayando que la despoblación y la vulnerabilidad rural no son fenómenos exclusivos de Castilla-La Mancha ni de España. Ángel Káryoli Antezana Ygreda (cap. 10) aborda el enfoque de discapacidad en las zonas rurales del Perú, demostrando cómo la inclusión social puede ser una vía de fortalecimiento comunitario. Cinthya Agüero Cerdas (cap. 11), por su parte, estudia la gestión de recursos naturales y la situación de las poblaciones vulnerables en la región chorotega de Costa Rica, ofreciendo lecciones valiosas sobre sostenibilidad y justicia social aplicables a nuestro propio contexto.

La riqueza de este volumen reside en la diversidad de voces y miradas complementarias que ofrece y que permiten comprender la despoblación en su complejidad y proponer alternativas que van desde lo local hasta lo supranacional.

Conviene destacar también la importancia de situar esta reflexión en el marco de la Unión Europea. Los fondos europeos y las estrategias de cohesión han sido determinantes para sostener el desarrollo rural y modernizar infraestructuras, pero el verdadero reto consiste en convertir a los territorios en protagonistas activos, capaces de definir su futuro desde la innovación, la sostenibilidad y la justicia social.

Se trata, en definitiva, de una obra coral que llama a la puerta de la responsabilidad colectiva. La despoblación no es únicamente un problema de quienes permanecen en los pueblos, ni un desafío circunscrito al ámbito rural. Por el contrario, nos encontramos ante un reto que interpela al conjunto de la ciudadanía, porque en ella está en juego la cohesión de nuestro territorio, la sostenibilidad de nuestros recursos y la igualdad de derechos entre quienes viven en las ciudades y quienes lo hacen en el campo.

Finalmente, la obra debe analizarse en su doble dimensión: como diagnóstico riguroso y como propuesta de futuro. Las páginas que siguen no ofrecen recetas únicas ni soluciones inmediatas, pero sí un conjunto de reflexiones y experiencias que buscan contribuir al debate público y académico sobre cómo garantizar un medio rural vivo, inclusivo y sostenible. Abordar la despoblación es, en última instancia, una cuestión de justicia social y de compromiso con las generaciones futuras.

CAUSAS Y EFECTOS DE LA DESPOBLACIÓN EN LA PROVINCIA DE CIUDAD REAL

CAUSES AND EFFECTS OF DEPOPULATION IN THE PROVINCE OF CIUDAD REAL

Juan José Fernández Doctor,
Estudiante de Historia y Arte por la UCLM
JuanJose.Fdez2@alu.uclm.es

Resumen

La despoblación constituye uno de los mayores retos estructurales que enfrenta toda España y, más en concreto, las provincias rurales del interior como Ciudad Real. Esta exposición ofrece un diagnóstico crítico de las principales causas que han propiciado desde hace cincuenta años la pérdida progresiva de población en el territorio provincial. Como de igual forma, a partir de datos cuantitativos actualizados y estudios de caso representativos de diferentes comarcas y casuísticas de la provincia, se pretenden analizar los efectos sociales, económicos y políticos de este proceso de vaciamiento territorial. Contribuyendo, en último fin, a abrir un espacio de reflexión y diálogo sobre el futuro del medio rural en Castilla-La Mancha, subrayando la necesidad de un enfoque integral y sostenido para enfrentar el reto demográfico.

Palabras claves

Ciudad Real, Siglo XX-XXI, Despoblación, Reto demográfico, Vulnerabilidad.

Abstract

Depopulation constitutes one of the greatest structural challenges facing all of Spain, and more specifically, rural inland provinces such as Ciudad Real. This exhibition offers a critical assessment of the main causes that have led to the progressive loss of population in the province over the past fifty years. Similarly, based on updated quantitative data and representative case studies from different regions and cases of the province, the exhibition aims to analyze the social, economic, and political effects of this process of territorial depopulation. Ultimately, it contributes to opening a space for reflection and dialogue on the future of rural areas in Castilla-La Mancha, underscoring the need for a comprehensive and sustained approach to addressing the demographic challenge.

Key-words

Ciudad Real, 20th-21st Century, Depopulation, Demographic Challenge, Vulnerability.

SUMARIO:

1. La provincia de Ciudad Real | 2. Causas y efectos de la despoblación | 2.1. Factores demográficos | 2.2. Factores económicos | 2.3. Factores institucionales. 3. Consideraciones finales | 4. Referencias

1. La provincia de Ciudad Real

La provincia de Ciudad Real, enclavada en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, se extiende a lo largo de más de 19.800 km², lo que la convierte en una de las provincias más extensas de España¹. Sin embargo, este vasto territorio contrasta con su débil densidad de población de apenas 23,6 habitantes por kilómetro cuadrado, según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística², situándola muy por debajo de la media nacional³ y evidenciando una realidad demográfica marcada por la regresión y el desequilibrio⁴. Esta provincia, históricamente vinculada a la economía agraria y a una red de pequeñas localidades interdependientes, ha sido testigo de una profunda transformación social y territorial durante las últimas décadas⁵.

Ciudad Real representa, en muchos sentidos, una radiografía del drama silencioso de la España vaciada. A pesar de contar con enclaves urbanos relevantes como Ciudad Real capital, Puertollano, Tomelloso, Alcázar de San Juan o Valdepeñas, donde se concentra buena parte del dinamismo económico y demográfico⁶, la mayoría de los municipios, en su mayoría menores de 5.000 habitantes, muestran síntomas claros de envejecimiento, pérdida de población activa, y dificultades estructurales para sostener servicios esenciales. Comarcas como el Campo de Montiel, el Campo de Calatrava o el Valle de Alcudia ilustran así con claridad esta situación, dado que sus pueblos que antaño fueron núcleos vivos, hoy enfrentan una combinación de aislamiento geográfico, emigración sostenida y decrecimiento económico⁷.

El proceso de despoblación no es nuevo, pero ha adquirido una aceleración preocupante a partir del último tercio del siglo XX⁸. A los efectos de la mecanización del campo y del éxodo rural, que ya redujeron drásticamente la población en los años sesenta y setenta, se han sumado factores más recientes como la falta de relevo generacional, la digitalización desigual, y la centralización progresiva de servicios en las cabeceras de comarca⁹. En paralelo, el envejecimiento de la población se ha intensificado, pues más del 22% de los habitantes de la provincia superan los 65 años¹⁰, y en muchas localidades la tasa de dependencia supera ya el 60%, lo cual complica aún más la viabilidad de las estructuras comunitarias locales¹¹.

A esta compleja realidad demográfica hay que añadir una dimensión institucional y política¹². Durante décadas, la planificación territorial ha tendido a concentrarse en los ejes de mayor crecimiento o en las grandes áreas metropolitanas, dejando al margen a amplias zonas rurales de la provincia que, carentes de inversión pública sostenida, han sufrido un lento pero constante deterioro de infraestructuras, escuelas rurales, centros de salud y medios de transporte¹³. Esta percepción de

¹ Instituto Nacional de Estadística: (2024). *INEbase: Sistema de difusión de información estadística*.

² Desde más adelante INE.

³ Debemos de tener en cuenta que la media nacional se sitúa, de acuerdo nuevamente al INE, en torno a los 94 habitantes por kilómetro cuadrado. Cifra que, por tanto, muestra el grave problema demográfico que presenta la provincia de Ciudad Real.

⁴ Instituto Nacional de Estadística: (2024).

⁵ Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). *Informe sobre el proceso de despoblación en la provincia de Ciudad Real*. Págs. 25-66.

⁶ Municipios que todavía hoy, gracias en buena medida a la inmigración y su sector servicios, siguen incrementando levemente su población o conservándola con respecto a las cifras de hace cincuenta años, según los últimos datos aportados por el INE. No obstante, en comparación con los últimos veinte o treinta años, estos también han ido perdiendo población paulatinamente o, en su defecto, han sufrido una más que cuestionable desaceleración demográfica.

⁷ Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). Págs 25-66.

⁸ Ejemplo de esto son la mayoría de municipios rurales de la Provincia, como el INE refleja. Puedo destacar el caso de Pueblo Nuevo del Bullaque que de tener una población de 1.708 habitantes para 1970, en el 2023 tenía 223 personas censadas, lo que supone una disminución poblacional del 87%.

⁹ Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). Págs 25-66.

¹⁰ Debemos de pensar que este dato estadístico es un cómputo global de todos los municipios de la Provincia de Ciudad Real, unos 102 sin contar aldeas, dato que aumenta mucho más significativamente si dejamos de lado las grandes cabeceras comarcales o que puede llegar a ser incluso catastrófico en cuanto a casos individuales se refiere.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística: (2024).

¹² Fernando Pablo, Marcos Matías et Al.: (2024). *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto*. Editorial Colex, La Coruña. Págs. 179-194 et Págs. 377-394.

¹³ Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). Págs. 25-66.

abandono, reforzada por la escasa visibilidad mediática y política de los territorios despoblados, ha contribuido a un cierto clima de resignación social, pero también de creciente reivindicación de un nuevo modelo de desarrollo¹⁴.

La provincia de Ciudad Real se enfrenta, así, a un reto estructural que afecta no solo a sus cifras demográficas¹⁵, sino también a su cohesión social, a su sostenibilidad económica y a su equilibrio territorial. En este sentido, el siguiente análisis de las causas, los efectos y las posibles soluciones al fenómeno de la despoblación en la provincia de Ciudad Real no es tanto ofrecer respuestas cerradas como contribuir a una comprensión más precisa de un proceso complejo, cuyas raíces se hunden en transformaciones históricas de largo alcance y cuyas consecuencias afectan de manera desigual a los distintos ámbitos del territorio.

2. Causas y efectos de la despoblación

La despoblación en la provincia de Ciudad Real¹⁶ no responde a una causa única ni reciente, sino que constituye el resultado acumulativo de un conjunto de factores interrelacionados que, actuando en distintas escalas temporales y espaciales, han ido configurando una tendencia persistente de regresión demográfica en amplias zonas del territorio¹⁷. Sus consecuencias van mucho más allá de la simple pérdida de habitantes: afectan de manera directa a la configuración y funcionalidad del territorio, a la sostenibilidad económica de las comarcas afectadas y a la cohesión social de sus comunidades¹⁸; como de igual forma su impacto se traduce en una creciente fragilidad del medio rural, en el deterioro de los servicios básicos, en la marginalización de amplias zonas del mapa provincial y en la pérdida de identidad colectiva¹⁹. A continuación, se exponen, de forma ordenada, algunas de las principales causas estructurales que explican este fenómeno de vaciado territorial²⁰.

¹⁴ Según el informe arriba citado, la disminución de la población ha llevado al cierre y/o reducción de escuelas, líneas de autobús o servicios sanitarios en una amplia gama de localidades de la Provincia; hecho que ha llevado a un empeoramiento de la vida de las poblaciones de dichas localidad y a un nuevo motivo por el que irse de estas.

¹⁵ Muchas veces se ve la despoblación como un problema lejano y aséptico, cuando las cifras no son tanto el problema, sino tan solo una representación de todo aquello que arrastra la cuestión. Divagando un poco, allá por el siglo pasado, el dictador soviético Stalin decía algo parecido a que un muerto era una tragedia y un millón de muertos una estadística. Con todo este ejemplo, quiero poner de manifiesto cómo nos hemos acostumbrado y hemos normalizado el fenómeno de la despoblación a un dato más, a algo que es solo un número y que no nos afecta, cuando precisamente es un problema que articula a toda nuestra realidad social: desde la economía a la política, pasando por los avances sociales y los progresos tecnológicos.

¹⁶ Según el INE, en 1975, hace 50 años, la provincia de Ciudad Real contaba con una población de 512.607 habitantes censados, mientras que a fecha del 2024, la provincia de Ciudad Real registró una población de 526.120 habitantes, lo que demuestra un pequeño pero progresivo crecimiento. ¿Es este crecimiento real? Quizá lo sea en grandes núcleos urbanos como la Capital o Valdepeñas, beneficiados de los procesos migratorios; sin embargo, la realidad es que los municipios rurales de la provincia, la gran mayoría, se están quedando cada vez más vacíos. El propio INE o el propio Informe de la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural antes citado, en sus datos reflejan como desde finales de los años '70 la mayoría de municipios rurales han perdido del 30-70% de su población total. Un ejemplo de esto es Almadén que de tener 10.774 habitantes censados en 1970, ha pasado a tener 5.312 habitantes para 2023, una pérdida del 50,6% de su población. Otro ejemplo es el caso de mi pueblo, Almodóvar del Campo, un pueblo bastante grande que de tener 11.852 habitantes en 1970, para 2023 tenía 5.312 habitantes, una pérdida del 55,1%. Y en todo esto hay que tener en cuenta que los habitantes no son del todo reales, ya que los datos que nos ofrecen, sobre todo el INE, son datos estadísticos de población censada allí, pero que puede estar residiendo en otros lugares de la Provincia, del Territorio Nacional o del Globo.

¹⁷ Consejo Económico y Social: (2021). *Informe 2/2021: Un medio rural vivo y sostenible*. Págs 18-62.

¹⁸ A todo aquello que he ido exponiendo antes como consecuencias y que aquí, en este apartado, detallaré a más profundidad. Espero no repetirme mucho, pero es inevitable cuando causas y efectos van siempre tan estrechamente unidos.

¹⁹ La mayoría de los españoles, entre los que yo me incluyo, sean o no de la Provincia, tienen un pueblo. Cuando vemos ancianos caminando por las calles de las grandes ciudades, sea Madrid o Bilbao, o de las pequeñas como Ciudad Real o Cuenca, no caminan por esas calles. Pasean por las calles de su pueblo, del que incluso a lo mejor ya no existe y solo vive en su memoria, del pueblo que legan en sus historias a sus hijos y nietos, quienes siguen caminando por él, pese a que muy quizás nunca lo hayan pisado. El éxodo rural que llevó a tantos hombres y mujeres a las ciudades, llevó también a esos mismos pueblos allí, ocupando la memoria de los migrantes.

²⁰ Es muy interesante acerca de la despoblación y sus efectos, el siguiente trabajo: Galleteros Campos, Belén et Saiz Echezarreta, Vanesa: (2023). “Despoblación, metáforas y discurso informativo”. En *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Marcial Pons, Madrid. Págs 27-47. En estas 20 páginas, sus dos autoras profundizan en la

2.1. Factores demográficos

Aunque el fenómeno de la despoblación tiene múltiples causas, es en la dimensión demográfica donde se encuentran los síntomas más visibles y persistentes de este proceso regresivo y que pone en peligro buena parte del *modus vivendi* conocido en la Provincia²¹.

Uno de los pilares fundamentales de la despoblación provincial es el envejecimiento progresivo de su estructura poblacional²², dado que en la mayoría de los municipios de la Provincia la proporción de personas mayores de 65 años ha superado largamente el umbral del 30%²³. Esta realidad, lejos de ser un fenómeno reciente, responde a décadas de desajustes en la renovación generacional, donde las tasas de natalidad no han logrado compensar el envejecimiento natural ni el saldo migratorio negativo²⁴. La situación se agrava cuando se observa que las nuevas generaciones, las que podrían regenerar el tejido social y productivo, son precisamente las que más emigran²⁵.

El proceso migratorio, especialmente desde mediados del siglo XX, ha desempeñado un papel determinante en la desconfiguración del mapa poblacional de Ciudad Real. Durante los años del Desarrollismo, en su práctica la década de los '60, miles de habitantes abandonaron los pueblos de la Provincia en dirección a las grandes ciudades industriales²⁶, caso de Madrid, Barcelona, Bilbao, etc. en busca de mejores condiciones de vida²⁷. A esta emigración masiva se sumó una segunda oleada más silenciosa pero igual de devastadora, la de los jóvenes cualificados que, desde los años '90, han optado por abandonar el medio rural o incluso la provincia ante la falta de oportunidades profesionales, culturales y sociales²⁸. Este tipo de migración tiene un carácter selectivo y desequilibrante²⁹, pues afecta sobre todo a la franja más dinámica de la población, la de los jóvenes

mediatización que ha tenido el fenómeno por medio de la prensa en algo más de la última década. No ya solo es un trabajo muy ilustrativo en cuanto a datos y estadísticas, sino que, y sobre todo por lo que más entiendo que puede llamar la atención, emplea un rico análisis sociológico de las distintas muestras de estudio. A lo largo de su escrito nos ilustran como ha ido evolucionando el problema y se ha ido este manifestando en los medios de tres maneras distintas a fin de coaccionar a la opinión pública: bien como un relato apocalíptico, del fin de una era o una civilización; bien como un relato épico, como si de una larga guerra contra el tiempo se tratase; bien como un relato médico, en el que la despoblación es una peligrosa enfermedad.

²¹ Al pie de lo que dice el informe arriba citado, así como el informe de la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural, el análisis de los factores estrictamente demográficos revela un panorama desalentador; ya que nos encontramos ante una población envejecida, una fecundidad insuficiente, migraciones descompensadas y una distribución territorial desigual. Todo ello elementos que se combinan para formar una tormenta perfecta de declive poblacional.

²² Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). Págs. 25-66.

²³ Datos que llegan a ser aún más alarmantes en municipios de menos de 1000 habitantes, donde estas cifras se disparan hasta circa del 50%. Un claro y radical ejemplo de esto es el municipio de Fuenllana, el cual según datos del INE tiene censados 261 habitantes, con una tasa de población superior a los 65 años de edad del 95%. Otro ejemplo, en otra comarca pero igual de tajante, es el caso de Villanueva de San Carlos, el cual nuevamente según datos del INE tiene censados 272 habitantes, con una tasa de población superior a los 65 años del 94%.

²⁴ Según la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural, desde finales de los años '80 la provincia de Ciudad Real ha experimentado una natalidad en declive con tasas por debajo del 8‰ a lo que hay que sumar el saldo vegetativo sistemáticamente negativo. Pese a que la inmigración extranjera haya suavizado la pérdida poblacional, sobre todo en la última década, esta sigue siendo insuficiente para evitar el desplome demográfico, más aún teniendo en cuenta que se ubica en las ciudades cabeceras de comarca, dejando de lado y olvidados a la gran mayoría de municipios pequeños.

²⁵ Fernando Pablo, Marcos Matías et Al.: (2024). Págs. 179-194.

²⁶ Este fenómeno pilla de lleno a gran parte de las familias de la Provincia, habiendo en la mayoría de estas algún que otro ejemplo de ese movimiento migratorio. Un caso de esto fueron mis propios abuelos maternos que emigraron a Barcelona.

²⁷ García-Moreno Rodríguez, Fernando et Al.: (2019). *La despoblación del mundo rural*. Aranzadi, Pamplona. Págs 94-101.

²⁸ Ibidem. Págs 98-104.

²⁹ Entre el año 2000 y el año 2020, las primeras dos décadas de este siglo, la provincia de Ciudad Real ha experimentado un constante flujo de salida de población joven cualificada. Solo en el periodo de 2015 a 2020, según datos del INE, se estima que más de 5.000 jóvenes menores de 35 años con titulación universitaria abandonaron la Provincia con destino, generalmente, a grandes áreas metropolitanas. Esta tendencia, que se ha ido

en edad de trabajar y formar familias, lo que agrava el vaciamiento demográfico y condena a los municipios rurales a una suerte de envejecimiento acelerado y aislamiento estructural³⁰.

La baja fecundidad es otro de los factores que contribuye y potencia la despoblación³¹. En Ciudad Real, como en el resto de España, las tasas de natalidad se sitúan muy por debajo de la esperadas³², haciendo incluso esta situación mucho más grave y crítica en las zonas rurales³³. Las razones de esta dinámica son múltiples: desde la precariedad laboral y la dificultad de acceso a la vivienda hasta la inexistencia de servicios básicos como guarderías, centros de atención primaria o transporte público³⁴. Todo ello genera un entorno poco favorable para la crianza y el arraigo familiar, a lo que hay que sumar que el retraso en la edad de maternidad, unido al hecho de que muchas mujeres jóvenes abandonan el medio rural sin intención de regresar, hace inviable una recuperación demográfica a corto o medio plazo³⁵.

A este panorama se suma un rasgo geográfico y estructural que agrava aún más la situación, que no es otro que la propia dispersión y atomización del poblamiento provincial³⁶, dado que Ciudad Real cuenta con más de cien municipios, muchos de los cuales tienen menos de mil habitantes³⁷. Esta fragmentación territorial dificulta de forma evidente la provisión de servicios públicos y la generación de economías de escala³⁸. La despoblación no afecta por igual a toda la provincia, sino que castiga de forma especialmente severa a comarcas enteras como el Campo de Montiel, el Valle de Alcudia o la zona sur de la Sierra de Alcudia, donde los pueblos se vacían a un ritmo alarmante y sin perspectivas de relevo generacional³⁹, siendo el resultado una doble marginalidad: tanto a nivel territorial, porque estos lugares quedan cada vez más aislados, como social, porque sus habitantes pierden acceso a derechos básicos como la educación, la sanidad o la movilidad⁴⁰.

acentuando desde principios del siglo XXI, supone una pérdida continuada de capital humano en un territorio ya afectado por el envejecimiento y la despoblación. Un ejemplo de esto son los universitarios, muchos de ellos egresados de la Universidad de Castilla-La Mancha, que no encuentran salida profesional en sus municipios o en la propia Provincia, pese a tener la cualificación competencial suficiente, lo que les lleva a irse fuera de su Provincia, desequilibrando gravemente el tejido social local e imposibilitando la reactivación del medio rural.

³⁰ Consejo Económico y Social: (2021). Págs 18-62.

³¹ Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). Págs. 25-66.

³² Según el INE, allá por 1978 el índice de natalidad bruta a nivel nacional tenía que ser de 18,7 nacimientos por cada 1.000 habitantes. Actualmente, la natalidad bruta, según nuevamente datos del INE, a nivel nacional tiende a situarse cerca de los 6,61 nacimientos por cada 1.000 habitantes, mientras que a nivel de la provincia de Ciudad Real, algo menor, es de 6,2 nacimientos por cada 1.000 habitantes. Muy por debajo así de la tasa que se tenía hace 50 años y que, como evolución lógica de la población, deberíamos de tender a al menos mantener o incluso superar. Mostrándonos así de nuevo la gran brecha demográfica y estructural que padecemos.

³³ Consejo Económico y Social: (2021). Págs 18-62.

³⁴ Ruiz Pulpón, Ángel Raúl, Velasco Caballero, Francisco, et Al.: (2023). *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Ediciones Marcial Pons, Madrid. Págs 208-214.

³⁵ García-Moreno Rodríguez, Fernando et Al.: (2019). Págs 147-170.

³⁶ Según datos del INE, la provincia de Ciudad Real ha registrado una de las cifras de natalidad más bajas de las últimas décadas. En 2024 se contabilizaron 3.277 nacimientos, apenas un leve repunte respecto a 2023, cuando se alcanzó el mínimo histórico con 3.223 nacimientos. Pese a ello, esta ligera subida no revierte la tendencia descendente que se arrastra desde 2016, con casi un millar de nacimientos menos en ese periodo. Además, la maternidad se retraza cada vez más, siendo ahora la edad media de las madres superior a los 31 años, siendo mayor aún en los segundos y terceros hijos, si es que los engendran. Estos datos reflejan una fecundidad estancada y un entorno demográfico nuevamente poco favorable para la recuperación poblacional.

³⁷ Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). Págs. 25-66.

³⁸ Más precisamente, según datos del INE, la Provincia cuenta de 102 municipios y 83 aldeas vinculadas a estos, teniendo la gran mayoría de estos una población inferior a 1000 habitantes. Caso de esto son los municipios de Alamillo, Cabezarados, Anchuras o Valdemanco del Esteras con respectivamente 84, 322, 274 y 164 habitantes. Como también son buenos ejemplos las aldeas de Valdeazogues, Cañamares, Belvís o Valverde con respectivamente 13, 5, 54 y 472 habitantes.

³⁹ Consejo Económico y Social: (2021). Págs 18-62.

⁴⁰ Según el Instituto Nacional de Estadística, estas comarcas, caso del Valle de Alcudia o del Campo de Montiel, presentan muchas veces en sus municipios densidades poblacionales inferiores a los 8 habs/km², lo que, sumado a su población envejecida, imposibilita así cualquier tipo de relevo generacional.

⁴¹ Fernando Pablo, Marcos Matías et Al.: (2024). Págs. 179-194.

Finalmente, cabe señalar un desequilibrio interno que reproduce, a escala provincial, las lógicas centro-periferia del país⁴¹, pues mientras que algunos núcleos urbanos como la Capital, Puertollano o Alcázar de San Juan concentran una parte significativa de la población y los recursos, amplias zonas rurales se ven abocadas a una situación de colapso demográfico⁴². Este desequilibrio entre lo urbano y lo rural no es así neutro, sino que genera dinámicas de atracción-repulsión que refuerzan la migración hacia los polos urbanos sin que estos sean capaces de absorber el volumen de población de forma sostenible⁴³. Así, la despoblación rural convive con fenómenos como el desempleo estructural o la gentrificación incipiente en las ciudades, configurando un mapa humano profundamente descompensado⁴⁴.

2.2. Factores económicos.

Los factores económicos constituyen una de las causas más estructurales y persistentes del proceso de despoblación que afecta a la provincia de Ciudad Real⁴⁵. A lo largo de las últimas décadas, se ha producido una transformación profunda del sistema económico nacional que ha dejado a amplias zonas del medio rural en una posición de vulnerabilidad creciente, caso de esta provincia en cuestión⁴⁶. La falta de oportunidades laborales, la escasa diversificación productiva, el abandono de las políticas públicas de desarrollo rural y la concentración de la actividad económica en determinados núcleos urbanos han provocado un éxodo continuo de población hacia espacios considerados más dinámicos y atractivos desde el punto de vista socioeconómico⁴⁷.

Uno de los principales elementos que explican esta situación es la crisis progresiva del sector primario, particularmente de la agricultura y la ganadería, que tradicionalmente constituían la base económica de gran parte de los municipios rurales⁴⁸. La modernización agraria impulsada desde mediados del siglo XX, especialmente durante el periodo del desarrollismo franquista, tuvo un efecto ambivalente: por un lado, incrementó la productividad mediante la mecanización y la

⁴¹ En un primer lugar se produjo un éxodo masivo de los pueblos a las ciudades de la provincia: Ciudad Real, Puertollano, Valdepeñas... Éxodo que todavía hoy se sigue produciendo a menor magnitud y que se combina con la población inmigrante que llega desde dentro y, sobre todo, fuera del territorio nacional, lo que lleva a que estas poblaciones sigan manteniéndose o incluso creciendo muy reducidamente su población como muestran los últimos datos del INE. No obstante, estos núcleos urbanos están cada vez más tendiendo a un nuevo éxodo hacia grandes núcleos urbanos: Madrid, Málaga, Bilbao... núcleos donde la demanda laboral, la oferta económica o incluso la oferta cultural es mucho más prometedora que en la propia provincia. Podemos así afirmar que estamos en una segunda parte de ese gran éxodo poblacional que comenzó en las décadas de los sesenta con el Desarrollismo, y que ahora ya no versa de irse del pueblo a la ciudad, sino de la propia ciudad a la gran ciudad.

⁴² Este desequilibrio se refleja claramente en la concentración de población y servicios en unos pocos núcleos urbanos: la Capital, con cerca de 75.000 habitantes, Puertollano, alrededor de 47.000 personas censadas, o Alcázar de San Juan, con más de 30.000, reúnen así solo estos tres núcleos casi el 30% de la población provincial, a los que bien se podrían sumar otras urbes importantes como Valdepeñas, Tomelloso o incluso Miguelturra. En contraste, amplias comarcas como el Campo de Montiel el Campo de Calatrava o el Valle de Alcudia sufren un acusado vaciamiento con municipios como Almadenejos, Solana del Pino o Villamanrique que apenas superan los 300 habitantes y registran tasas de envejecimiento muy superiores al 30%. Esta polarización territorial, con centros urbanos que concentran inversión, servicios sanitarios, educativos y de transporte, deja a muchas zonas rurales en situación de abandono institucional, agravando su declive poblacional y dificultando cualquier estrategia de reactivación local.

⁴³ Burillo Cuadrado, Pilar et Burillo Mozota, Francisco: (2021) “Despoblación y demotanasia” *En Patrimonio cultural de España N.º 12*. Págs. 233-250.

⁴⁴ Consejo Económico y Social: (2021). Págs 18-62.

⁴⁵ Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). Págs. 25-66.

⁴⁶ Si bien Ciudad Real sigue resistiendo económicamente con sus muy escasas bases industriales y el campo rural, a diferencia de lo que sucede en otras provincias como Soria o Huesca; su economía se ha resentido mucho en los últimos años como consecuencia de esta reorganización del territorio en grandes metrópolis.

⁴⁷ García-Moreno Rodríguez, Fernando et Al.: (2019). *La despoblación del mundo rural*. Aranzadi, Pamplona. Págs 147-170.

⁴⁸ En la provincia de Ciudad Real, la agricultura y la ganadería han representado históricamente el principal sustento económico de la mayoría de sus municipios. Sin embargo, desde finales del siglo XX, este modelo económico ha sufrido un progresivo deterioro debido a la mecanización del campo, la falta de relevo generacional y la baja rentabilidad de las explotaciones agrarias. Según datos de la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural, de 1980 a 2019 la pérdida de empleo agrario en la provincia superó el 60%, mientras que el número de explotaciones activas se redujo drásticamente. Este retroceso ha contribuido así enérgicamente al éxodo rural y a la pérdida de dinamismo económico en las zonas más dependientes del sector primario.

racionalización de las explotaciones; por otro, redujo drásticamente la necesidad de mano de obra, expulsando del campo a miles de trabajadores que se vieron forzados a emigrar a zonas urbanas o industriales, como Madrid, Valencia o Barcelona⁴⁹. Esta tendencia fue especialmente acusada en las comarcas del Campo de Montiel, Campo de Calatrava o el Valle de Alcudia, donde el monocultivo cerealista, la agricultura de secano o la ganadería extensiva no lograron reconvertirse ni adaptarse a los nuevos tiempos de la globalización agroalimentaria⁵⁰.

A este fenómeno se suma la concentración de la propiedad agraria en pocas manos, lo que limita el acceso de nuevos agricultores o jóvenes emprendedores al campo fuera del seno de la tradición familiar⁵¹. El elevado precio del suelo rural, las dificultades de financiación y los trámites administrativos han sido durante décadas barreras infranqueables para el relevo generacional en el ámbito rural. La agricultura familiar, base histórica del tejido socioeconómico de la provincia, ha ido desapareciendo, dando paso a explotaciones cada vez más tecnificadas pero también más deslocalizadas⁵².

Otro aspecto clave es la escasa diversificación económica. En la mayoría de los pequeños municipios de Ciudad Real, la actividad económica gira exclusivamente en torno a la agricultura, por lo que la inexistencia de un tejido empresarial consolidado, la falta de industrias transformadoras o de servicios avanzados ha convertido a estas localidades en economías frágiles, con altos índices de paro y precariedad laboral⁵³. Las iniciativas emprendedoras son escasas y, cuando surgen, suelen enfrentarse a múltiples obstáculos: desde la falta de conectividad digital hasta la ausencia de infraestructuras logísticas o de transporte adecuadas, pasando también por la ineficacia y la burocracia de las instituciones locales y autonómicas⁵⁴.

Además, el modelo de desarrollo provincial ha favorecido históricamente la concentración de los recursos económicos, las inversiones públicas y las oportunidades laborales en unos pocos núcleos urbanos como Ciudad Real capital, Puertollano, Tomelloso, Alcázar de San Juan o Valdepeñas, dejando al resto del territorio en una situación de dependencia y marginalidad. Esta polarización centro-periferia dentro de la misma provincia ha provocado un fenómeno de migración interior,

⁴⁹ Del Molino, Sergio: (2016). *La España vacía, viaje por un país que nunca fue*. Turner Ediciones, Madrid. Págs. 55-81.

⁵⁰ Comarcas de gran tradición agraria y ligadas al campo, como muestra el informe de la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural ya referenciado, que no pueden competir ni adaptarse al imperante mundo globalizado y su competencia en cuanto a precios de materias como el grano.

⁵¹ La estructura de la propiedad agraria en Ciudad Real presenta un alto grado de concentración, especialmente en zonas como el Campo de Calatrava o el Campo de Montiel, donde predominan grandes fincas de carácter extensivo que no siempre están en uso y explotación. Esta situación dificulta el acceso a la tierra por parte de jóvenes agricultores y nuevos emprendedores rurales, lo que impide la regeneración del tejido agrario. Según el informe de la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural, menos del 10% de las explotaciones están gestionadas por menores de 40 años, y el arrendamiento de tierras para nuevos proyectos agrícolas o ganaderos resulta limitado y costoso, agravando así el envejecimiento e inmovilidad del sector.

⁵² En Ciudad Real, el acceso a la tierra y la continuidad de la agricultura familiar se han visto obstaculizados por el aumento del precio del suelo rural, la falta de apoyo financiero específico para jóvenes y nuevos agricultores, y una burocracia que desincentiva la creación de nuevas explotaciones. Según datos del Consejo Económico y Social, más del 70% de las tierras agrícolas están en manos de propietarios mayores de 55 años, cedidas a arrendatarios y corporaciones. Esto ha favorecido la consolidación de explotaciones tecnificadas orientadas al mercado, muchas veces gestionadas por empresas externas que no generan arraigo local ni favorecen el empleo estable en los municipios donde se encuentran dichas tierras.

⁵³ Economías y pueblos que están cada vez más condenados al fracaso, a ser lo que yo mismo denomino *municipios fallidos*, donde no es rentable vivir ni irse a vivir, puesto que generan más pérdidas que ganancias y donde no hay ni siquiera un empleo o unos puestos de trabajo que puedan competir con las ofertas del Mundo Urbano, por no hablar ya de su oferta cultural y de servicios. En España y, por extensión en la provincia de Ciudad Real, hay dos barreras tanto demográficas, como económicas y como sociales: una es el Mundo Urbano y otra el Mundo Rural, estando este segundo cada vez más condenado a su desaparición y, sin embargo, perviviencia en la memoria de todos aquellos hijos, nietos y bisnietos de quienes una vez marcharon del campo y de los pueblos a las ciudades.

⁵⁴ García-Moreno Rodríguez, Fernando et Al.: (2019). *La despoblación del mundo rural*. Aranzadi, Pamplona. Págs 195-199.

agravando la pérdida de población en las zonas rurales, que a su vez ven mermadas sus posibilidades de desarrollo⁵⁵.

Asimismo, la falta de infraestructuras modernas y la débil conectividad territorial y digital suponen un lastre evidente para el impulso económico de los pequeños municipios⁵⁶. Muchos pueblos carecen de conexión ferroviaria, tienen una red de carreteras secundaria poco mantenida y una cobertura de internet insuficiente, lo que reduce drásticamente su competitividad y su capacidad de atraer inversiones, turismo o teletrabajo, cosa que se agrava en un contexto donde la digitalización es un factor determinante para el acceso a servicios, empleo y oportunidades formativas⁵⁷.

En paralelo, se constata una dependencia económica excesiva de subvenciones públicas, ya sea a través de ayudas europeas como la PAC, programas de desarrollo rural o fondos de cohesión regional⁵⁸. Si bien estas ayudas han sido fundamentales para mantener cierta actividad económica en el territorio, también han contribuido en algunos casos a generar una economía poco autónoma, basada en la asistencia institucional más que en la innovación o el emprendimiento endógeno.

2.3. Factores institucionales

Junto a los factores demográficos y económicos, la despoblación en la provincia de Ciudad Real también encuentra explicación en una serie de factores institucionales que, lejos de ser meramente secundarios, han tenido un papel determinante en el deterioro progresivo del medio rural⁵⁹. El abandono administrativo, la centralización de servicios, la falta de planificación territorial coherente y la escasa voluntad política sostenida han contribuido a crear un clima de desafección ciudadana, resignación colectiva y progresivo vaciamiento de los pueblos ante políticas que no dignifican su valor⁶⁰.

Uno de los elementos más visibles es la centralización progresiva de los servicios públicos en las cabeceras de comarca o en las ciudades de mayor tamaño. Durante décadas, la planificación institucional ha tendido a concentrar la inversión y los recursos en unos pocos núcleos urbanos⁶¹, dejando a los pequeños municipios sin acceso real a servicios esenciales como sanidad, educación, justicia o transporte. Esta redistribución desigual ha tenido como consecuencia directa el cierre de escuelas rurales, consultorios médicos, oficinas bancarias, juzgados de paz y líneas de autobús en

⁵⁵ Una vez más, insisto en cómo el medio rural ha sido sistemáticamente relegado frente al mundo urbano, bajo la extendida creencia de que en los pueblos se vive peor y con servicios más precarios. Esta idea, al perpetuarse, acaba por convertirse en realidad: el abandono del campo en favor de las ciudades alimenta precisamente ese desequilibrio. En otras palabras, el desprecio hacia el mundo rural conduce a su progresiva destrucción, consolidando un modelo territorial centrado en grandes concentraciones urbanas que relegan a un segundo plano las necesidades y derechos de quienes habitan en entornos rurales.

⁵⁶ Consejo Económico y Social: (2021). Págs 33-62.

⁵⁷ Collantes, Fernando et Pinilla, Vicente: (2019). *La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Universidad de Zaragoza, Zaragoza. Págs 113-132.

⁵⁸ En la Provincia de Ciudad Real, la Política Agraria Común, la PAC, representa una fuente esencial de ingresos para gran parte del medio rural. Según datos del Fondo Español de Garantía Agraria, en la campaña 2023-2024 se concedieron más de 150 millones de euros en ayudas PAC a agricultores y ganaderos de la provincia, concentradas mayoritariamente en explotaciones de tamaño medio y grande. A esto se suman programas cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, como el Plan de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2022, del cual Ciudad Real fue uno de los principales territorios receptores, con más de 1.500 proyectos subvencionados. No obstante, varios informes técnicos, como el del Consejo Económico y Social, advierten que el exceso de dependencia de estas transferencias ha limitado la diversificación productiva, la iniciativa empresarial local y la resiliencia económica de las comarcas más despobladas, generando economías asistidas y poco sostenibles a largo plazo.

⁵⁹ Fernando Pablo, Marcos Matías et Al.: (2024). Págs. 179-194 et Págs. 377-394.

⁶⁰ Diversos informes, como los de la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural o el Consejo Económico y Social, señalan que en las últimas décadas se ha producido un cierre progresivo de servicios esenciales en el medio rural, especialmente en municipios pequeños. En la provincia de Ciudad Real, más del 65 % de las localidades sufren un acceso cada vez más limitado a estos servicios, lo que ha generado un sentimiento generalizado de abandono institucional y una creciente desafección ciudadana frente a políticas que no reconocen el valor ni la dignidad del mundo rural.

⁶¹ Caso de los ya más que mencionados Ciudad Real capital, Puertollano, Alcázar de San Juan o Valdepeñas.

decenas de localidades, lo que ha forzado a muchos habitantes a abandonar sus pueblos por pura necesidad funcional⁶².

A esta situación se suma la falta de coordinación entre administraciones, sean estas europeas, estatales, autonómicas o locales y la escasa capacidad de los municipios pequeños para implementar políticas efectivas de desarrollo⁶³. Muchos ayuntamientos rurales carecen de recursos humanos y técnicos suficientes para acceder a fondos europeos o gestionar proyectos complejos⁶⁴. La burocracia, la temporalidad de las convocatorias y la rigidez normativa dificultan enormemente la elaboración de planes de revitalización a medio y largo plazo, fomentando una gestión reactiva más que estratégica⁶⁵.

Otro factor institucional clave ha sido la desigualdad en la representación política y mediática⁶⁶. Las zonas rurales, pese a representar una porción significativa del territorio, tienen un peso político menguante tanto en los parlamentos como en los medios de comunicación, muy por debajo de las ciudades⁶⁷. Esta invisibilización institucional y cultural ha reforzado la percepción de abandono y ha consolidado una fractura entre lo urbano y lo rural, donde las necesidades del segundo parecen sistemáticamente subordinadas a los intereses del primero⁶⁸. De este modo, se ha debilitado el sentido de pertenencia y el compromiso cívico con el entorno rural, especialmente entre los más jóvenes⁶⁹.

⁶² Según datos nuevamente recogidos por el Consejo Económico y Social y la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural, así como del INE, en la última década se ha producido el cierre de más de 200 unidades escolares rurales en la región, junto con la reducción o supresión de consultorios médicos, oficinas bancarias y líneas de transporte público en numerosas localidades de la Provincia. Esta pérdida de servicios básicos ha sido especialmente grave en municipios de menos de 500 habitantes, donde, en muchos casos, la población se ha visto obligada a desplazarse a diario a otras localidades para acceder a atención sanitaria, trámites administrativos o educación básica, fomentando así la emigración forzada por razones funcionales y contribuyendo a una exponencial despoblación del territorio rural tradicional.

⁶³ La falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno no solo genera inefficiencias, sino que transmite una sensación de abandono institucional. Cuando las competencias se reparten sin claridad y los planes se solapan sin coherencia, los pequeños municipios quedan atrapados en una maraña de decisiones ajenas que rara vez responden a sus necesidades reales. Hay que pensar que las leyes se hacen muy lejos de estos municipios y, generalmente, por gente que rara vez ha pisado alguno de estos pueblos de la España Interior, no solamente vacía; gente que no sabe la realidad diaria de quienes padecen el olvido sistemático de las instituciones.

⁶⁴ Muchos ayuntamientos rurales operan con apenas unos pocos funcionarios, sin personal especializado ni asesoramiento técnico suficiente. En este contexto, acceder a fondos o diseñar proyectos de impacto se vuelve una tarea casi imposible. La desigualdad no es solo económica o demográfica, también es administrativa: no todos los territorios parten del mismo punto de capacidad institucional.

⁶⁵ Fernando Pablo, Marcos Matías et Al.: (2024). Págs. 377-394.

⁶⁶ Del Molino, Sergio: (2016). Págs. 55-81.

⁶⁷ Hay que tener en cuenta que en el fondo, el problema no es solo que el campo tenga menos diputados o menos minutos en los telediarios nacionales y/o autonómicos; es que ha dejado de contar cuando precisamente la inmensa mayoría del Territorio Nacional, así como de la propia Provincia de Ciudad Real, es campo. No obstante, la realidad es que el relato del país se escribe desde las ciudades, para las ciudades, o lo que es lo mismo, sin contar con el mundo rural y sus necesidades. El mundo rural, aunque ocupa la mayor parte del mapa, vive en los márgenes del discurso nacional, convertido en decorado, en pasado, en nostalgia. No tiene quien le escuche, ni quien le represente, porque se ha asumido, casi con resignación, que ya no pertenece al futuro, sino a un tiempo suspendido que nadie sabe muy bien cómo habitar ni qué hacer con él. Vive, en definitiva sumido en unas políticas que lo llaman a réquiem en beneficio de quienes haces precisamente sus políticas.

⁶⁸ La distancia no siempre es geográfica; muchas veces es simbólica. La España rural no solo está lejos de los centros de decisión, sino también del imaginario colectivo que rige las prioridades del país, como ya antes he insistido. Lo urbano dicta las modas, marca el ritmo y define lo que importa. Lo rural, en cambio, apenas sobrevive como paisaje idealizado o estampa folclórica, sin voz propia ni espacio en la conversación nacional.

⁶⁹ Cuando un lugar deja de tener futuro, deja también de generar arraigo. Muchos jóvenes no solo se van porque no hay trabajo, sino porque no encuentran sentido a quedarse. El entorno en el que crecieron se presenta ante ellos como una promesa incumplida, como un espacio donde el compromiso social parece inútil, y donde su participación no cambia nada. Así, no solo emigran cuerpos, sino también identidades y pertenencias que nunca más volverán al entorno rural.

Asimismo, la ausencia de una política territorial de Estado ha provocado una falta de visión a largo plazo sobre el equilibrio y la sostenibilidad del conjunto del territorio⁷⁰. En lugar de promover un modelo de desarrollo policéntrico e inclusivo, las políticas públicas han favorecido un crecimiento desequilibrado, centrado en los polos económicos y urbanos, y desatendiendo las especificidades del mundo rural⁷¹. Esto ha generado una dependencia estructural de programas coyunturales como la Agenda 2030 que, aunque supuestamente bien intencionados, no logran revertir el deterioro acumulado tras décadas de inacción o medidas parciales⁷².

Finalmente, es necesario señalar que, en los últimos años, aunque ha habido una mayor sensibilidad institucional hacia el problema de la despoblación⁷³, estas aún no se han traducido en cambios tangibles ni estructurales. Muchas de estas políticas nacen fragmentadas, con presupuestos limitados o sin un verdadero enfoque territorial participativo, lo que las hace ineficaces frente a una dinámica que ya ha arraigado profundamente en el tejido rural⁷⁴.

3. Consideraciones finales

En síntesis, la despoblación en la provincia de Ciudad Real, como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, no es un fenómeno reciente, fortuito ni homogéneo. Se trata de un proceso estructural, sostenido y multidimensional que hunde sus raíces en transformaciones históricas de largo alcance, en desajustes territoriales persistentes y en decisiones políticas que, de forma directa o indirecta, han contribuido a configurar un modelo de desarrollo que excluye a amplias zonas del medio rural en favor de los grandes y medianos entornos urbanos.

Lejos de limitarse a una mera pérdida de población, el fenómeno del despoblamiento afecta a todas las dimensiones de la vida social: desde la economía local hasta la identidad colectiva, desde el acceso a derechos básicos hasta la representación política. En este sentido, resulta necesario superar la lectura puramente demográfica del problema y adoptar un enfoque más integral, que considere los múltiples factores interrelacionados que inciden en el vaciamiento de los territorios y en su progresiva pérdida de funcionalidad.

A lo largo del análisis se ha podido constatar cómo la provincia de Ciudad Real, pese a su riqueza histórica, cultural y territorial, padece una fractura⁷⁵ interna cada vez más acusada entre los polos urbanos, caso de Ciudad Real capital, Puertollano, Alcázar de San Juan, Valdepeñas, o Tomelloso, y las zonas rurales, especialmente comarcas como el Campo de Montiel, el Valle de Alcudia o el Campo de Calatrava. Esta polarización, reflejada en los datos de población, servicios, inversión pública y oportunidades laborales, no es fruto del azar, sino consecuencia de un modelo territorial centralizado, urbano-céntrico y poco equitativo.

Las causas que explican esta situación son múltiples y complejas: el envejecimiento poblacional, la baja natalidad, la emigración juvenil, la crisis del modelo agrario tradicional, la escasa

⁷⁰ García-Moreno Rodríguez, Fernando et Al.: (2019). Págs 177-200.

⁷¹ Esta asimetría territorial ha sido señalada por diversos informes, caso del aquí citado de la Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural, como uno de los principales obstáculos. La carencia de una estrategia estatal de cohesión que articule el territorio desde criterios de equidad, accesibilidad y gobernanza multinivel ha impedido consolidar un modelo policéntrico. En consecuencia, muchas zonas rurales de Ciudad Real han quedado fuera de los ejes de crecimiento económico, sin oportunidades ni infraestructuras suficientes para fijar población o dinamizar su economía local, condenándolos a ser *municipios fallidos*.

⁷² García-Moreno Rodríguez, Fernando et Al.: (2019). Págs 177-200.

⁷³ A partir de 2019, con la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y la posterior Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico del año 2021, se ha visibilizado institucionalmente el problema de la despoblación en España. En Castilla-La Mancha, se han impulsado iniciativas como la Ley 2/2021 de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación, que contempla incentivos fiscales y ayudas para fijar población en municipios en riesgo. No obstante, su aplicación en provincias como Ciudad Real aún presenta escaso impacto en muchas comarcas rurales, donde los indicadores demográficos y de servicios básicos apenas han mejorado, si no es que han seguido decreciendo.

⁷⁴ Consejo Económico y Social: (2021). Págs 146-184.

⁷⁵ Quizá incluso una herida interna, como ofrece una de las visiones al problema el trabajo antes comentado del 2023 de las autoras Belén Galleteros y Vanesa Saiz.

diversificación económica, el abandono institucional, la invisibilización mediática y la ruptura del vínculo social y cultural con el territorio. Cada uno de estos factores, analizados en los apartados anteriores, aporta claves fundamentales para entender la magnitud del reto, pero también revela la necesidad urgente de actuar desde la transversalidad y la coordinación interadministrativa.

Por su parte, los efectos del despoblamiento son igualmente profundos y preocupantes. La pérdida de servicios públicos en los municipios más pequeños, la desaparición de la vida comunitaria, la precarización del empleo, el colapso de las infraestructuras locales y la pérdida de autoestima colectiva son síntomas de una crisis que va más allá de los censos. En muchos casos, los pueblos no solo se vacían de gente, sino también de proyectos, de energía, en definitiva, de futuro⁷⁶. Se ha producido lo que podríamos llamar una desertificación simbólica del territorio, donde vivir ya no parece una opción legítima o deseable para las nuevas generaciones que huyen en masa a las ciudades⁷⁷.

Frente a este escenario, las políticas públicas impulsadas hasta ahora han sido, en muchos casos, insuficientes, fragmentadas o descontextualizadas. Aunque es cierto que en los últimos años ha aumentado la sensibilidad institucional hacia el reto demográfico, aún falta una apuesta decidida y sostenida por parte de los poderes públicos. No se trata solo de diseñar estrategias, sino de dotarlas de presupuesto, continuidad, evaluación y, sobre todo, enfoque territorial adaptado a la realidad de cada comarca. Las soluciones deben construirse desde abajo, desde las propias comunidades rurales, y no imponerse desde centros de decisión alejados, muchas veces ajenos a la complejidad del territorio que pretenden revitalizar⁷⁸.

Por ello, es imprescindible avanzar hacia un nuevo paradigma de desarrollo rural, basado en el equilibrio territorial, la equidad social, la innovación sostenible y la dignificación del medio rural; lo que esto significa en pocas palabras:

- A. Garantizar el acceso universal a servicios públicos esenciales, independientemente del tamaño del municipio.
- B. Revertir la centralización de los recursos y promover una descentralización real que devuelva competencias y autonomía a los ayuntamientos rurales.
- Γ. Fomentar el arraigo mediante políticas activas de vivienda, empleo y acceso a la tierra para jóvenes.
- Δ. Reconectar a las personas con el territorio a través de la cultura, la educación, la memoria histórica y los valores del entorno rural.

⁷⁶ Citando al periodista Sergio del Molino en la obra antes referenciada del 2016, obra que recomiendo a cualquiera que esté interesado en el tema de la España vacía y que ha sido para mí una de las obras-pilares de este trabajo. «Hay una España vacía en la que vive un puñado de españoles, pero hay otra España vacía que vive en la mente y la memoria de millones de españoles».

⁷⁷ Volviendo a citar al arriba mencionado: «Hay dos Españas, pero no son las de Machado. Hay una España urbana y europea, indistinguible en todos sus rasgos de cualquier sociedad urbana europea, y una España interior y despoblada, que he llamado España vacía. La comunicación entre ambas ha sido difícil. A menudo, parecen países extranjeros el uno del otro. Y, sin embargo, la España urbana no se entiende sin la vacía. Los fantasmas de la segunda están en las casas de la primera». Esto mismo se podría aplicar a la propia Ciudad Real, pese a no ser precisamente una España propiamente moderna y europea, pues hay dos Ciudad Reales, una urbana y colmada de servicios que resiste al paso de los años, otra pueblerina y polvoriento que poco a poco va muriendo y cayendo en el olvido, como el Pueblo de Ainielle en *La lluvia amarilla* de Julio Llamazares.

⁷⁸ Es curioso como los españoles, entre los que orgullosamente me incluyo, han conquistado medio mundo y, sin embargo, conocen tan poco del interior de su propio país, hasta el punto de que su ignorancia les lleva a renunciarlo y abandonarlo al miticismo sin comprenderlo, a imponerle leyes para las que no están hechas sus gentes simplemente porque no han pisado quienes las hacen esos lugares que solo alcanzan a comprender como postales icónicas. Algo así ya dijo de nosotros Montesquieu en el libro vigésimo primero de su obra *El espíritu de las leyes* de 1748: «Los españoles han hecho inmensos descubrimientos en el Nuevo Mundo pero no conocen aún su propio continente: hay en sus ríos algunas zonas que todavía no han descubierto, y en sus montañas, naciones que les son desconocidas».

E. Reconocer el valor estratégico del medio rural como garante de soberanía alimentaria, equilibrio ecológico y diversidad cultural.

Asimismo, se requiere una reforma institucional profunda que sitúe al mundo rural en el centro de las agendas políticas, no como una cuestión secundaria o simbólica⁷⁹, sino como una prioridad real y estructural del proyecto de país. La despoblación no es solo una tragedia para quienes se quedan o para quienes se van; es un fracaso colectivo que afecta al conjunto de la sociedad, porque implica pérdida de patrimonio, de recursos, de cohesión y de futuro compartido.

En conclusión, la despoblación en la provincia de Ciudad Real no puede entenderse únicamente como una estadística preocupante, sino como el reflejo de un desequilibrio estructural que interpela nuestra manera de organizar el territorio, distribuir los recursos y construir comunidad. Afrontar este reto con responsabilidad, valentía y justicia social será clave para decidir qué tipo de provincia, y por extensión de Nación, queremos construir para las próximas generaciones. El tiempo de los diagnósticos⁸⁰ ya ha pasado; ahora es tiempo de actuar y buscar soluciones dignas.

4. Referencias.

- Burillo Cuadrado, Pilar et Burillo Mozota, Francisco: (2021) “*Despoblación y demotanasia*” En la revista *Patrimonio cultural de España* N.º 12.
- Collantes, Fernando et Pinilla, Vicente: (2019). *La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- Consejo Económico y Social: (2021). *Informe 2/2021: Un medio rural vivo y sostenible*.
- Del Molino, Sergio: (2016). *La España vacía, viaje por un país que nunca fue*. Turner Ediciones, Madrid.
- Fernando Pablo, Marcos Matías et Al.: (2024). *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto*. Editorial Colex, La Coruña.
- Fondo Español de Garantía Agraria: (2024). *Resumen Informe de Actividad 2024*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Galleteros Campos, Belén et Saiz Echezarreta, Vanesa: (2023). “*Despoblación, metáforas y discurso informativo*”. En la monografía *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Marcial Pons, Madrid. Págs 27-47.
- García-Moreno Rodríguez, Fernando et Al.: (2019). *La despoblación del mundo rural*. Aranzadi, Pamplona.
- Instituto Nacional de Estadística: (2024). *INEbase: Sistema de difusión de información estadística*.
- Red Castellano-Manchega de Desarrollo Rural: (2019). *Informe sobre el proceso de despoblación en la provincia de Ciudad Real*.
- Ruiz Pulpón, Ángel Raúl, Velasco Caballero, Francisco, et Al.: (2023). *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Ediciones Marcial Pons, Madrid.
- Seminario de investigación en derecho: (2025, 16-17 de junio). *Entre la despoblación y la vulnerabilidad: el papel de la Unión Europea en la revitalización social y económica de Castilla-La Mancha*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Ciudad Real.

⁷⁹ Muchas veces solo motivo de campañas electorales o de alguna fotografía política. Me recuerda a lo que sucede en *El disputado voto del Señor Cayo*, obra de Miguel Delibes.

⁸⁰ Como este que yo aquí he elaborado.

Análisis de la despoblación de La Mancha: el Campo de Montiel (Ciudad Real)¹

Analysis of the depopulation of La Mancha: the Campo of Montiel (Ciudad Real)

Palmira Peláez Fernández

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4939-5248> Licenciada en Derecho. Máster en Derechos Fundamentales ppelaez@valdepenas.uned.es

Domingo Fernández Maroto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7142-7912> Licenciado en Geografía e Historia. Diplomado Estudios Avanzados en Arqueología dfernandez@valdepenas.uned.es

Resumen

La singularidad de la provincia de Ciudad Real, denominada en muchas ocasiones como “territorio de paso”, presenta desde hace unas décadas un problema que comienza a ser preocupante, en términos parecidos a los se han estudiado en otras zonas del país.

Se ofrece una propuesta en la que se ha delimitado una zona, el Campo de Montiel, que cuenta con unas determinadas características: amplias extensiones, envejecimientos de la población e infrautilización de los recursos.

Este proyecto invita a desarrollar propuestas tendentes a generar sinergias que contribuyan a paliar y solucionar el grave problema del siglo XXI: la despoblación de nuestros pueblos; y a desplegar intervenciones tendentes a conseguir una reactivación económica y social de la zona con el fin de fijar la población a la tierra.

Palabras clave: Mundo rural, desequilibrio territorial, envejecimiento población, oportunidades, iniciativas.

Summary

¹ Este artículo fue presentado y defendido como comunicación en el Curso de Verano de la Universidad de Castilla-La Mancha “Entre la despoblación y la vulnerabilidad: el papel de la Unión Europea en la revitalización social y económica de Castilla-La Mancha” celebrado en la Facultad de Derecho y CCSS de Ciudad Real los días 16 y 17 de junio de 2025.

The uniqueness of the province of Ciudad Real, often referred to as a “transit area,” has presented a problem for several decades that is beginning to cause concern, similar to those studied in other areas of the country.

A proposal is offered in which an area has been defined, the Campo de Montiel, in the province of Ciudad Real, which has certain characteristics: large expanses, poor communications, an aging population, and underutilization of resources.

This project encourages the development of proposals aimed at generating synergies that contribute to alleviating and solving the serious problem of the 21st century: the depopulation of our villages; and to deploying interventions aimed at achieving economic and social revitalization of the area in order to keep the population on the land.

Keywords: *Countryside, territorial imbalance, aging population, opportunities, initiatives.*

Sumario

Introducción	3
Metodología: Análisis del territorio objeto de la Propuesta	4
Objetivos: o cómo fomentar la propuesta de desarrollo	10
Desarrollo: Causas de la despoblación del Campo de Montiel	13
Conclusiones: Posibles alternativas y propuestas de desarrollo	16
Referencias	18

Introducción

Las causas de la despoblación en la provincia de Ciudad Real son sobradamente conocidas y se vienen repitiendo desde hace lustros, provocando una incidencia muy negativa en la población de los municipios de nuestro entorno. Además, son varias las

causas que la provocan, no siendo un problema que se pueda localizar en una zona concreta de la provincia, sino que está consolidándose en muchos de sus pueblos. España presenta un acusado envejecimiento de su población y un alto índice de despoblación rural (INE, s/f; Bandrés, Azón, 2021, pp 20 ss; García Jiménez, 2020, p 40), lo que plantea importantes desequilibrios territoriales; esto ha conllevado el incremento del riesgo de pobreza y exclusión social.

Analizar el porqué de la despoblación de un territorio, y la posibilidad de llevar a cabo unas medidas para paliar este problema, ha de ser la prioridad de los gobernantes de ese territorio; pero no es una cuestión que corresponda exclusivamente a ellos, la implicación debe encontrarse en todos los ámbitos de la sociedad. En el caso que analizamos, además de las iniciativas impulsadas a nivel nacional, inspiradas en la Agenda 2030 y los ODS, el Gobierno de Castilla-La Mancha aprobó en 2021, en el ámbito de esta CCAA, la Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio Rural en CLM (Cortes de Castilla-La Mancha, 2021). Este se ha puesto en funcionamiento junto al Plan de Medidas ante el Reto Demográfico (MITERD, s/f), del Gobierno nacional, un documento que pretende ser una acción transversal en materia de reto demográfico, que se alinea con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Presidencia del Gobierno, s/f).

El 25 de septiembre de 2015 en el seno de Naciones Unidas en Nueva York, 193 países adoptaban un acuerdo multilateral y global, denominado Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015, 25 de septiembre), cuyo propósito era avanzar hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. En él se recogía una nueva visión del desarrollo mundial que integraba aspectos económicos, sociales y medioambientales a través de unos objetivos y metas para conseguirlos, todo ello en un plazo de 15 años, hasta el año 2030.

Entre los problemas que se han puesto de manifiesto en la Agenda 2030 la despoblación se encuentra dentro de los más flagrantes, por lo que se han diseñado en ella unos objetivos donde se plantea y pretende encontrar alternativas para conseguir paliarla. A esto cabe añadir, en el ámbito de la Unión Europea, para valorar e invertir en las zonas rurales; por un lado, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con *Una visión a largo plazo para las zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040* (Comisión Europea, 2023). Por otro, el denominado “mecanismo rural de garantía”, un instrumento que será introducido en la legislación española y autonómica con la finalidad de establecer políticas de cohesión, desarrollo rural y cooperación entre las entidades rurales (Sanz Larruga, Soriano Moreno, Herrero Lorente, Pazos Vidal, 2023).

No cabe duda que compete a las administraciones públicas, a los gobiernos y a los parlamentos ejercer el liderazgo correspondiente y asumir la responsabilidad de su impulso. En ejercicio de esta competencia en la VI Conferencia de Presidentes, en 2017, se insertó en la agenda pública el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (RD 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento. BOE núm. 24), fruto de este sería el mencionado Plan de Recuperación frente al Reto Demográfico. Y, recientemente, el pasado mes de mayo Cuenca se convertía en sede de la reunión del G-30, donde se expusieron las diferentes políticas que, para luchar contra la despoblación, se aplican en los territorios (Redacción CMM, 2025, 10 de mayo).

Sin embargo, esto no debe quedarse ahí, y no se ha quedado ahí, ha de promoverse una acción concertada con todos los actores políticos y en todos los niveles de la

Administración. Su implantación habrá de articularse por parte del gobierno nacional en el nivel del Estado, y de los gobiernos autonómicos y locales en sus respectivos niveles de responsabilidad. Pero también implicando al resto de instituciones y el tejido empresarial.

El mundo industrial, y la sociedad civil en general, también tiene un papel clave con el que los ODS pretenden concluir en un cambio de los patrones de producción y consumo; en el valor del medioambiente y la necesidad de preservación de nuestro planeta; en un empleo poderoso en la lucha contra las desigualdades.

En este sentido, este proyecto pretende aportar ideas, y posibles alternativas a un grave problema que, cada día más, se visualiza en nuestro entorno: la despoblación de los pueblos del Campo de Montiel, circunstancia que tiene multitud de aspectos negativos para una amplia comarca que ve cómo en unas décadas se ha ido reduciendo de forma muy preocupante su potencial humano. Por ello, al modo de cómo lo han hecho en comarcas del norte de España, entidades de emprendimiento social –El Hueco²–, Gobierno de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias, todas ellas en colaboración promueven políticas económicas, pero desde una perspectiva rural (Sanz Larruga, Soriano Moreno, Herrero Lorente, Pazos Vidal, 2023).

Metodología: Análisis del territorio objeto de la Propuesta

En julio de 2019 la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, diría en referencia al medio rural que “*nuestras zonas rurales son el tejido de nuestra sociedad y el latido de nuestra economía*”. Coincidimos en que las zonas rurales son parte del entramado de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y, en concreto, en la zona en la que situamos este proyecto: la provincia de Ciudad Real y una pequeña parte de Albacete. Partiendo de esa circunstancia, para esta CCAA se ha dibujado, lo que se ha denominado, un mapa del medio rural (Bachiller, C. 2021, 1 de julio) a fin de conocer la situación en la que se encuentran las diversas zonas en riesgo y, partiendo de ello, establecer medidas que consigan paliar la despoblación que padece gran parte de este territorio.

Con ese objetivo se aprobaba la mencionada Ley de Medidas frente a la despoblación en CLM (Cortes de Castilla-La Mancha, 2021) del gobierno regional, calificada como una ley “pionera” contra la despoblación, donde se definen diversas zonas en una clasificación por densidades de población:

- a) Extrema despoblación (densidad menor a 8 habitantes km²)
- b) Intensa despoblación (entre 8 y 12,5 habitantes km²)
- c) Riesgo de despoblación (menos de 20 habitantes km²)

De estos datos, comprobamos que el Campo de Montiel se encuentra dentro de los criterios de esta Ley, dado que los datos que proporcionamos nos indican un riesgo bastante elevado y real de esa vitola de “territorios despoblados”.

² Esta entidad ha coordinado la reunión del G-30, celebrada el pasado mes de mayo en Cuenca, para analizar las políticas públicas en materia de despoblación y evaluar la Estrategia Regional frente a la Despoblación, principal herramienta del Ejecutivo del Gobierno Regional de Castilla-La Mancha.
<https://www.elhueco.org>

La despoblación del Campo de Montiel es un hecho prácticamente endémico que, como consecuencia, está generando muchas desigualdades de variada tipología, desde las desigualdades personales hasta las territoriales entre localidades.

En un análisis demográfico del territorio se observa que estos pueblos han sido generadores de una emigración constante. Sin embargo, cabe añadir que esta se ha venido incrementando, sobre todo desde mediados del siglo pasado, con gentes que han emigrado a otras zonas del país, incluso al extranjero, fundamentalmente gente joven que buscaban (y buscan) mejores alternativas laborales.

Es palpable cómo esta sangría poblacional se ha continuado durante los años iniciales del siglo XXI, siendo mucho más flagrante a partir de 2008, con la crisis económica, pero esta sangría se sigue manteniendo en la actualidad.

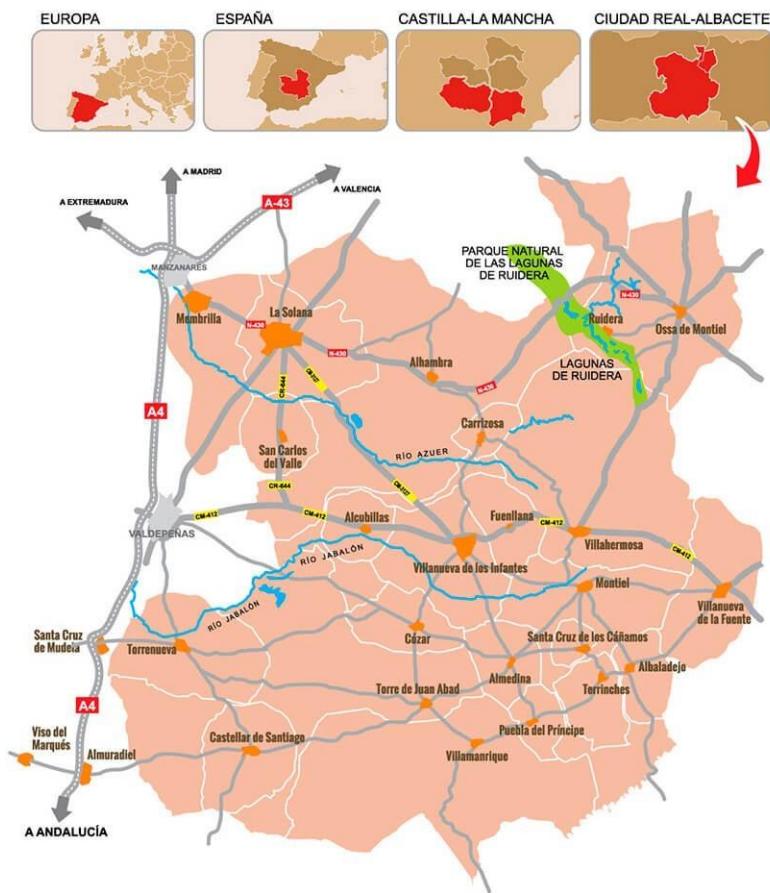


Lámina 1: Mapa de la zona del Campo de Montiel, objeto de la propuesta. Fuente:
<https://elcampodemontiel.com/los-pueblos/>

Contextualizando el territorio objeto de este proyecto, indicar que dicha comarca comprende 22 municipios localizados en la zona oriental de la provincia de Ciudad Real, así como un municipio de la provincia de Albacete (Ossa de Montiel). En total, son 23 municipios con una serie de características geográficas, socioeconómicas y culturales similares. En la Lámina 1 se observa dónde queda situada geográficamente esta comarca, así como las localidades que la componen.

Las 23 poblaciones que dan lugar a esta comarca que forma el Campo de Montiel se han unido para conseguir un objetivo principal, dar visibilidad a sus pueblos y que estos no terminen desapareciendo. Tal es este esfuerzo que han conseguido aunar, que se ha visto reflejada en la creación de una agrupación de prensa digital cuya denominación es *Los 23 del Campo de Montiel* (<https://www.los23delcampodemontiel.com/>) y con presencia en todas las redes sociales.

Estos municipios son:

- | | |
|--------------------------|--------------------------------|
| 1) Albaladejo | 13) Puebla del Príncipe |
| 2) Alcubillas | 14) Ruidera |
| 3) Alhambra | 15) San Carlos del Valle |
| 4) Almedina | 16) Santa Cruz de los Cáñamos |
| 5) Carrizosa | 17) Terrinches |
| 6) Castellar de Santiago | 18) Torre de Juan Abad |
| 7) Cózar | 19) Torrenueva |
| 8) Fuenllana | 20) Villhermosa |
| 9) La Solana | 21) Villamanrique |
| 10) Membrilla | 22) Villanueva de la Fuente |
| 11) Montiel | 23) Villanueva de los Infantes |
| 12) Ossa de Montiel | |

Somos conscientes de que la despoblación del medio rural no es reciente, sino que hunde sus raíces en el siglo XIX; pero también es visible que la pérdida de importancia del medio rural, en la actualidad es una consecuencia del cambio climático y la degradación ambiental que ve cómo se agrava con el envejecimiento de su población, la falta de acceso a la transformación digital y la dificultad de acceso a los servicios públicos, lo que agrava las desigualdades sociales.

La realidad nos muestra que la igualdad entre la sociedad rural y urbana no se ha conseguido aún y estamos muy lejos de ello. Es evidente que faltan oportunidades de empleo, hay dificultades de acceso a los servicios básicos y ausencia de infraestructuras adecuadas. Señala Campo Vidal (2020, p. 91) que existen tres factores negativos que, unidos, conducen a un diagnóstico mucho más grave “la despoblación del territorio, más el declive demográfico, acelerado porque la natalidad se ha desplomado, y la jubilación anticipada...”.

La consecuencia innegable es que los jóvenes, y especialmente mujeres, buscan alternativas fuera, lo que acarrea otro problema en el entorno: descenso en los nacimientos, dado que la gente que se ve obligada emigrar es la que está en edad fértil. El resultado es la falta de mano de obra para sectores como la agricultura y la ganadería, donde también se evidencia que las personas que llevan a cabo esas tareas tienen cada vez una edad más avanzada, no hay apenas relevo generacional, con lo cual no hay inversiones, o estas son escasas, en medios de producción mecánicos, entre otras.

Continuando con este análisis territorial, en cuanto al ámbito temporal, esta propuesta la vamos a estudiar tomando como referencia cuatro fechas concretas, si bien son relativamente distantes entre sí, hemos de indicar que son muy significativas.

El primer año del que hemos obtenido datos de población es 1960 (INE), fecha característica en nuestro país, porque supone, desde el punto de vista económico y social, el final de la autarquía y el inicio de un proceso continuo de apertura de la economía española. Ello supuso para muchos habitantes de estas poblaciones del

Campo de Montiel la posibilidad de emigrar a otros lugares donde pudieran mejorar sus condiciones laborales.

En esta década ya no se habla de exilio político, sino que quienes salen de sus pueblos lo hacen debido a cuestiones económicas y, en estas fechas, sí va a ser muy importante el efecto llamada. Así, a partir de estos momentos se inicia un éxodo de población, mayoritariamente gente joven en edad de trabajar y procrear, que van a ir generando ya desde estos momentos un déficit poblacional difícil de recuperar; como consecuencia empezará a hablarse de escasez de mano de obra para el campo, de menos nacimientos, de un envejecimiento de la población, todas ellas circunstancias que serán un continuo hasta estos momentos.

Nº	Localidad	1960	1998	2008	2018
1	Albaladejo	3.347	1.695	1.535	1.185
2	Alcubillas	1.910	772	595	485
3	Alhambra	2.926	1.298	1.145	1.000
4	Almedina	1.537	749	714	526
5	Carrizosa	3.026	1.729	1.491	1.225
6	Castellar de Santiago	4.420	2.244	2.213	1.918
7	Cózar	2.763	1.348	1.272	973
8	Fuenllana	989	331	302	217
9	La Solana	14.948	14.960	16.392	15.523
10	Membrilla	7.185	6.600	6.474	6.016
11	Montiel	2.859	1.721	1.613	1.330
12	Ossa de Montiel	3.561	2.790	2.727	2.352
13	Puebla del Príncipe	1.938	1.094	896	701
14	Ruidera	* 622	610	636	548
15	San Carlos del Valle	1.790	1.251	1.224	1.128
16	Santa Cruz de los Cáñamos	1.046	677	609	523
17	Terrinches	2.016	972	917	697
18	Torre de Juan Abad	4.186	1.468	1.267	1.018
19	Torrenueva	5.041	3.252	2.983	2.752
20	Villahermosa	5.869	2.719	2.264	1.854
21	Villamanrique	3.552	1.695	1.432	1.180
22	Villanueva de la Fuente	5.044	2.748	2.560	2.123
23	Villanueva de los Infantes	9.909	5.801	5.854	5.030

Tabla 1: Número de habitantes por localidad del Campo de Montiel entre 1960-2018. Elaboración propia a partir de los datos del INE.

La segunda fecha que hemos tomado como referencia ha sido el año 1998 (INE), es una fecha en la que se aprecia una cierta estabilidad económica y social, las pérdidas de población son bastante más reducidas y van a permanecer en esa línea hasta el año 2008 (INE).

Y esta va a ser la tercera fecha de referencia; siendo la antesala de la crisis económica, ha sido un referente para entender cómo esta primera “crisis económica mundial del siglo XXI” ha generado una nueva “ola” de emigración. La consecuencia que

contribuyó, aún más si cabe, a la despoblación del Campo de Montiel, continuando con pérdidas de población hasta la actualidad.

En último caso, hemos optado por considerar los datos de población correspondientes al año 2018 (INE 2018, 25 de junio), evitando obtener cifras más recientes, sobre todo relacionados con 2020-2021, donde la incidencia de los fallecimientos por la pandemia del Covid 19 podría dar una imagen desvirtuada en cuanto a números de población real se refiere.

El análisis de estos datos nos indica una tendencia hacia la estabilidad entre los años 1998 y 2008 que queda cortada con la crisis económica que provoca en estos últimos 10 años. Y ello continua hasta 2018, cuando se produce un nuevo descenso agravado de población.

No pueden ignorarse las cifras que reflejan los últimos diez años; en los que la pérdida de población ha sido mucho más acusada, y en la que poblaciones que las décadas anteriores se habían mantenido e incluso habían recuperado habitantes, la disminución de estos ha sido mucho flagrante. Así, se pasa en la comarca de 57.115 a 50.304 habitantes, lo que supone unas pérdidas de 6.811 personas, es decir, un 12% menos de población en esta década. Un arco temporal, relativamente breve, pero en el que se evidencia una pérdida de población bastante relevante.

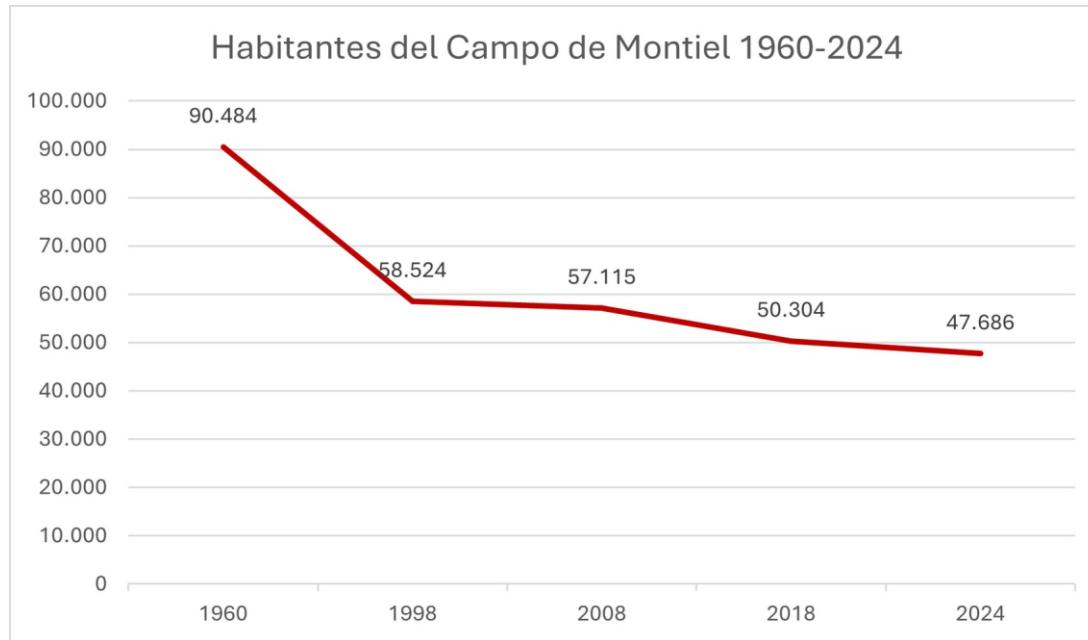


Tabla 2: Total de habitantes del Campo de Montiel en el periodo 1960-2024. Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Si bien en este trabajo estamos hablando de una comarca –Campo de Montiel–, y con tal entidad jurídica se está imponiendo, debe referirse a diferentes zonas rurales. Con lo cual, del estudio de los diversos municipios que conforman el Campo de Montiel, observamos que: La Solana es el mayor núcleo poblacional (15.523 h.). Además de comprobar que es la única localidad que ha ampliado el número de habitantes desde la década de los 60 del siglo XX, se constata que posee casi un tercio de los habitantes que suman entre todos los municipios de esta zona. Si sumamos las tres poblaciones con

mayor número de habitantes, La Solana, Membrilla y Villanueva de los Infantes, suponen más de la mitad de la población que reside en los 23 municipios el Campo de Montiel.

Entre los 1.000 y 2.000 habitantes se sitúan (Albadalejo, Alhambra, Carrizosa, Castellar de Santiago, Montiel, San Carlos del Valle, Torre de Juan Abad, Villahermosa y Villamanrique). Y destacar que 8 de los 23 municipios no llegan a sobrepasar los 1.000 habitantes (Alcubillas, Almedina, Cózar, Fuenllana, Puebla del Príncipe, Ruidera, Santa Cruz de los Cañamos y Terrinches), siendo Fuenllana la población la que menos habitantes tiene (217 h.).

Teniendo en cuenta la extensión territorial de esta comarca manchega, y las cantidades que nos dan de población, podemos hablar de cifras por de 3.517,29 km²; lo que habitante por kilómetro cuadrado queda de la siguiente manera: observamos que en 2008 contaba con una población de 16,2 habitantes/km², se observa una pérdida considerable de población de la década de 2008 a 2018, quedando estos índices de 14,30 habitantes /km². Estas cifras son muy esclarecedoras, de la situación actual de esta zona de la provincia de Ciudad Real, en relación con el resto del país.

Por tanto, si consideramos que, para la media de España, en el conjunto del territorio nacional se sitúa en unos datos de 92,77 habitantes/km², a nivel autonómico puede observarse ya un descenso notable de estos índices. Así, una población de 2.045.554 habitantes, representa una densidad de población de 26 habitantes/km². Por último, en el nivel provincial, con una población ascendía en 2020 a 495.045 habitantes, supone una densidad de población de 24,98 habitantes /km², cantidad muy inferior a la media española, pero que además está por debajo de los índices de población que se dan para la Comunidad de Castilla-La Mancha en su conjunto.

Se ha de hacer hincapié en una reflexión, y es que, si estos problemas que surgen en el Campo de Montiel no se dan a conocer, parece que no existen. Es por ello que es necesario hacerlos visibles y ponerlos en conocimiento de diversos sectores de la sociedad, con el fin de aportar soluciones, e insistimos, que esta ha de venir tanto del sector público como del privado.

¿Pero cómo están estos pueblos a día de hoy? Pese a que se ha indicado al comienzo, que el análisis se quedaba en 2018 por la peculiaridad de 2020 y la pandemia, solo puntualizar con esta tabla 2 la situación de estos 23 pueblos, donde vemos claramente cómo la sangría migratoria ha continuado en estas poblaciones, en estos últimos seis años. El descenso de habitantes es considerable en todas ellas, si bien en algunas la pérdida es menos significativa, como el caso de La Solana o Torrenueva, claro, habíamos indicado que La Solana era la única población que había recuperado población.

Para intentar encontrar una justificación a este nuevo descenso importante, se han comprobado las cifras del padrón municipal de Valdepeñas, ciudad tenida de referencia de los municipios del Campo de Montiel, por contar con Hospital y servicios administrativos intermedios entre la provincia y estos pueblos. Sin embargo, si bien esta localidad ha aumentado su población en estos seis años, en 2018 tenía 30210 habitantes y en 2024 estaba en 30617, no hay duda de que no ha absorbido los habitantes perdidos en los pueblos del Campo de Montiel.

LOCALIDAD	2018	2020	2021	2022	2023	2024
Albaladejo	1.185	1.108	1.099	1.074	1.046	1.003
Alcubillas	485	461	466	452	445	418
Alhambra	1.000	1.005	989	983	967	969
Almedina	526	500	497	489	485	482
Carrizosa	1.225	1.188	1.175	1.154	1.137	1.106

Objetivos: o cómo fomentar la propuesta de desarrollo

Sin entrar a valorar las prestaciones que ofrece la Ley de Medidas Económicas frente a la Despoblación de Castilla-La Mancha (Cortes de Castilla-La Mancha, 2021) –medidas fiscales, servicios públicos y un abordaje integral– o la Comunicación de la UE con la propuesta Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE (Comisión Europea, 2023) se hablaba de la ley castellano-manchega como ley “pionera” contra la despoblación y la lucha contra el éxodo del territorio rural. Y por qué se ha calificado de pionera, porque ha dibujado esa radiografía del problema de estos pueblos; porque ha implantado iniciativas como el mantenimiento de centros escolares en los pueblos donde haya 4 niños; porque ha apostado por potenciar los centros de atención sanitaria primaria básicos en todas las zonas rurales; se promueven los incentivos fiscales para la adquisición y la rehabilitación de las viviendas; o las ayudas a autónomos y empresas que se instalen en los medios rurales.

Un proyecto impulsado por el Gobierno de Castilla-La Mancha es la Agenda de Desarrollo Urbano y Rural de Campo de Montiel y Campo de Calatrava (<https://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/el-gobierno-regional-inicia-los-contactos-para-elaborar-la-agenda-de-desarrollo-urbano-y-rural-de>) como proyecto piloto para conocer las necesidades y la realidad de las diferentes zonas despobladas de Castilla-La Mancha.

Pero no siempre el ordenamiento jurídico, ni la Administración Pública, tienen resultados efectivos. Como señala Soriano Moreno (2023) en algunas circunstancias para paliar la vulnerabilidad de determinados grupos, como las mujeres, se desarrolla con una actitud paternalista sin llegar a ser efectiva. Por ello, es preciso analizar las circunstancias concretas, no ya de la comarca en conjunto sino de cada pueblo, y así hacer propuestas de desarrollo.

Cada comarca es distinta, presentando notables diferencias, pero también similitudes y no hay una solución única para el grave problema de la despoblación. Es por ello que para la comarca del Campo de Montiel se están generando iniciativas desde diversos sectores, incluido el sector privado, lo que permite vislumbrar un cambio de actitud que está empezando a resultar positivo.

Supuestos concretos de esta iniciativa, fundamental desde el sector público, es la generada en el seno de una empresa pública como Correos, que presenta unas expectativas bastante interesantes a través de Correos Market. Esta ha creado una plataforma comercial donde cualquier producto se publicita gratuitamente y después se garantiza la venta; así se asegura un nexo con las redes comerciales, correosmarket.es. Se da la circunstancia de que Correos suele ser la única representación estatal en los pueblos, porque en muchos de ellos han desaparecido hasta los cuarteles de la Guardia Civil.

Destaca la promoción de los diferentes entornos rurales, pueblo por pueblo, para dar a conocer su patrimonio cultural, su historia, el medio natural con el que cuentan, y esto desde las administraciones locales unidas en entidad (<https://www.los23delcampodemontiel.com/>).

Pero por otra parte, ese cambio de actitud también parece estar llegando a otros sectores, como la Banca privada que parece haberse concienciado del problema añadido que supone la desaparición de las sucursales bancarias de estas poblaciones. Así, las que son conscientes de lo que esto supone, implantan acciones que van encaminadas a fijar

gente al territorio; es el caso de EurocajaRural (<https://eurocajarural.es/elmotivodejose>), cuyo lema: “Visibilizar la lucha contra la despoblación y la exclusión financiera”.

Varios son los grupos de acción que han ido surgiendo a lo largo de estos años, que aportan su granito de arena a base de ideas o de acciones que llevan a cabo. Es por ello que, a nivel particular, se han generado proyectos como el denominado “Semillero de ideas para el Campo de Montiel” (Avilés Pozo, 2021, 18 de septiembre). Esta iniciativa que ha sido promovida por un vecino de la localidad de Torre de Juan Abad, Miguel Ángel Vélez, pretende aportar ideas y proyectos que sean útiles para frenar la despoblación de esta zona. En concreto, este Proyecto apuesta por la llegada de microempresas que conecten con el entorno y la población, y no de grandes empresas, que se ubiquen en esta comarca.

Este proyecto, de iniciativa ciudadana, ha seguido dando forma a la idea principal de visibilizar la comarca; y quienes más, y mejor, pueden hablar de sus pueblos son sus habitantes, como en este caso con la publicación de un libro *Voces de nuestros pueblos* (Vélez, 2022).



Lámina 2: Calle de Torrenueva durante la manifestación contra la minería de tierras raras.

Fuente: autores.

Y cómo no, mencionar el cambio en la mentalidad que ha conducido al asociacionismo de los habitantes de estas poblaciones, promoviendo la concienciación siempre en defensa de sus intereses. Las acciones surgidas han sido de lo más diversas, la primera de ellas la Asociación Campo de Montiel (<https://elcampodemontiel.com/>) transformada posteriormente en Los 23 del Campo de Montiel; asociaciones de promoción del medio rural, como los grupos de acción como la Asociación del Desarrollo de Campo de Montiel y Campo de Calatrava, Tierras de Libertad (<http://www.tierrasdelibertad.com/portada.html>); asociaciones que luchan contra las

explotaciones mineras de tierras raras, que aprovechan esa baja densidad demográfica para explotar unos recursos mineros que lastrarían buena parte de los territorios del Campo de Montiel, como la Plataforma Sí a la Tierra Viva (<http://www.sialatierraviva.org/>).

Vemos en la Lámina 2 cómo esta idea de proteger y defender el medio rural está arraigando de tal manera en la población que se manifiestan en las calles, cuando es necesario, para exigir su respeto. Añadir las asociaciones culturales de defensa del paisaje, recuperación de las vías pecuarias y promotoras del emprendimiento social como “Alhambra Tierra roja”; el Centro de Estudios del Campo de Montiel (<https://cecampomontiel.es/cecm/>); la Plataforma Campo de Montiel Histórico (<https://campodemontielunesco.es/>) o fundaciones como “Castillo de la Estrella”, de Montiel (<http://www.fundacioncastillodelaestrella.org/>) todas ellas en defensa del patrimonio de esos pueblos.

Desarrollo: Causas de la despoblación del Campo de Montiel

Para referirnos a las posibles causas de la despoblación hay que tener en cuenta la zona. Esta se compone de una cantidad elevada de municipios: 23, con otros condicionantes como la disgregación por el territorio y grandes distancias entre ellos. Sin embargo, la evidencia se decanta por el hecho de que el motivo principal de la despoblación es la destrucción de empleo en esa comarca (Bandrés, Azón, 2021, p 23).

Cabe añadir que nos encontramos con unas localidades donde la agricultura y la ganadería son los sectores básicos donde se ocupan el mayor porcentaje de mano de obra, sobre todo, masculina. A esta circunstancia hay que añadir la falta manifiesta de industrias, lo que imposibilita otras alternativas laborales. Todos estos factores inciden negativamente en las expectativas de la población joven, especialmente, para las mujeres. Es por ello que los grupos de edad más jóvenes buscan opciones laborales fuera de estos municipios.

Es importante mencionar las vías de comunicación, fundamentales en una zona como esta que cuenta con grandes distancias entre los núcleos urbanos, así como entre las poblaciones de referencia.

No cabe duda de que, a mayor dispersión de las poblaciones, mayor dificultad en la gestión de los servicios esenciales, y lo que es más oneroso, un sobrecoste al prestar esos servicios en territorios tan amplios y diseminados.

Estas vías de comunicación han sido primordiales a lo largo de la historia y han influido decisivamente en el desarrollo de los pueblos; en un contexto actual es aún más necesario disponer de buenos medios de comunicación que se convierten en herramientas imprescindibles para comunicar estas zonas. La ausencia de ellas condena a estos territorios alejados de grandes núcleos urbanos y sin apenas posibilidades de expansión. No es posible el desarrollo del territorio, económico y productivo si no hay unas estructuras para el transporte adecuadas a la zona (López Escolano, 2023, p 264).

Con motivo del IV Centenario de la publicación de Don Quijote de La Mancha, en 2005, surgió la idea de dar este nombre a un proyecto de autovía que uniera Ciudad Real con Albacete, pasando por las comarcas de los Campos de Calatrava y Montiel. Con esta propuesta denominada Autovía del IV Centenario se pretendía unir, como decimos, la capital ciudadrealeña con el Campo de Montiel y otras zonas del Este y Sur del país. Pero de este proyecto solo vio la luz la primera parte del primer tramo, con lo

que el resto quedó inconcluso y así sigue dos lustros después. En menor medida, en cuanto a las expectativas despertadas, pero también con una importante influencia, la Autovía A-43 era otro ambicioso proyecto que debía comunicar la zona levantina con Extremadura; sin embargo, también quedó “cortada”, hace años, a su paso por Ciudad Real y sigue sin llegar a unir ambos extremos de la Península.



Lámina 3: Campos de Montiel. Vista desde Alhambra. Fuente: Autores.

Podría atribuirse a la geografía del territorio el que estas vías de comunicación quedaran paralizadas. Cabe pensar que no. Si bien los territorios por donde han de discurrir son sumamente amplios, no puede atribuirsele otro inconveniente, como podrían tener en zonas montañosas o con otros accidentes geográficos (López Escolano, 2023, p 264). Es más previsible pensar que la cuestión en juego para continuar, era la conveniencia política al tratarse de unos proyectos que habían sido comenzado por otras fuerzas políticas en el poder. Como vemos en la Lámina 3, los vastos territorios que forman el Campo de Montiel necesitan de unas vías de comunicación que no dejen en el abandono a sus poblaciones.

Por lo que se refiere al ferrocarril, un transporte muy popular, es evidente que también ha sufrido el inconveniente del “distanciamiento” de la zona del Campo de Montiel, la línea férrea más cercana a este territorio es la que pasa por Valdepeñas, comunicando el sur con el centro peninsular y viceversa. Sin embargo, en las últimas décadas esta línea de ferrocarril está sufriendo cada vez más restricciones; con lo que quedan apenas media docena de trenes diarios en ambas direcciones. El ferrocarril, que en un tiempo fue referente de transporte de viajeros, languidece y se cierra sin que las administraciones competentes hagan nada por evitarlo. El resultado es la imposibilidad de viajar en transporte público a determinadas horas lo que condiciona mucho este medio de transporte, económico y más ecológico, que evitaría desplazamientos por carreteras.

Otras infraestructuras, como los polígonos industriales son, salvo contadas excepciones, una *rara avis*, por ello es complicado el establecimiento del sector empresarial y, porque como acabamos de indicar, son zonas donde las principales vías de comunicación quedan lejos. Esta es la razón de que no resulte de interés para el

empresariado invertir en implantar determinadas industrias, como podrían ser las relacionadas con los recursos de la zona, ya sea de transformación, envasado, de productos agrícolas, ganadería, caza, entre otros.

Un inconveniente fundamental, que suele lastrar cualquier intento de desarrollo industrial, es el problema de la escasez de agua algo que condiciona a sectores básicos como la industria o la agricultura. En la zona existen pequeños ríos con fuertes estiajes, pero dado que se va imponiendo, cada vez más, el sistema de riego por goteo de extensiones de viñedo, olivares, etc., eso está provocando el agotamiento de las reservas de agua del subsuelo y la calcificación del terreno cultivable.

Un elemento reseñable es el escaso cooperativismo de la zona; estos serían una alternativa a esos últimos problemas mencionados. La creación de cooperativas con características que las hicieran competitivas, podrían dar salida a los productos agrícolas y ganaderos de la comarca, y de esta manera revertir la escasez de industrialización.

Otra causa de la despoblación es que conlleva la desaparición de entidades bancarias, como decíamos anteriormente, de esas poblaciones. Esto supone la imposibilidad de disponer de dinero efectivo para los habitantes de estos pueblos que, en una gran proporción, suelen tener un perfil de personas de avanzada edad. Y la foto que queda de nuestros pueblos es la que vemos en la Lámina 4: calles y casas vacías y envejecidas.



Lámina 4: Calle de Alhambra. Fuente: autores.

Todas estas causas mencionadas anteriormente han ido provocando la despoblación del Campo de Montiel, concretándose en la actualidad en cuestiones fundamentales como:

- La falta de oportunidades laborales.
- El envejecimiento de la población de estos municipios.
- La baja natalidad.

Señala M. Castels que la consecuencia más grave de la despoblación es “Desarraigo de culturas y familias, pérdida de memoria histórica, ruptura de vínculos a la tierra y a las costumbres, descuido del entorno natural, olvido de quienes fuimos, incertidumbre de qué seremos, y abandono de quienes quedan atrás...” (Castels, 2020, p. 13). Hemos

apuntado más arriba las tres consecuencias más importantes que han de atribuirse a la despoblación; no obstante, no queda claro cuál sería el orden de estas, si bien es evidente que la baja natalidad tiene su causa en el envejecimiento de la población (Bandrés, Azón, 2021, pp 20-21).

El declive demográfico es constante y la consecuencia es la falta de relevo generacional, la demostración más palpable es el acusado abandono de casas en estos núcleos rurales. El traslado de estas familias conduce a que se cierren los colegios por esos bajos índices de natalidad.

Respecto al acceso a los recursos sanitarios y asistenciales, tan necesarios en estas localidades de población bastante envejecida –Centros de salud próximos, Centros de Día, Residencias de mayores...etc.–, es de agradecer que la propia Comunidad Autónoma haya hecho un esfuerzo notable por dotar de los mismos a los municipios. Teniendo en cuenta las grandes distancias para llegar a los hospitales de referencia, es importante el servicio que, a través del sistema de salud de Castilla-La Mancha, se presta en estas localidades: emergencias del 112, ambulancias, helicópteros, personal especializado, etc.

Otros aspectos negativos de la despoblación que acucian a estas zonas es el intento de aprovecharse de estas gentes y sus territorios para la explotación de unos recursos que agravarían aún más el deterioro de esta comarca; el ejemplo es la explotación minera de las tierras raras. La explotación de estos recursos mineros lastraría buena parte de los territorios del Campo de Montiel dando lugar a: problemas medioambientales, de salud, el uso desmedido de los escasos recursos hídricos... un alto precio que conllevaría, sin duda, el “vaciado” de algunos de estos pueblos. Parece olvidarse que, como señala Campo Vidal (2020, p. 141), “La despoblación es la antesala de la desertización”. No se descarta que, por parte de este sector productivo, se pretenda que estos pueblos queden en una situación de semiabandono, lo que evitaría los problemas y el rechazo que han surgido recientemente con el intento de apertura de estas explotaciones mineras.

Se han argumentado las diferentes consecuencias que conlleva la despoblación, no obstante, existen otras menos visibles pero que también es necesario considerar. García Jiménez (2020, p 36) referidas a Castilla-León, hablaba de la pérdida de patrimonio histórico-artístico de los pueblos al quedar deshabitados, del desaprovechamiento de la agricultura y la ganadería, de los entornos naturales y la pérdida de la biodiversidad indispensable para la vida como hemos podido ver con la pandemia de la Covid.

Es preciso hablar de una restructuración de la gestión de los recursos naturales. Una gestión sostenible de estos puede conducir a la recuperación medioambiental y, de manera conseciente, al mantenimiento de empleos. Un modelo de economía circular en la que el productor del campo participe en la cadena de distribución de sus productos, reforzando el trabajo de estos agricultores y aumentando sus ingresos, poniendo en práctica la Estrategia de la UE “De la Granja a la Mesa” (Majerczyk, 2025).

Conclusiones: Posibles alternativas y propuestas de desarrollo

La característica que haría garantizar el beneficio de la vida en el ámbito rural, en este caso concreto en el Campo de Montiel, debería ser el de la calidad de vida; añadiendo a esta la opción de participar en la toma de decisiones del lugar de residencia, como

hemos indicado del ejemplo de “El semillero de Ideas para el Campo de Montiel” en 2019 en Torre de Juan Abad.

Es evidente que la falta de difusión de las posibilidades que ofrece esta zona es uno de sus inconvenientes, como lo es poner en conocimiento de las instituciones sus verdaderos problemas; no faltan recursos, aunque puedan parecer limitados, se trata de fortalecer y potenciar los que existen, dado que se pueden rentabilizar. De hecho, tenemos claros ejemplos y similitudes en los que podemos basarnos, porque zonas como Teruel o Ponferrada, entre otras, ya trabajan sobre ellos con el apoyo institucional.

Son múltiples y variadas las riquezas que presentan las poblaciones del Campo de Montiel; es precisamente en estos recursos en los que hemos de basarnos y rentabilizarlos de cara a implantar alternativas y propuestas realistas que salgan adelante aprovechando estas potencialidades.

Es fundamental partir de una base donde se comience a poner en marcha acciones, gestionando los variados recursos de estos pueblos del Campo de Montiel. Cuestión esencial para atisbar un futuro prometedor es ser capaces de generar sinergias interesantes y rentables. Sobre todo, contamos con recursos patrimoniales de todo tipo: naturaleza, patrimonio arquitectónico, gastronómico, cultural...alojamientos cada vez más adaptados a las exigencias actuales.

Hablamos de la agricultura y sus posibilidades de expansión, así como de la ganadería. Se ha de hablar de la necesidad de fomentar las cooperativas, para conseguir una mayor rentabilidad y defensa de los productos de la zona.

Otro recurso potencial es la caza, sector que puede aportar mayor rentabilidad, porque reúne condiciones óptimas en esta zona.

El turismo es una baza con mucho futuro: los recursos histórico-patrimoniales, culturales, de la naturaleza, etc. La mayoría de estos pueblos cuentan con una amplia historia que les proporciona un gran número de monumentos arquitectónicos, rutas en parajes naturales, etc.; una oferta importante en sectores como la hostelería, con casas rurales o pequeños hoteles, guías turísticos, empresas de turismo y un largo etcétera de alternativas laborales relacionadas con la explotación directa o indirecta de este sector en auge constante.

La gastronomía de la zona es otro buen reclamo para propiciar alternativas, si se canaliza de forma correcta y se rentabilizan sus posibilidades.

Productos fundamentales fruto de nuestra agricultura, como el vino, con denominaciones de Origen como Valdepeñas y Mancha, prestigian la zona; sin olvidar el queso manchego de oveja, un producto que ha conseguido un prestigio y reconocimiento internacional. Y cómo no hablar del aceite, producto de calidad al alza en todas estas localidades, donde se propicia la generación y funcionamiento de cooperativas que incentiven a los agricultores y productores locales, lo que puede ser también una alternativa para fijar población con perspectivas de futuro.

Por otra parte, destacar en esta propuesta a las universidades públicas de esta región, UCLM y UNED. Una de las funciones que cumplen las universidades es que asientan y fijan la población al territorio a través de diversas acciones y, sobre todo, a través de su potencial humano. La implantación de la UNED, como destaca su Rector, genera economía del conocimiento; ayuda a transformar y modernizar la economía de los pueblos y fomentan los activos que tiene.

Esta opción de formación es, sin duda, muy interesante, si desde el Centro Asociado de la UNED a Ciudad Real se consigue involucrar a una parte de la población esto permitirá trabajar con sectores de la población que están en edad de aportar ideas generadoras de empleo. Para ello, el Centro de la UNED de Ciudad Real cuenta con variados recursos humanos y tecnológicos que pueden permitir avanzar en esta iniciativa.

La UNED tiene que apostar por organizar cursos de formación y orientación, presenciales y *on line*, para parados y población activa, para empresariado, Jornadas técnicas, de asesoramiento, etc. es decir, un amplio abanico de posibilidades en los que esta Universidad puede implicarse y sería una alternativa en la formación de los habitantes del Campo de Montiel.

La implicación de la UCLM en este problema de la despoblación también es importante, llevándose a cabo acciones desde la UCLM a través de programas como UCLM Rural (<https://www.uclm.es/global/promotores/organos%20de%20gobierno/vicerrectorado%20de%20transferencia%20e%20innovacion/novedades/uclm%20rural>) en el que se pretende fomentar las prácticas en empresas y entidades rurales, a la vez que se promueve la movilidad de los estudiantes para poder contribuir a dinamizar estas zonas afectadas por la despoblación.

Recientemente (julio, 2025) ha sido premiado un estudio pionero sobre la despoblación rural de Castilla-La Mancha, desarrollado por profesores de la UCLM. Estas y otras cuestiones que se están llevando a cabo, nos hablan del interés que despierta, en nuestras universidades, el tema de la despoblación y las posibles soluciones a adoptar.

Hay que tener en cuenta que la gente se va de donde no hay sitio para quedarse.

Referencias

- Avilés Pozo, A. (2021, 18 de septiembre). *El “semillero de ideas” convertido en proyecto ciudadano que lucha por revitalizar el Campo de Montiel*. elDiario.es. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: https://www.eldiario.es/castilla-la-mancha/semillero-ideas-convertido-proyecto-ciudadano-lucha-revitalizar-campo-montiel_1_8305902.html.
- Bachiller, C. (2021, 1 de julio). “Castilla-La Mancha dibuja un nuevo mapa de su medio rural para combatir la despoblación” elDiario.es. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: https://www.eldiario.es/castilla-la-mancha/castilla-mancha-dibuja-nuevo-mapa-medio-rural-combatir-despoblacion_1_8096534.html.
- Bandrés, E. y Azón, V. (2021). La despoblación de la España interior. Madrid: Funcas.
- Campo Vidal, M. (2020). *La España despoblada. Crónicas de emigración, abandono y esperanza*. Madrid: Next Educación.
- Castels, M. (2020). Prólogo. Vivencia de la despoblación. En: Campo Vidal, M. *La España despoblada. Crónicas de emigración, abandono y esperanza* (pp 13-15). Madrid: Next Educación.
- Comisión Europea (2023). Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040.

- Recuperado el 20 de julio de 2025 de: (<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/20/a-long-term-vision-for-the-eu-s-rural-areas-council-approves-conclusions/>).
- Cortes de Castilla-La Mancha. 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. DOCLM 12 de mayo de 2021.
- García Jiménez, A. (2020). La despoblación: una cuestión de Estado. Revista Jurídica de Castilla-León, 52, pp 31-71.
- García, A. (2025, 3 de julio). UNED y territorio: cómo la universidad a distancia está salvando la educación en la España rural. La Brújula Verde. Magazine cultural independiente. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://www.labrujulaverde.com/2025/07/uned-y-territorio-como-la-universidad-a-distancia-esta-salvando-la-educacion-en-la-espana-rural>.
- Instituto Nacional de Estadística. (2018, 25 de junio). INE. Cifras de Población a 1 de enero de 2018. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: https://www.ine.es/prensa/cp_e2018_p.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística. (s/f). INE. Evolución de datos de Personas (2006-2008) por características demográficas. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t25/p450/base_2011/a2008/11&file=02002.px.
- Instituto Nacional de Estadística. (s/f). INE. Municipios que más se han despoblado desde 2001. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e244/avance/p03/l0/&file=06008_px&L=0.
- Instituto Nacional de Estadística. (s/f). INE. Población (1960) por provincias, edad y sexo. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p06/l0/&file=1960.px&L=0>.
- Instituto Nacional de Estadística. (s/f). INE. Población por fecha de nacimiento (1998). Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p04/a1998/l0/&file=00001004.px&L=0>.
- López Escolano, C. (2023). Infraestructuras de transporte y movilidad en la España rural: trayectoria, situación y perspectivas. En Gómez Sánchez, Y. Coordinadora. *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp 263-306). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Majerczyk, M. (2025). La Estrategia “De la Granja a la Mesa. La política agrícola común (PAC). Parlamento Europeo. Recuperado el 6 de julio de 2025 de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/293547/la-estrategia-de-la-granja-a-la-mesa->.
- MITERD, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s/f). Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf

Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopt-a-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

Presidencia del Gobierno. (s/f). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/paginas/plan.aspx>.

Redacción CCM. (2025, 10 de mayo). Expertos de varios países debaten en Cuenca sobre cómo las políticas públicas inciden en la lucha contra la despoblación. Recuperado el 20 de julio de 2025 de: <https://www.cmmedia.es/noticias/castilla-la-mancha/cuenca/expertos-paises-debaten-cuenca-sobre-politicas-publicas-inciden-lucha-despoblacion.html>.

Sanz Larruga, F. J.; Soriano Moreno, S.; Herrero Lorente, J.; Pazos Vidal, S. (2023). El “rural proofing” o “mecanismo rural de garantía” como instrumento de dinamización de las áreas rurales. En: Gómez Sánchez, Y. Coordinadora. *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp 117-155). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Soriano Moreno, S. (2023). Legislación vigente. En: Gómez Sánchez, Y. Coordinadora. *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp 169-183). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Vélez, M. (2022). EL SEMILLERO, Voces de nuestros pueblos.: Ideas para el desarrollo del Campo de Montiel. Ciudad Real.

DERECHOS DE LA INFANCIA Y EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE DESPOBLACIÓN RURAL: UNA MIRADA DESDE CASTILLA-LA MANCHA

CHILDREN'S RIGHTS AND EDUCATION IN CONTEXTS OF RURAL DEMOGRAPHIC DECLINE: AN APPROACH FROM CASTILLA-LA MANCHA

Paloma Candela Soto

Profesora Titular UCLM. Paloma.Candela@uclm.es

Sandra López Fernández

Profesora Ayudante Doctora UCLM. Sandra.lfernandez@uclm.es

María del Carmen Sánchez Pérez

Profesora Titular UCLM. Mariacarmen.Sanchez@uclm.es

Resumen

La despoblación rural en España, y especialmente en regiones como Castilla-La Mancha, agrava las desigualdades educativas que afectan a la infancia y adolescencia. Este texto forma parte de una investigación más amplia (TsecRural), que analiza cómo el alumnado y el profesorado perciben la vulnerabilidad y las desigualdades educativas en contextos rurales. Mediante un enfoque metodológico mixto, con predominancia de la perspectiva cualitativa, se realizaron cuestionarios informativos en el marco de dinámicas de aula, entrevistas y grupos focales en centros educativos de educación secundaria de Castilla-La Mancha. Los resultados revelan cuatro dimensiones clave: una oferta educativa limitada; las tensiones entre los sentimientos de arraigo y movilidad; las trayectorias escolares frágiles y el papel resiliente de la comunidad. Se concluye constatando que existe una vulneración del derecho a la educación, influida por decisiones centralizadas y una reducida inversión territorial. Se propone impulsar políticas públicas con enfoque de justicia territorial, orientadas a fortalecer la continuidad educativa y a reconocer el valor de las comunidades rurales.

Palabras clave

Despoblación rural, Derechos de la infancia, Educación secundaria, Justicia territorial, Trayectorias educativas

Abstract

Rural demographic decline in Spain -particularly in regions such as Castilla-La Mancha- intensifies educational inequalities affecting children and adolescents. This paper is part of a broader research project (TsecRural-CLM) that explores how students and teachers perceive vulnerability and educational inequality in rural contexts. Using a mixed-methods approach, with a predominant qualitative approach, the study involved classroom-based questionnaires, semi-structured interviews and focus groups, conducted in high schools in Castilla-La Mancha. The findings reveal four key dimensions: a limited educational offer, tensions

between feelings of rootedness and mobility, fragile educational trajectories, and the resilient role of the rural community. It is concluded that there is a violation of the right to education, based on centralized decision-making and limited territorial investment. A promotion of public policies grounded in territorial justice, aimed at strengthening educational continuity and recognizing the value of rural communities is proposed.

Keywords

Rural demographic decline, Children's rights, Secondary education, Territorial justice, Educational trajectories

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Marco conceptual 3. Metodología 4. Resultados 5. Discusión y conclusiones 6. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos de la Infancia tienen un vínculo inherente con el derecho a la educación. En este trabajo se profundizará en ambos, poniendo el foco en cómo estos derechos, fundamentados en tratados y acuerdos internacionales, pueden verse debilitados o vulnerados en contextos de despoblación rural.

Recientemente, la Agenda 2030, promovida por Naciones Unidas (2015), reconoce la importancia de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad a lo largo de toda la vida (Objetivo de Desarrollo Sostenible-ODS- 4), así como de reducir las desigualdades y promover el desarrollo sostenible de los territorios (ODS 10 y 11). En este marco, la despoblación se configura como una amenaza directa al ejercicio efectivo de los derechos de la infancia y la adolescencia, en tanto agrava las desigualdades territoriales y limita el acceso a recursos esenciales para el desarrollo personal, educativo y comunitario.

La UNESCO (2023) advierte que más de 244 millones de niños y jóvenes en el mundo están fuera del sistema educativo, y que las zonas rurales concentran los niveles más altos de exclusión, abandono y falta de acceso a servicios educativos complementarios. La desigual distribución territorial de recursos, combinada con déficits de planificación educativa, contribuye a ampliar las brechas ya existentes entre contextos urbanos y rurales.

En el ámbito europeo, la OCDE (2022) señala que la infancia rural tiene mayor riesgo de pobreza, limitaciones de acceso a internet, menores oportunidades culturales y dificultades de movilidad física, lo que repercute directamente en su rendimiento escolar, su bienestar emocional y en sus trayectorias formativas. UNICEF (2022), en su informe sobre la situación de la infancia en España, también pone el foco en las desigualdades territoriales, subrayando que la garantía del derecho a la educación requiere políticas educativas sensibles al entorno, con recursos adecuados, redes de apoyo comunitario y acompañamiento socioeducativo continuado. Además, alerta sobre los impactos psicosociales que generan la falta de expectativas de futuro y el aislamiento territorial en niños y adolescentes.

En el contexto español, según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024), el 84% de los municipios en España tiene menos de 5.000 habitantes y más del 60% sufre pérdida sostenida de población. Castilla-La Mancha es una de las regiones más afectadas: el 66% de sus

municipios están clasificados como zonas de “intensa o severa despoblación”, con densidades inferiores a 12,5 habitantes por km², lo que compromete la sostenibilidad de servicios básicos como la escuela, el transporte o la atención sanitaria (Comisionado frente al Reto Demográfico, 2023). Esta fragilidad demográfica se traduce en el cierre progresivo de unidades escolares, la dificultad para mantener centros de secundaria en funcionamiento y una escasa o nula oferta de estudios postobligatorios.

Según el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP, 2023), el alumnado de zonas rurales accede en menor medida a itinerarios de bachillerato o a formación profesional de grado medio, y presenta mayores tasas de abandono escolar temprano, con diferencias significativas en relación con zonas urbanas. Además, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Gobierno de España, 2021) reconoce que el acceso a servicios educativos en el medio rural está condicionado por la disponibilidad de transporte escolar, la conectividad digital, la dotación de profesorado y los recursos para la atención a la diversidad. Asimismo, la falta de espacios juveniles, actividades culturales y redes de socialización también limitan el desarrollo emocional y social del alumnado, especialmente en etapas de cambio como la adolescencia. Todo ello configura un ecosistema restrictivo que pone en riesgo el cumplimiento de los derechos de la infancia reconocidos tanto por la Convención sobre los Derechos del Niño como por la legislación educativa vigente.

Castilla-La Mancha constituye un caso paradigmático: la pérdida progresiva de población en amplias zonas del territorio ha venido acompañada de una reducción de los servicios públicos, el cierre de escuelas unitarias, la escasa presencia de actividades juveniles y una oferta educativa postobligatoria limitada o inexistente. Todo ello afecta directamente a las trayectorias educativas y vitales de la población más joven, comprometiendo su derecho a una educación significativa, al desarrollo integral y a la participación en su comunidad (Gómez Valenzuela & Holl, 2024). El entorno rural, lejos de ser neutro, actúa como un condicionante estructural de las oportunidades formativas, sociales y emocionales.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación TsecRural¹ que analiza las transiciones y trayectorias socioeducativas del alumnado de zonas rurales de Castilla-La Mancha en el tránsito de la escolarización secundaria obligatoria. Desde una perspectiva de justicia socio territorial, se parte del reconocimiento de la infancia y la adolescencia como sujetos de derechos, cuyo acceso a una educación de calidad depende en gran medida de las condiciones sociales y espaciales de su entorno.

A partir de esta premisa, el artículo centra su objetivo en analizar las percepciones del alumnado y del profesorado de entornos rurales en Castilla-La Mancha sobre la vulnerabilidad del derecho a la educación en contextos de despoblación, con especial atención a las expectativas formativas y vitales de los y las adolescentes.

¹ Llevado a cabo por el Grupo de Investigación EDUTRASOC-UCLM, Proyecto TsecRural: "Transiciones socioeducativas de la escuela rural a la Educación secundaria en Castilla-La Mancha: cómo mejorar el acompañamiento y la continuidad formativa de los y las jóvenes en el medio rural". Ref.: 2022-GRIN-34119. Financiado por Plan Propio de Investigación UCLM, 2022, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Este trabajo persigue, en concreto, explorar cómo el alumnado y el profesorado interpretan las limitaciones estructurales del entorno rural que afectan al acceso, la calidad y la continuidad educativa. También busca identificar los factores sociales, territoriales y escolares que condicionan las expectativas académicas y profesionales del alumnado en contextos de despoblación; y comprender los discursos docentes y las estrategias de acompañamiento en relación con las trayectorias educativas de jóvenes rurales, en el marco del derecho a una educación equitativa y significativa.

Desde esta mirada, el análisis trasciende el enfoque tradicional, centrado en el rendimiento académico o el abandono escolar, para poner el foco en los derechos, el bienestar y las oportunidades de vida que el contexto rural puede o no ofrecer a su población más joven.

Para ello, se presenta en primer lugar el marco teórico que sustenta la investigación, centrado en los conceptos fundamentales del derecho a la educación y los derechos de la infancia y adolescencia en contextos rurales. Posteriormente, se describe la metodología desplegada para el desarrollo del estudio, orientada a dar voz al alumnado, al considerar a la infancia como agencia esencial en el estudio de la realidad social (Rodríguez Pascual, 2000). Se presentan a continuación los principales resultados, orientados a cuatro dimensiones clave: una oferta educativa limitada; las tensiones entre los sentimientos de arraigo y movilidad; las trayectorias escolares frágiles y el papel resiliente de la comunidad rural.

Estos resultados evidencian la urgencia de formular políticas educativas que respondan a las particularidades de los territorios rurales, superando el enfoque urbano-centralista que ha prevalecido en la planificación educativa española. Este modelo ha contribuido a la desatención de las comunidades rurales y al desmantelamiento progresivo de servicios públicos esenciales, como la educación. La revitalización de estos territorios exige reconocer su potencial y garantizar el acceso equitativo a servicios básicos, en un marco de planificación territorial que valore su diversidad (De las Rivas-Sanz et al., 2022). La pérdida de oportunidades educativas, estrechamente vinculadas con el declive demográfico en regiones como Castilla-La Mancha, compromete el derecho a una educación significativa y sostenible, en línea con lo establecido por la Agenda 2030, reforzando la necesidad de estrategias que integren la dimensión educativa como eje del desarrollo rural (Gómez Valenzuela & Holl, 2024).

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Derecho a la educación como derecho humano y derecho social

La educación es un derecho recogido por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) cuya ampliación y significado se han ido conformando a lo largo de los avances normativos e instrumentos internacionales elaborados desde el último medio siglo hasta la actualidad.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación General n.º 13) recoge una interpretación más extensa del derecho a la educación (1999): “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que

permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”². Este planteamiento, según analiza Abrisketa Uriarte (2014), destaca dos rasgos esenciales del derecho a la educación. Por un lado, el carácter individual de derecho humano y, por otro, el rasgo distintivo de ser un medio necesario para acceder a otros derechos y para la participación e integración social del individuo. En palabras de esta autora: “la educación también se concibe como un derecho social en tanto que constituye la pieza clave en el estímulo de la cohesión y la integración social”. En consecuencia, este ensanchamiento de significado le lleva a afirmar que la vertiente sociológica del derecho a la educación es tan relevante como su propio rasgo de derecho humano, al poner de relieve las dinámicas estructurales que generan los sistemas educativos en función de cómo estén configurados (Bourdieu y Passeron, 2009, citado en Abrisketa Uriarte, 2014: 7).

Desde este repaso breve a los tratados internacionales, no podemos pasar por alto el alcance de las cuatro dimensiones del derecho a la educación definidas en el conocido proyecto *Right to Education Project*, establecido en el año 2000 por Katarina Tomasevski³, desarrollados en la tabla 1:

Tabla 1. Dimensiones de la Educación (Tomasevski, 2000).

Dimensiones	<i>Dimensions</i>	Descripción
Disponibilidad	<i>Availability</i>	Debe haber instituciones, programas de enseñanza, escuelas y profesorado en cantidad suficiente en todo el ámbito del Estado Parte
Accesibilidad	<i>Accessibility</i>	Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser asequibles tanto física como económicamente para todos, asegurando: - no discriminación, - accesibilidad material - accesibilidad económica
Aceptabilidad	<i>Acceptability</i>	La forma y el fondo de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos pedagógicos, deben reunir los estándares

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 13. El derecho a la educación, 21º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1999/10, párrafo 1. Tomado de Abrisketa Uriarte, 2014, p.3.

³ Katarina Tomasevski, primera Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, propuso un marco conceptual para analizar su cumplimiento basado en las denominadas “cuatro A” en versión inglesa: *Availability*, *Accessibility*, *Acceptability* y *Adaptability*. Este enfoque se recoge en el proyecto *Right to Education*, que ofrece materiales y recursos accesibles y gratuitos (<https://www.right-to-education.org>), así como en su obra *El asalto a la educación* (2004).

		culturales mínimos, con contenidos y orientaciones que respeten la diversidad y las lenguas de instrucción
Adaptabilidad	<i>Adaptability</i>	La educación ha de ofrecer la flexibilidad necesaria para incorporar a la infancia con necesidades especiales, responder a los cambios de la sociedad y a contextos culturales y sociales diferentes

Del mismo modo, el derecho a la educación cobra especial relevancia en la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989). En concreto, los artículos 28 y 29 sostienen que el objetivo principal de la escuela es infundir el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales contenidas en la carta de las Naciones Unidas. Por su parte, el artículo 12 recoge el derecho de niños y niñas a participar y gira fundamentalmente en torno al respeto a su opinión y su voz, aunque no haya referencias específicas a su participación en el ámbito escolar y en relación con los aspectos que definen su educación (Torres, 2012, p. 25).

Otros organismos internacionales con un especial compromiso con la Infancia, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), adoptan el modelo de Tomasevski para aplicar con medidas concretas el derecho a la educación (UNICEF y UNESCO, 2007). Partiendo del reconocimiento de la educación para todos (EPT), estos organismos buscan conocer los elementos necesarios para transitar del discurso del derecho a la educación a las intervenciones concretas en el plano de la política y los programas para alcanzar las metas de la EPT y los Objetivos de Desarrollo del Milenio referentes a la educación (Ruiz Muñoz, 2014: 5). Así, este derecho a la educación, consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, constituye el fundamento normativo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) de la Agenda 2030, que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todas las personas. Este objetivo se articula con una visión transformadora de la educación como motor del desarrollo sostenible, reconociendo su papel en la erradicación de la pobreza, la reducción de desigualdades y la promoción de sociedades resilientes y cohesionadas (UNESCO, 2016). Para que este derecho se

materialice en todos los territorios, incluidos los rurales, es necesario que las políticas educativas atiendan las cuatro dimensiones fundamentales planteadas por Tomasevski (2000) —disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad— y respondan a las condiciones específicas de cada comunidad. En este sentido, la educación basada en la comunidad ha sido identificada como una estrategia eficaz para implementar el ODS 4, al vincular el aprendizaje con las necesidades locales, fomentar la participación ciudadana y fortalecer el tejido social en contextos rurales (UNESCO, 2024). Además, el marco de la Agenda 2030 ha subrayado la importancia de adaptar las políticas educativas a las realidades territoriales, promoviendo enfoques inclusivos y sostenibles que reconozcan la diversidad cultural y geográfica de las poblaciones rurales (Aguado & Malik, 2006). Este marco normativo internacional, guiándose por los derechos humanos, introduce dos innovaciones importantes con especial repercusión en la consideración de la infancia: la afirmación de que cada niño (o niña) es sujeto de derechos y, la segunda, que acorde con la Convención sobre los Derechos de la Infancia, siempre se velará por el interés superior del menor (Tomasevski, 2004). Estos principios provocan cambios profundos en la manera de concebir la educación, porque su efecto se hará notar a lo largo de todo el proceso educativo, al repercutir en todos los actores involucrados en él (Ruiz Muñoz, 2014: 6).

2.2. Los derechos en la educación de la infancia y adolescencia rural: un horizonte lejano

Nuestras preocupaciones teóricas de investigación han buscado, también, una lectura ampliada y reflexiva del derecho a la educación para poder interpretar las diferencias y vulnerabilidades educativas observadas en contextos rurales en riesgo de despoblación. Para ello, nos apoyamos en esfuerzos previos de reconceptualización basados en la identificación de desigualdades persistentes en el funcionamiento del sistema educativo muy próximas al panorama encontrado en nuestra investigación en territorios rurales de Castilla-La Mancha. Si bien nuestro trabajo se centrará en las limitaciones y vulnerabilidades del derecho a la educación, también pondremos en valor el potencial pedagógico y social de las escuelas rurales (Moraleda-Ruano & Bernal-Romero, 2025; Santamaría-Cárdaba & Sampedro Gallego, 2020; Vázquez Recio, 2018).

Para Bonal y Tarabini (2012), la insuficiencia de la escolarización obligatoria, los requisitos de acceso al mercado de trabajo, la competencia por las credenciales educativas o la importancia de la escolarización temprana son solo algunos de los factores que obligan a repensar la extensión del derecho a la educación ya que, paradójicamente, observan que las diferencias sociales aumentan en su “disfrute”. Aspectos relacionados con la accesibilidad económica y geográfica a los servicios educativos, con desiguales oportunidades educativas

derivadas de los procesos de segregación escolar o con la inadecuación de recursos y sistemas de atención a la diversidad educativa, son muestras de problemas que persisten en nuestro sistema de enseñanza y que afectan más, por lo general, a los colectivos más desfavorecidos (Bonal & Tarabini, 2012, p. 3).

Sabemos también que el derecho a la educación está presente más allá de la escuela. La observación de la realidad educativa en territorios rurales nos muestra, con particular claridad, los aprendizajes fundamentales que se producen fuera, o alrededor, de la escuela, en esa prolongación espacial hacia el hogar familiar y la comunidad local, a través de las redes de participación social y en el día a día de la vida de una persona. Por tanto, el derecho a la educación debe abarcar este mundo de aprendizajes informales y experienciales que complementan al saber escolar, incluyendo el derecho a la información, la comunicación y el conocimiento, y la posibilidad de acceder y aprovechar los medios y tecnología disponibles, digitales y tradicionales (Alvariñas-Villaverde et al., 2024; Rodríguez Illera, 2018; Torres, 2006).

En este ámbito de ampliación educativa, desde una lógica mercantilizada que afecta más a los centros urbanos y a las áreas rurales con influencia urbana, nos encontramos también con el incremento de actividades formativas extraescolares de diverso tipo (idiomas, formación especializada, formación ocupacional, informática, etc.) que han dado respuesta a la creciente demanda de las estrategias de inversión educativa de las familias. Como plantean Bonal y Tarabini (2012), las desigualdades de acceso a las actividades educativas en el ámbito informal y no escolar son relevantes y posicionan a los individuos en ventaja o desventaja social, tanto desde el punto de vista de las trayectorias educativas como de la adquisición de las competencias relevantes en el segmento más cualificado del mercado de trabajo.

Sin duda, en las últimas décadas ha habido importantes progresos y avances en la educación rural como muestra la mejora creciente de la oferta escolar en las etapas de infantil y primaria, la ampliación de recursos e infraestructuras, etc. (Consejo Escolar del Estado, 2024). Sin embargo, estos progresos conviven con los efectos persistentes de la crisis demográfica y la despoblación severa que afecta a numerosos territorios rurales, generando situaciones de vulnerabilidad socioeducativa para la infancia y la adolescencia (Entreculturas, 2024). Adicionalmente, la limitada oferta educativa, la brecha digital y la invisibilización del mundo rural en los contenidos escolares, compromete el cumplimiento efectivo del derecho a la educación en muchas de sus dimensiones (Santamaría-Cárdaba, 2025; Díez-Gutiérrez, 2025). Estamos, sin duda, ante un paisaje incierto respecto a la garantía del cumplimiento del derecho a la educación, en muchas de sus dimensiones concretas ya comentadas.

Un poco más adelante, en el apartado de resultados del texto, ofrecemos un panorama más detallado de lo que hemos encontrado en nuestra investigación a partir de las percepciones del alumnado y del profesorado rural y que confirma déficits significativos (como veremos), en las dimensiones de accesibilidad, adaptación y calidad del sistema educativo que generalmente perjudican más al alumnado vulnerable de estos territorios.

3. METODOLOGÍA

Este estudio se enmarca en una estrategia metodológica de tipo mixto, con un diseño secuencial de orientación exploratoria, dirigido a analizar de forma comprensiva cómo la despoblación afecta al derecho a la educación de adolescentes que residen y se escolarizan en contextos rurales de Castilla-La Mancha. Se busca, por tanto, una aproximación mixta y situada de las trayectorias educativas rurales. La combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas permitió articular distintos niveles de análisis —estructural, institucional y subjetivo— e integrar múltiples fuentes de datos para obtener una visión holística del fenómeno. Tal como señalan Creswell y Plano Clark (2018), los diseños mixtos son especialmente valiosos en estudios educativos cuando se persigue una comprensión compleja de procesos que involucran tanto condiciones contextuales como experiencias individuales. En este caso, la triangulación metodológica sirvió no solo como estrategia de validación (Denzin, 2012), sino también como vía para hacer dialogar el plano macro de los datos oficiales con las trayectorias vividas por el alumnado y el profesorado implicado.

Como se ha venido mencionando, la investigación se desarrolló en el marco del proyecto TsecRural (Transiciones socioeducativas de la escuela rural a la educación secundaria en Castilla-La Mancha, 2023-2025), que cuenta con la aprobación del Comité de Ética en Investigación Social de la Universidad de Castilla-La Mancha (ref. CEIS-2024-39093). El proyecto parte de la hipótesis de que los territorios rurales despoblados generan condiciones específicas de vulnerabilidad educativa que comprometen el ejercicio pleno del derecho a la educación, especialmente en la etapa postobligatoria.

Se desarrolló en las siguientes fases:

1. Diagnóstico del sistema educativo en el medio rural de Castilla-La Mancha.

Base de datos que permitió sistematizar con precisión la situación y distribución territorial de los centros educativos que escolarizan, en las etapas de infantil, primaria y secundaria, al alumnado de zonas rurales en riesgo de despoblación de toda la región de Castilla-La Mancha.

2. Diseño de la muestra territorial de Institutos de Educación Secundaria (IES) y perfiles de alumnado participante.

Para la selección de los casos se empleó un muestreo intencional, adecuado para investigaciones que requieren profundidad analítica en contextos definidos (Patton, 2015). Se eligieron cuatro centros educativos situados en municipios clasificados como zonas de intensa o extrema despoblación, según los criterios del Comisionado frente al Reto Demográfico del Gobierno de España. Estos centros compartían ciertas características clave: estar ubicados en entornos con baja densidad poblacional; ofrecer enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria, contar con alguna vía de continuidad formativa postobligatoria (como Formación Profesional Básica, Grado Medio o Bachillerato); tener escasa oferta educativa y dificultades de acceso a recursos especializados.

3. Desarrollo del trabajo de campo.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de septiembre de 2023 y marzo de 2024. En la fase cuantitativa de diagnóstico inicial, se recopilaron datos secundarios procedentes de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) y la Consejería de Educación

de Castilla-La Mancha. Las variables analizadas incluyeron tasas de escolarización, abandono temprano, movilidad educativa, disponibilidad de recursos formativos, tamaño poblacional y grado de despoblación.

Posteriormente, se diseñó y aplicó al alumnado de los grupos de 4º de la ESO de los centros participantes un cuestionario, compuesto por 51 preguntas. Buscaba explorar su trayectoria escolar; experiencias personales (como el acoso escolar); sus aficiones, actividades extraescolares y uso de entornos digitales; sus percepciones sobre las posibilidades de continuidad educativa y expectativas de futuro; la valoración del centro educativo y los cambios vividos en la transición entre etapas; los condicionantes sociofamiliares que pueden influir en sus decisiones formativas. Se obtuvieron

La fase cualitativa permitió profundizar en las narrativas y sentidos construidos por los actores educativos. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a profesionales de los centros (incluyendo orientadoras/es, jefaturas de estudio y profesorado con funciones de tutoría), siguiendo las recomendaciones de Kvale & Brinkmann (2015) para este tipo de técnicas, centradas en experiencias institucionales. Asimismo, se organizaron 5 grupos focales con adolescentes de los distintos niveles formativos, con entre 6 y 8 participantes cada uno (34 estudiantes en total), lo que permitió captar discursos compartidos, contradicciones internas y formas de agencia juvenil en relación con la permanencia educativa (Barbour, 2007). Todas las técnicas cualitativas fueron desarrolladas bajo criterios éticos de confidencialidad, consentimiento informado y voluntariedad, en coherencia con las directrices de la *British Educational Research Association -BERA-* (2018) para la investigación en contextos educativos.

La muestra final incluyó a 137 participantes representativos de distintos perfiles clave: 108 estudiantes de 4.º de ESO (un 88,8% de la muestra), de FP Básica (2,8%) y de programas de Diversificación Curricular (8,4%); equipos directivos y orientadores/as; profesorado con experiencia en tutorías, orientación académica y atención a la diversidad (29 docentes y orientadores).

La distribución del alumnado, en función del tamaño del municipio de origen es la que se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Tamaño municipios de origen del alumnado

Tamaño municipio	% estudiantes
Menos de 200	18,7
Entre 201 y 500	20,6
Entre 501 y 1000	15,9
Entre 1001 y 5000	44,9
Total	100

Se garantizó la representatividad de los cuatro territorios seleccionados (provincias de Cuenca, Guadalajara, Ciudad Real y Toledo), así como la diversidad de género y recorridos académicos, lo que permitió captar una variedad de perspectivas relevantes para los objetivos del estudio.

El análisis de los datos se llevó a cabo desde una perspectiva combinada. La información cuantitativa fue tratada con estadística descriptiva, mediante el software SPSS v.28, y se organizó en función de variables territoriales, educativas y sociofamiliares. Este tratamiento permitió identificar patrones relacionados con las trayectorias escolares del alumnado (repetición, suspensos y continuidad), sus dinámicas cotidianas y de ocio (como la movilidad diaria y el acceso a actividades formativas y recreativas en función del contexto territorial), sus expectativas educativas y profesionales, y los condicionantes sociofamiliares y del entorno que influyen en sus decisiones formativas.

Paralelamente, los datos cualitativos fueron analizados siguiendo una estrategia de análisis temático inductivo, según el modelo de Braun y Clarke (2006), utilizando el software Atlas.ti v.25. Las transcripciones fueron codificadas con categorías emergentes y también con categorías teóricas definidas a priori, como: acceso, acompañamiento, movilidad forzada, vulnerabilidad educativa, expectativas, arraigo y comunidad. Esta estrategia permitió construir una narrativa analítica situada, captando tanto regularidades discursivas como diferencias entre territorios, géneros y trayectorias formativas.

4. RESULTADOS

4.1. Brechas en la oferta educativa y vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades

En los centros rurales analizados, el acceso a una oferta educativa diversa y adaptada a las necesidades del alumnado es limitado o inexistente, especialmente en lo relativo a la formación profesional y a los itinerarios postobligatorios. Esta situación no solo compromete el derecho a la educación reconocido en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que revela una planificación educativa fuertemente urbano-céntrica que invisibiliza las demandas de los entornos rurales (Ezquiaga, 2020; UNESCO, 2021).

Tanto alumnado como profesorado coinciden en que las opciones formativas disponibles no siempre responden a los intereses ni a las trayectorias deseadas por los jóvenes. En palabras de una orientadora: “Solo tenemos un ciclo, y eso no cubre ni de lejos lo que les interesa. Algunos se apuntan porque no quieren irse, no porque les guste” (GU). El alumnado confirma este desajuste: “A mí no me gustaba este ciclo, pero es lo que había. Para hacer otra cosa tendría que irme a Puertollano, y eso no podía” (Alumno, CR). La repetición de estas situaciones refleja una elección condicionada por el territorio, más que una decisión informada y deseada.

Además, las decisiones sobre implantación de nuevas titulaciones no siempre responden a las necesidades socioeconómicas del entorno, sino a criterios administrativos como las ratios mínimas o los ciclos políticos. Una jefa de estudios lo explica con claridad: “Los ciclos no se implantan por necesidad educativa real, sino por criterios políticos. Hemos propuesto otros perfiles más útiles para la zona y no se aceptan” (TO). Esta desconexión entre política educativa y realidad territorial alimenta una lógica de exclusión silenciosa: se escolariza, pero no se garantiza un derecho efectivo a la formación deseada. Otro alumno de Cuenca resume la situación de manera tajante: “Aquí no tenemos muchas opciones. Si no te gusta lo que hay, tienes que irte fuera. Pero no todo el mundo puede permitírselo” (CU). Esta falta de oferta

obliga a muchas familias a afrontar desplazamientos costosos, o directamente, a resignarse a una oferta limitada que no asegura ni continuidad formativa ni inserción laboral.

Los datos del cuestionario ratifican esta realidad: una parte significativa del alumnado expresa que la formación que desea no está disponible en su localidad, y que el transporte diario o la necesidad de desplazarse condiciona sus decisiones educativas; casi el 26 % de los estudiantes menciona explícitamente que deberá desplazarse fuera de su municipio para continuar sus estudios. Además, muchas actividades extraescolares, hobbies y clases particulares no pueden realizarse en el entorno rural, lo que limita el desarrollo personal y académico. Esta necesidad de movilidad forzada refleja una oferta educativa local insuficiente, que condiciona las decisiones formativas y limita el derecho a elegir libremente una trayectoria acorde a los intereses y capacidades del alumnado.

Como recuerda la OCDE (2022), el acceso a opciones educativas pertinentes es una dimensión crítica del desarrollo territorial inclusivo, y su ausencia constituye una forma estructural de desigualdad.

4.2. Expectativas educativas marcadas por el territorio: entre el deseo de arraigo y la movilidad forzada

Las expectativas del alumnado respecto a su futuro formativo y profesional se construyen en un espacio de tensiones entre el deseo de permanecer en su territorio y la necesidad de desplazarse para poder estudiar aquello que les interesa o acceder a mejores oportunidades. Esta ambivalencia es uno de los rasgos distintivos de las juventudes rurales contemporáneas (Canales, 2021; Del Arco, 2018) y se encuentra atravesada por factores económicos, afectivos y familiares.

La mayoría del alumnado entrevistado expresa un fuerte apego al territorio, una vinculación emocional y cultural con su comunidad que les lleva a proyectar su futuro dentro del entorno rural. “Me gustaría quedarme, pero aquí no hay casi nada. Para estudiar lo que quiero tengo que irme a Guadalajara capital o a Madrid” (Alumna, GU). Otro alumno comenta: “Quiero estudiar algo que tenga que ver con el campo, pero aquí no se puede. Si me voy, no es porque quiera” (CU). En este tipo de discursos se percibe una clara disonancia entre el deseo de permanencia y las condiciones estructurales que empujan a la salida.

Esta movilidad no es deseada ni planificada en términos de proyecto vital, sino forzada por la falta de alternativas educativas y laborales en el entorno. Como señala un docente: “Intentamos motivarles para que se formen, pero luego no hay continuidad. Si quieren seguir, tienen que irse a Ciudad Real o a Tomelloso. Eso implica costes que muchas familias no pueden asumir” (CR). La orientación académica, en estos casos, se convierte en una gestión de frustraciones y de límites materiales.

Además, esta movilidad educativa se ve condicionada por la edad, el género y las redes familiares de apoyo. Una orientadora apunta: “Tenemos alumnado que podría estudiar otras cosas, pero no lo hace por falta de transporte o porque no quieren dejar a la familia con 16 años” (TO). Esta situación es especialmente problemática para las chicas jóvenes, que tienden a quedarse más cerca del entorno familiar, muchas veces priorizando la seguridad frente a sus

aspiraciones. Así, la igualdad formal de oportunidades se convierte en una desigualdad real de condiciones.

Los datos del cuestionario muestran que el 63,9 % del alumnado afirma que continuará su formación en el mismo centro, mientras que un 27,8 % declara que no podrá hacerlo, lo que refleja una tensión entre el deseo de arraigo y las limitaciones estructurales del entorno. En cuanto a su horizonte formativo, el 48,1 % de los estudiantes aspira a alcanzar estudios universitarios y un 37 % adicional se reparte entre formación profesional de grado medio y superior, que muchas veces no puede realizarse en el territorio de origen. Con tales condicionantes, la movilidad educativa deja de ser una opción y se convierte en un imperativo que vulnera el derecho a la educación postobligatoria en condiciones de equidad. Tal como señala la UNESCO (2023), para garantizar este derecho en contextos rurales se requiere una política territorial de proximidad, con una oferta educativa diversificada, transporte accesible y acompañamiento institucional sostenido.

4.3. Desigualdad estructural y trayectorias escolares frágiles: el derecho a la permanencia en entredicho

Una de las formas más persistentes de vulneración del derecho a la educación en el medio rural se manifiesta en la fragilidad de las trayectorias escolares. Aunque el discurso político suele centrarse en la garantía formal del acceso a la escolarización, los datos cualitativos de este estudio revelan que la permanencia real, significativa y continuada en el sistema educativo está fuertemente condicionada por variables estructurales: desigualdad social, precariedad familiar, baja expectativa de éxito, falta de acompañamiento institucional y debilidad de las redes de apoyo escolar.

En las respuestas del cuestionario, el 54,6 % del alumnado manifiesta haber suspendido alguna asignatura en el curso en el que se encontraban y el 13,9 % haber repetido curso al menos una vez. La valoración media de los estudios en la ESO es de 6,6 sobre 10, lo que indica una percepción moderada del sistema educativo, con importantes márgenes de mejora. Estos datos reflejan trayectorias que, en muchos casos, se ven marcadas por la discontinuidad, la desmotivación y la falta de sentido.

En todos los territorios analizados, docentes y orientadoras describen situaciones en las que el alumnado permanece en el centro más por inercia o por obligación que por un proyecto educativo claro. Como señala un profesor en Cuenca: “Hay alumnos que no saben por qué vienen. Algunos repiten por tercera vez y nadie les ha ofrecido alternativas reales” (Profesor, CU). Este testimonio refleja una lógica de permanencia vacía de sentido, donde el sistema no ofrece itinerarios adaptados ni respuestas pedagógicas que permitan reconectar con el aprendizaje. La repetición reiterada sin cambios metodológicos o curriculares termina por reforzar la desmotivación y la desvinculación, alimentando un ciclo de fracaso difícil de revertir.

En Guadalajara, el análisis de los discursos permite identificar un perfil recurrente de alumnado que arrastra un historial de fracasos acumulados desde etapas tempranas. La orientadora lo sintetiza así: “La mayoría llega con un historial de fracasos escolares. No creen que valga la pena seguir. Y muchas veces, el entorno familiar tampoco les anima”

(Orientadora, GU). En este contexto, la experiencia escolar se vive como una prolongación de la frustración, sin que exista una narrativa de cambio o una expectativa de mejora. El escaso capital educativo de muchas familias y la ausencia de referentes académicos refuerzan la percepción de que el esfuerzo escolar no se traduce en oportunidades reales.

En algunos casos, como señalan desde Ciudad Real, el abandono educativo no adopta formas visibles o drásticas, sino que se produce de manera progresiva, silenciosa y normalizada. “Tenemos chavales que no vienen, otros que vienen sin ningún interés. A veces estamos más pendientes de que no se vayan que de que aprendan” (Tutor, CR). Este tipo de trayectorias encubiertas de abandono —donde la asistencia no implica participación, ni la permanencia garantiza aprendizaje— evidencian una forma pasiva de exclusión que el sistema no logra detectar ni revertir con eficacia. Se trata de estudiantes presentes físicamente, pero emocional y cognitivamente desvinculados.

El contexto social y material en el que viven muchos de estos jóvenes contribuye también al deterioro de su experiencia educativa. En Toledo, una orientadora denuncia condiciones de vida que afectan directamente a la capacidad de sostener el compromiso escolar: “Hay alumnos que vienen sin dormir, otros sin desayunar. Están enganchados a las pantallas o desatendidos. Eso también es una forma de exclusión educativa” (Orientadora, TO). El uso excesivo de dispositivos digitales, los trastornos del sueño, la falta de hábitos saludables o la ausencia de rutinas familiares organizadas no son fenómenos individuales, sino síntomas de un entorno que no garantiza las condiciones básicas para el aprendizaje. En estos casos, el alumnado llega al aula en situación de desigualdad radical, lo que convierte el derecho a la educación en una promesa vacía.

En conjunto, estos testimonios muestran cómo las trayectorias escolares frágiles no son resultado de decisiones individuales, sino de un entramado de desigualdades acumuladas que el sistema educativo no ha logrado compensar. Frente a una visión homogénea del éxito académico, se hace necesario repensar las estrategias de acompañamiento, diversificar los modelos de aprendizaje y garantizar apoyos sostenidos que hagan posible no solo el acceso, sino también la permanencia y el desarrollo pleno en el sistema educativo. Como advierte Sen (1999), no basta con abrir la escuela: hay que generar capacidades efectivas para que todas las personas puedan aprovecharla en condiciones de igualdad.

4.4. Condiciones de posibilidad: vínculos, comunidad y respuestas educativas territoriales

Aunque el diagnóstico general evidencia múltiples formas de vulnerabilidad educativa en los entornos rurales, el trabajo de campo también ha permitido identificar una serie de elementos que, aun sin eliminar las desigualdades estructurales, funcionan como factores de protección. Estos factores no son homogéneos ni garantizados por el sistema, pero sí surgen en determinadas configuraciones territoriales donde los centros educativos logran articularse con la comunidad y activar vínculos de cuidado. En este sentido, la cercanía relacional, el conocimiento mutuo y la colaboración interinstitucional emergen como recursos propios del medio rural que, bien gestionados, pueden contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la educación.

Uno de los aspectos más valorados por el personal orientador y docente es la posibilidad de conocer de forma directa y continuada a las familias del alumnado, lo que facilita un acompañamiento más personalizado y una detección temprana de situaciones de riesgo.

Esta percepción se ve respaldada por los datos del cuestionario: el 94,4 % del alumnado declara recibir apoyo en los deberes por parte de su familia, y un 68,5 % también lo hace con compañeros, lo que sugiere la existencia de redes de apoyo cercanas y activas. Aunque el apoyo por parte de tutores es menos frecuente, la implicación familiar y entre iguales refuerza la idea de una comunidad educativa cohesionada.

Como explica una orientadora: “Aquí se puede trabajar muy bien porque conocemos a las familias. Eso ayuda mucho cuando hay problemas. Si un alumno falta dos días, ya sabemos por qué y podemos intervenir” (Orientadora, GU). Esta afirmación pone de relieve una forma de vigilancia no punitiva, basada en la proximidad y la confianza, que permite actuar antes de que los conflictos o ausencias deriven en abandono o exclusión. A diferencia de los entornos urbanos, donde la fragmentación social o el anonimato dificultan el seguimiento, los pequeños núcleos rurales permiten sostener relaciones educativas más estables y continuas.

Esta proximidad sostenida entre docentes y alumnado es también destacada por el profesorado, que reconoce la ventaja de trabajar en contextos donde es posible seguir el recorrido académico y personal de los estudiantes a lo largo de varios años. Un docente lo sintetiza así: “Les conoces desde primero. Sabes cuándo algo va mal. No somos muchos, así que el seguimiento es más fácil” (Profesor, CU). Esta relación intergeneracional construye una red afectiva y pedagógica que, en muchos casos, ayuda a sostener trayectorias educativas frágiles. El conocimiento profundo del alumnado permite anticipar momentos críticos — como repeticiones, conflictos familiares o falta de motivación — y ajustar las respuestas educativas desde una lógica de acompañamiento.

Pero estos vínculos no se limitan al plano interpersonal dentro del centro. En algunos casos, los equipos directivos y el personal orientador han logrado articular una red de colaboración territorial con otros agentes sociales e institucionales del entorno, generando lo que podríamos denominar una educación situada comunitaria (UNESCO, 2024). Una jefa de estudios lo expresa con claridad: “Colaboramos con el centro de salud, con el ayuntamiento, con asociaciones locales. Es fundamental para que el centro no esté solo” (TO). Esta afirmación subraya una concepción del derecho a la educación como responsabilidad compartida, donde diferentes actores locales se implican en la prevención, la mediación, la atención a la diversidad o la creación de oportunidades culturales y deportivas. Si bien esta articulación depende en gran medida de la iniciativa y voluntad local, y por tanto no está institucionalizada de forma estructural, constituye un modelo valioso de intervención educativa integral y contextualizada.

El alumnado también percibe y valora esta cercanía del profesorado, especialmente en comparación con otras experiencias escolares más impersonales. Un estudiante lo comenta así: “Aquí los profes te ayudan bastante. Si ven que estás perdido, te lo explican otra vez o te llaman la atención para que no te quedes atrás” (Alumno, CR). Esta frase, aparentemente sencilla, da cuenta de una experiencia educativa vivida como acompañamiento real, donde el vínculo emocional es parte central del proceso de enseñanza-aprendizaje. La figura del

docente aparece aquí no solo como transmisor de contenidos, sino como referente accesible, implicado y presente.

En conjunto, estas condiciones no suprimen la desigualdad ni compensan por sí solas la falta de recursos estructurales, pero sí configuran espacios escolares más humanos, sostenidos y próximos, en los que el derecho a la educación adquiere una dimensión concreta: la de ser reconocido, escuchado y acompañado. En este sentido, el medio rural no solo plantea desafíos, sino que también ofrece formas alternativas de relación educativa que merecen ser reconocidas, fortalecidas y protegidas por las políticas públicas. Su puesta en valor no debe ser romántica ni idealizada, pero sí debe formar parte de una estrategia de justicia educativa anclada en el territorio (Perrenoud, 2010; Trilla, 2012).

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

5.1. Las sombras: la exclusión educativa silenciosa

Los resultados obtenidos en esta investigación ponen de relieve una realidad compleja y profundamente condicionada por el territorio: el derecho a la educación de adolescentes que residen en zonas rurales en riesgo de despoblación no se vulnera necesariamente por ausencia de escolarización, sino por la combinación de múltiples factores que, de forma acumulativa, restringen: el acceso efectivo, la permanencia sostenida y la posibilidad real de continuidad formativa. Esta constatación coincide con lo señalado por organismos internacionales como la UNESCO (2023) y la OCDE (2022), que advierten que la infancia rural está expuesta a mayores niveles de exclusión educativa, abandono temprano y falta de oportunidades formativas, culturales y sociales. A través del análisis de las informaciones recogidas en los diferentes centros educativos participantes en el estudio, se constata que la igualdad de oportunidades —principio fundamental del derecho a la educación según la Agenda 2030— se ve comprometida por la limitada diversificación de la oferta educativa postobligatoria, que en muchos casos obliga al alumnado a optar por itinerarios formativos no deseados o directamente inalcanzables. La escasez de opciones en los centros rurales constituye una vulneración de las dimensiones de disponibilidad y adaptabilidad del derecho a la educación (Tomasevski, 2000) e implica que la elección formativa está condicionada por el territorio más que por los intereses del alumnado. La planificación educativa urbano-céntrica no es, por tanto, sensible a las necesidades de los entornos rurales (Ezquiaga, 2020; Gómez Valenzuela & Holl, 2024).

Si sumamos la falta de transporte escolar más allá de la etapa obligatoria, se genera una situación estructural en la que la movilidad se convierte en una exigencia para quienes desean continuar formándose; movilidad que no siempre es posible por razones económicas, familiares o emocionales, y que, por tanto, reproduce desigualdades sociales y territoriales. Esta ambivalencia ha sido descrita en estudios previos como una forma de “movilidad forzada” (Canales, 2021), donde la elección educativa está condicionada por factores externos, como la disponibilidad de transporte, el coste económico o la presión familiar. Las tensiones entre el deseo de arraigo y la movilidad forzada revelan una paradoja central en las juventudes rurales contemporáneas, cuyo arraigo territorial no implica inmovilismo, sino una forma de agencia que se ve limitada por la falta de alternativas viables (Del Arco, 2018). La

disonancia entre aspiraciones y posibilidades reales, atravesada por factores económicos, afectivos y de género - tal como han señalado también UNICEF (2022) y la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2021)- implica que la movilidad educativa, lejos de ser una opción libre, se convierte en un imperativo estructural que vulnera el principio de equidad territorial.

En este contexto, se identifican en este estudio trayectorias escolares marcadas por la fragilidad, el abandono silencioso y la desvinculación emocional del alumnado. Especialmente entre aquellos jóvenes que acumulan experiencias de fracaso académico, precariedad familiar o falta de referentes educativos en sus entornos inmediatos. Esta situación se ve agravada por la falta de itinerarios adaptados, el escaso acompañamiento institucional y la debilidad de las redes de apoyo escolar, en línea con lo que han descrito Bonal y Tarabini (2012) respecto a la desigual distribución de oportunidades educativas. En muchos casos, el profesorado y los equipos de orientación se ven desbordados por la falta de recursos y por la imposibilidad de ofrecer alternativas reales que conecten con las capacidades e intereses del alumnado.

Se trata, por tanto, de una forma de exclusión educativa silenciosa, identificada por la OCDE (2022) como uno de los principales retos para los sistemas educativos en zonas rurales: la permanencia en el sistema no está garantizada únicamente por la existencia de plazas escolares, sino que requiere de condiciones materiales, simbólicas y relaciones que sostengan y fortalezcan el compromiso con el aprendizaje.

5.2. Las luces: factores de protección en el contexto rural

Sin embargo, el estudio también identifica factores de protección que, aunque no eliminan las desigualdades estructurales, contribuyen a sostener trayectorias educativas en contextos adversos, que emergen con fuerza en el medio rural: la cercanía en las relaciones interpersonales, el conocimiento profundo del contexto familiar y comunitario, la implicación del profesorado en el acompañamiento cotidiano y la existencia de redes informales de cuidado y detección precoz de situaciones de riesgo. Estos elementos, aunque frágiles y dependientes muchas veces de la iniciativa individual, muestran el potencial que el medio rural puede ofrecer para la consecución de un modelo de relación educativa más humana. Estos hallazgos coinciden con estudios que destacan el potencial pedagógico y social de las escuelas rurales como espacios de proximidad, vínculo y personalización (Moraleda-Ruano & Bernal-Romero, 2025; Santamaría-Cárdaba & Sampedro Gallego, 2020). La figura del docente, en este contexto, se configura no solo como transmisor de contenidos, sino como referente accesible y emocionalmente implicado, capaz de detectar situaciones de riesgo y activar respuestas educativas ajustadas.

Esta dimensión afectiva del derecho a la educación, frecuentemente invisibilizada en los marcos normativos y rara vez considerada en los indicadores de calidad educativa, resulta clave para garantizar trayectorias educativas sostenidas y significativas, en línea con los enfoques que reivindican una pedagogía del cuidado y la comunidad como base para una educación transformadora (Perrenoud, 2010; Trilla, 2012). Coincidimos, por tanto, con algunas visiones críticas de la situación educativa internacional, que insisten en que las normativas y políticas que tratan de instrumentalizar en la práctica el derecho a la educación

se han centrado más en la disponibilidad y accesibilidad antes que en su adaptabilidad y aceptabilidad. En palabras de Torres (2006, p.16): “han primado los aspectos cuantitativos antes que los cualitativos, así como el punto de vista de la oferta sobre la demanda”.

En definitiva, este estudio confirma que el derecho a la educación en contextos rurales no puede entenderse únicamente desde la lógica del acceso, sino desde una perspectiva integral, que contemple la continuidad, la calidad, la equidad territorial y la participación comunitaria. Las políticas públicas deberían superar el enfoque urbano-centralista e incorporar una mirada territorial a la planificación educativa, reconociendo la especificidad de los territorios rurales y promoviendo una planificación educativa sensible al contexto, con recursos adecuados, transporte accesible, conectividad digital y redes de apoyo interinstitucional.

5.3. Posibles medidas a adoptar: hacia la búsqueda de la equidad en la educación rural

A partir de este diagnóstico, y sin caer en planteamientos idealizados ni en propuestas excesivamente ambiciosas, se plantea la necesidad de adoptar una serie de medidas concretas, viables y adaptadas a las condiciones del entorno.

En primer lugar, resulta fundamental ampliar la oferta educativa postobligatoria en estos territorios mediante fórmulas flexibles y cooperativas que permitan responder a la diversidad de intereses del alumnado sin exigir desplazamientos prolongados. Esto puede articularse a través de ciclos itinerantes, acuerdos intercentros o unidades compartidas que optimicen recursos y amplíen oportunidades.

En segundo lugar, es prioritario garantizar un sistema de transporte escolar público y gratuito que incluya también al alumnado de Bachillerato y Formación Profesional, especialmente en municipios alejados de los núcleos comarcales. Además, sería necesario consolidar figuras educativas de acompañamiento que, con funciones específicas de seguimiento y mediación, fortalezcan la permanencia en el sistema y prevengan el abandono.

Del mismo modo, es necesario reforzar los vínculos entre instituciones locales —como centros de salud, ayuntamientos o asociaciones— para generar respuestas integradas ante situaciones de vulnerabilidad educativa. Si asumimos que el objetivo de la educación es el aprendizaje (aprender a aprender y a poner en práctica lo aprendido), el derecho a la educación debe entenderse, esencialmente, como derecho al aprendizaje desde el reto de construir comunidades y sociedades que aprenden, en las que se satisfacen y expanden las necesidades básicas de aprendizaje de todos sus miembros” (Torres, 2006, p. 19).

Estas propuestas no pretenden transformar el sistema de forma estructural, pero sí apuntan a una mejora progresiva de las condiciones de equidad educativa, desde una lógica de justicia territorial, que haga posible que los y las jóvenes rurales puedan desarrollar sus trayectorias vitales sin tener que renunciar a su lugar de origen. Garantizar el derecho a la educación en contextos de despoblación no es solo una cuestión de justicia social, sino también una estrategia imprescindible para sostener la cohesión territorial y construir un futuro con oportunidades distribuidas de manera más equitativa. Solo así será posible avanzar hacia un modelo educativo inclusivo, sostenible y territorialmente justo, en línea con los principios de la Agenda 2030 y los compromisos internacionales en materia de derechos de la infancia.

6. REFERENCIAS

- Abrisketa Uriarte, J. (2014): El Derecho a la Educación y los Derechos en la educación en España: Análisis Crítico de la LOMCE. *International Multilingual Journal of Contemporary Research*, 2 (4), 29-60. DOI: [10.15640/imjcr.v2n4a2](https://doi.org/10.15640/imjcr.v2n4a2)
- Aguado, T., & Malik, B. (2006). *Educación para la equidad en contextos de diversidad*. Narcea.
- Alvariñas-Villaverde, M., Pumares-Lavandeira, L., & Pino-Juste, M. (2024). Extracurricular activities and academic performance in primary education in rural area. *Revista Iberoamericana de Psicología y Salud*, 15(2), 56-65. <https://doi.org/10.23923/j.rips.2024.02.076>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Naciones Unidas. <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>
- Barbour, R. (2007). *Doing Focus Groups*. SAGE Publications.
- BERA – British Educational Research Association. (2018). *Ethical Guidelines for Educational Research* (4th ed.). <https://www.bera.ac.uk/publication/ethical-guidelines-for-educational-research-2018>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bonal, X & Tarabini, A. (2012). El derecho a la educación, *Cuadernos de Pedagogía*, 425, (M) Sección Monográfico, .1-4.
- Canales, A. (2021). Juventudes rurales en contextos de cambio: Territorio, expectativas y proyectos de vida. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 19(1), 1–22. <https://doi.org/10.11600/1692715x.19103280220>
- Comisionado frente al Reto Demográfico. (2023). *Informe sobre la situación de los pequeños municipios y áreas en riesgo demográfico en España*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 13. El derecho a la educación, 21º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1999/10, párrafo 1. <https://www.right-to-education.org/es/resource/observaciones-generales-13-el-derecho-la-educaci-n-art culo-13>
- Consejo Escolar del Estado. (2024). *Informe sobre el estado del sistema educativo. Curso 2022–2023*. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Recuperado de <https://www.educacionpydeportes.gob.es/mc/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2024.html>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Del Arco, M. (2018). Juventud rural y movilidad: entre la estrategia y la resignación. *Papers: Revista de Sociología*, 103(2), 223–245. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2412>
- De las Rivas-Sanz, J. L., Castrillo-Romón, M. A., Fernández-Maroto, M., & Jiménez-Jiménez, M. (2022). Morfología de los paisajes tradicionales en la España interior:

potencialidad de lo rural construido para un futuro más sostenible. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 54(M), 179–204. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.M22.8>

Denzin, N. K. (2012). *Triangulation 2.0*. Journal of Mixed Methods Research, 6(2), 80–88. <https://doi.org/10.1177/1558689812437186>

Díez-Gutiérrez, E. J. (2025). Las expectativas sobre la España vaciada en la escuela rural. *Revista de Investigación Educativa*, 43. DOI: <https://doi.org/10.6018/rie.594611>

Entreculturas. (2024). *Educación rural: entre el olvido y la reivindicación*. Fundación Entreculturas. <https://www.entreculturas.org/wp-content/uploads/2024/09/Educacion-rural-informe-rojo-2024-1.pdf>

Ezquiaga, J. M. (2020). *La cuestión territorial. La reorganización del Estado y la cohesión social*. Catarata.

Gobierno de España. (2021). *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Ministerio de Política Territorial. https://mpt.gob.es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional.html

Gómez Valenzuela, V. & Holl, A. (2024). Growth and decline in rural Spain: an exploratory analysis, *European Planning Studies*, 32 (2), 430-453, DOI: [10.1080/09654313.2023.2179390](https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2179390)

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Padrón continuo y cifras de población por municipios*. <https://www.ine.es>

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing* (3rd ed.). SAGE Publications.

Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP). (2023). *Datos y cifras. Curso escolar 2023-2024*. Secretaría General Técnica. <https://www.educacionyfp.gob.es>

Moraleda-Ruano, Álvaro, & Bernal-Romero, T. (2025). La Escuela Rural en España en el Siglo XXI: Una Revisión Sistemática según el protocolo PRISMA. *Revista De Educación*, 1(407). <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2025-407-666>

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/A/RES/70/1>

OCDE. (2022). *Regional Outlook 2022: Building Resilient Regions for All*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264442566-en>

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (4th ed.). SAGE Publications.

Perrenoud, P. (2010). *Diez nuevas competencias para enseñar*. Graó.

Rodríguez Illera, J. L. (2018). Educación informal, vida cotidiana y aprendizaje tácito. *Teoría De La Educación. Revista Interuniversitaria*, 30(1), 259–272. <https://doi.org/10.14201/teoredu301259272>

Rodríguez Pascual, I. (2000). ¿Sociología de la infancia? Aproximaciones a un campo de estudio difuso. *Revista Internacional de Sociología*, 58(26), 99–124. <https://doi.org/10.3989/ris.2000.i26.796>

Ruiz Muñoz, M. M. (2014). El derecho a la educación y la construcción de indicadores educativos con la participación de las escuelas. *Sinéctica*, (43), 01-19. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2014000200006&lng=es&tlang=es

Santamaría-Cárdaba, N. (2025). (Des)conexión y despoblación rural en España: un asunto urgente en la era de la educación digital. *Perspectivas rurales*, 23(45). DOI: <http://doi.org/10.15359/prne.23-45.1>

Santamaría-Cárdaba, N., & Sampedro Gallego, R. (2020). La escuela rural: una revisión de la literatura científica. *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (30),147-176. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29668176005>

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

Tomasevski, K. (2000). *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. Relatoría Especial sobre el Derecho a la Educación, Naciones Unidas. <https://corteidh.or.cr/tabcas/r06835-1.pdf>

Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Itermón Oxfam Editorial.

Torres, R.M. (2006). Derecho a la educación es mucho más que acceso a la escuela, en Paulí Dávila Balsera & Luis María Naya Garmendia (coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*, 1, 43-58.

Torres, R. M. (2012). *El derecho a la educación: mucho más que acceso a la escuela*. Documento de trabajo. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5705023.pdf>

Trilla, J. (2012). *La educación más allá de la escuela: nuevos espacios, nuevos tiempos, nuevas oportunidades*. Graó.

UNESCO. (2016). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

UNESCO. (2021). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2021/2: Los actores no estatales en la educación*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382957>

UNESCO. (2023). *Informe GEM 2023: Tecnología en la educación. ¿Una herramienta en los términos de quién?* UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386165_spa

UNESCO. (2024). *Transformación de la educación hacia el ODS 4: Informe de una encuesta mundial sobre las acciones nacionales para transformar la educación*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000390204_spa

UNICEF. (2022). *El bienestar infantil en España: desigualdad, educación y salud mental*. Oficina de UNICEF España. <https://www.unicef.es>

UNICEF & UNESCO. (2007). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos: un marco para la realización del derecho de los niños a la educación y los derechos dentro de la educación*. UNICEF/UNESCO. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/1826>

Vázquez Recio, R. (2018). *La escuela rural en el siglo XXI*. Federación Estatal de Enseñanza de CCOO. <https://fe.ccoo.es/8f31b190cd9da00e51ca9b1f2cf4d348000063.pdf>

VITIVINICULTURA IDENTITARIA Y DESARROLLO LOCAL: UN MODELO PARA AFRONTAR EL RETO DEMOGRÁFICO EN ZONAS RURALES

IDENTITY VITICULTURE AND LOCAL DEVELOPMENT: A MODEL TO ADDRESS THE DEMOGRAPHIC CHALLENGE IN RURAL AREAS

Manuel Mena González y José Antonio Negrín de la Peña

Investigador Predoctoral en Historia Económica

Profesor Titular de Universidad

Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM).

Manuel.Mena1@alu.uclm.es y JoseAntonio.NPena@uclm.es

Resumen

Este trabajo aborda el reto demográfico en Castilla-La Mancha, con foco en Ciudad Real, marcado por despoblación, envejecimiento y migración juvenil. Analiza la Estrategia RIS3 como motor de desarrollo sostenible, integrando innovación, identidad y recursos locales. Propone un modelo basado en la vitivinicultura identitaria, que combina sostenibilidad, economía circular y enoturismo para fijar población. Destaca el potencial agroalimentario y turístico para diversificar la economía rural, crear empleo cualificado y fortalecer la cohesión social. Concluye que la combinación de políticas públicas, innovación y participación comunitaria resulta esencial para revertir la tendencia demográfica y asegurar la sostenibilidad territorial.

Palabras clave: vitivinicultura identitaria, desarrollo local, despoblación rural, enoturismo, sostenibilidad territorial

Abstract

This paper addresses the demographic challenge in Castilla-La Mancha, focusing on Ciudad Real, marked by depopulation, ageing, and youth migration. It analyses the RIS3 Strategy as a driver of sustainable territorial development, integrating innovation, identity, and local resources. It proposes a model based on identity-driven vitiviniculture, combining sustainability, circular economy, and wine tourism to retain population. The study highlights the agri-food and tourism sectors' potential to diversify the rural economy, create skilled employment, and strengthen social cohesion. It concludes that integrating public policies, innovation, and community participation is essential to reverse demographic trends and ensure territorial sustainability.

Keywords: Identity viticulture, local development, rural depopulation, wine tourism, territorial sustainability

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El reto demográfico. 3. Propuesta de modelo de desarrollo local basado en la identidad regional. 4. Conclusiones. 5. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

En Castilla-La Mancha, y particularmente en la provincia de Ciudad Real, el reto demográfico se manifiesta a través de un conjunto de fenómenos interrelacionados: despoblación rural, envejecimiento progresivo, migración juvenil y desequilibrios territoriales. A pesar de ligeros crecimientos poblacionales recientes, la distribución demográfica es desigual y más de la mitad de los municipios tienen menos de 500

habitantes. Esta situación amenaza la sostenibilidad social y económica de amplias zonas rurales. Frente a este panorama, la Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3) se presenta como un instrumento clave para impulsar un desarrollo territorial basado en la innovación, el aprovechamiento de recursos endógenos y la participación comunitaria. El presente trabajo propone un modelo de desarrollo local sostenible, con la vitivinicultura identitaria como eje estratégico para revitalizar el medio rural y generar oportunidades.

2. EL RETO DEMOGRÁFICO.

Como se indicaba en la introducción, nos encontramos ante una situación, en cierto modo generalizada a nivel europeo y nacional, de declive poblacional en las zonas rurales, y cuyos condicionantes principales son un ciclo regresivo de pérdida de servicios, el envejecimiento de la población y la emigración juvenil hacia núcleos urbanos. Para el caso concreto de nuestro trabajo, que es la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la provincia de Ciudad Real, los principales condicionantes son similares a los anteriores: el éxodo de los jóvenes hacia zonas urbanas y el envejecimiento progresivo de la población, con el añadido del desequilibrio en la distribución territorial de los habitantes.

Este último condicionante se comprueba fácilmente si atendemos a los datos más recientes respecto al número de habitantes por kilómetro cuadrado para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que arroja el dato de que a pesar de los 79.461 kilómetros cuadrados que conforman este territorio, la densidad de población se encuentra en su valor más bajo – 27 habitantes por kilómetro cuadrado – (Datosmacro, 2025). Este dato de densidad de población tan bajo lo que viene a mostrarnos y reflejar es la gran presencia de zonas rurales en todo el territorio, lo que plantea importantes problemas en términos de despoblación y envejecimiento, como ya se ha indicado en el párrafo anterior. Y todo ello, si entrar a valorar y fijarnos en la desigual distribución de la población a lo largo del territorio, algo que será analizado en un posterior apartado.

No obstante, a pesar de todo lo anterior, y de los datos mostrados, desde las distintas instituciones –a nivel europeo, nacional, regional, e incluso local– se están poniendo en marcha desde hace tiempo diferentes y variados proyectos y programas para hacer frente a toda esta problemática y revertir sus efectos negativos a través de distintas políticas, palancas económicas y proyectos que interrelacionan distintos sectores sociales y económicos; de entre los que podemos destacar y la Estrategia de Innovación Inteligente (RIS3) a nivel regional, que será analizada detalladamente más adelante, ya que primero corresponde un análisis y conocimiento detallado de la situación real y actual de Castilla-La Mancha en cuanto a población y demografía se refiere.

2.1. Diagnóstico Demográfico en Castilla-La Mancha.

Para abordar de manera adecuada los problemas previamente expuestos, así como las soluciones que se han implementado o que se encuentran en curso, resulta fundamental disponer, en primer lugar, de una "*imagen fija*" de la realidad socio-demográfica de Castilla-La Mancha. En particular, es necesario examinar la evolución reciente de su población, con el fin de identificar tendencias relevantes y extraer conclusiones fundamentadas a partir del análisis de estos datos y de los cambios observados en la dinámica demográfica de la región.

Primero de todo, al analizar la evolución de la población residente en Castilla – La Mancha durante la última década (años 2015 - 2025), se puede observar una ligera tendencia ascendente, ya que se pasan de 2.062.615 habitantes en el año 2015 a 2.120.261 habitantes en el año 2025, según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de España. Esta tendencia de crecimiento poblacional también se puede observar a nivel nacional, situándose en un total de 49.077.984 habitantes a principios del año 2025.

Volviendo a Castilla-La Mancha, podemos observar que este ligero crecimiento poblacional indicado no ha ocurrido de manera uniforme a lo largo de todo el periodo objeto de análisis (años 2015 a 2025), ya que, en el primer tramo del mismo, desde 2015 hasta 2018, se observa un comportamiento totalmente opuesto, esto es, un descenso progresivo de la población de la región. Sin embargo, es a partir del año 2019, estando contabilizados un total de 2.036.777 habitantes en Castilla-La Mancha, cuando se observa el inicio del cambio y, por tanto, el inicio de una tendencia de crecimiento de la población. Así, a 1 de enero de 2025, la comunidad de Castilla – La Mancha alcanza su valor máximo de población residente con un total de 2.120.261 habitantes, suponiendo esto un crecimiento de en torno al 0,17 % en el último trimestre, aunque situado por debajo de la media nacional, que presenta un valor de 0,24 % para ese mismo trimestre (Palomo Gómez, S., 2025).

Tabla 1. Población residente en Castilla – La Mancha en los años 2015 a 2025

(Unidad de medida utilizada: personas).

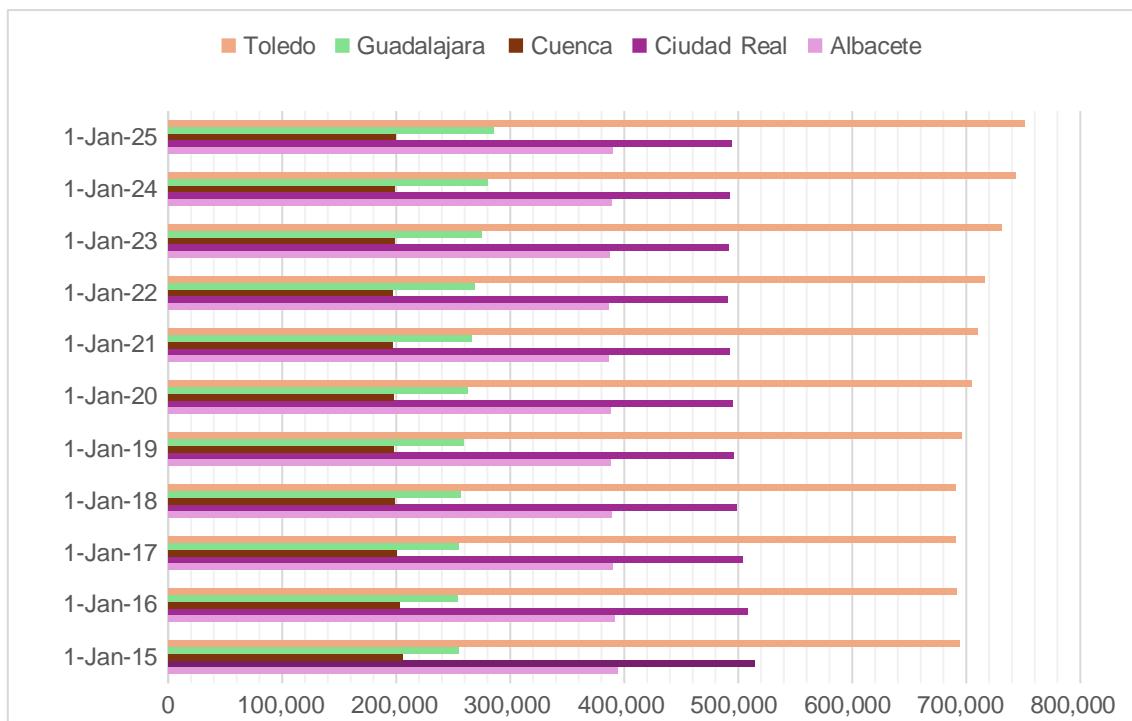
FECHA	ALBACETE	CIUDAD REAL	CUENCA	GUADALAJARA	TOLEDO	CASTILLA – LA MANCHA
1 enero 2015	394.012	514.152	205.664	254.458	694.329	2.062.615
1 enero 2016	391.865	508.629	202.864	254.191	691.787	2.049.336
1 enero 2017	390.225	504.403	200.531	255.242	691.021	2.041.422
1 enero 2018	388.948	499.168	198.922	256.247	691.124	2.034.409
1 enero 2019	387.818	495.686	197.617	259.266	696.390	2.036.777
1 enero 2020	387.838	494.817	197.537	262.985	704.792	2.047.969
1 enero 2021	386.726	492.900	196.510	265.969	710.400	2.052.505

1 enero 2022	385.967	490.950	196.640	268.412	716.309	2.058.278
1 enero 2023	387.529	491.927	198.436	275.082	731.112	2.084.086
1 enero 2024	389.070	492.948	199.025	280.225	743.165	2.104.433
1 enero 2025	390.141	494.316	199.365	285.320	751.119	2.120.261

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta continua de población (INE), años 2015 - 2025.

Si observamos los datos de la tabla anterior y nos fijamos en la evolución de la población residente por provincias, nos encontramos una tendencia desigual en cada una de ellas. Así, estos datos nos muestran que las provincias que han tenido una tendencia de crecimiento poblacional son Toledo y Guadalajara.; mientras que el resto de las provincias de Castilla-La Mancha (Albacete, Ciudad Real y Cuenca) han presentado una evolución irregular y de carácter decreciente. Por ejemplo, de las tres provincias indicadas, si nos fijamos en la provincia de Ciudad Real podemos observar que ha experimentado en estos últimos 10 años una pérdida de población, siendo un dato significativo que el 81,3 % de los municipios de la provincia han experimentado una reducción en su población entre los años 2018 y 2023. En concreto, las zonas rurales con menor densidad de población son las que han sufrido un descenso más acuciante del número de habitantes, mientras que el crecimiento demográfico se ha concentrado en las áreas más cercanas a la capital provincial (Ruiz Pulpón, A.R & Ruiz González, F., 2024).

Gráfico 1. Población residente en Castilla – La Mancha en los años 2015 a 2025

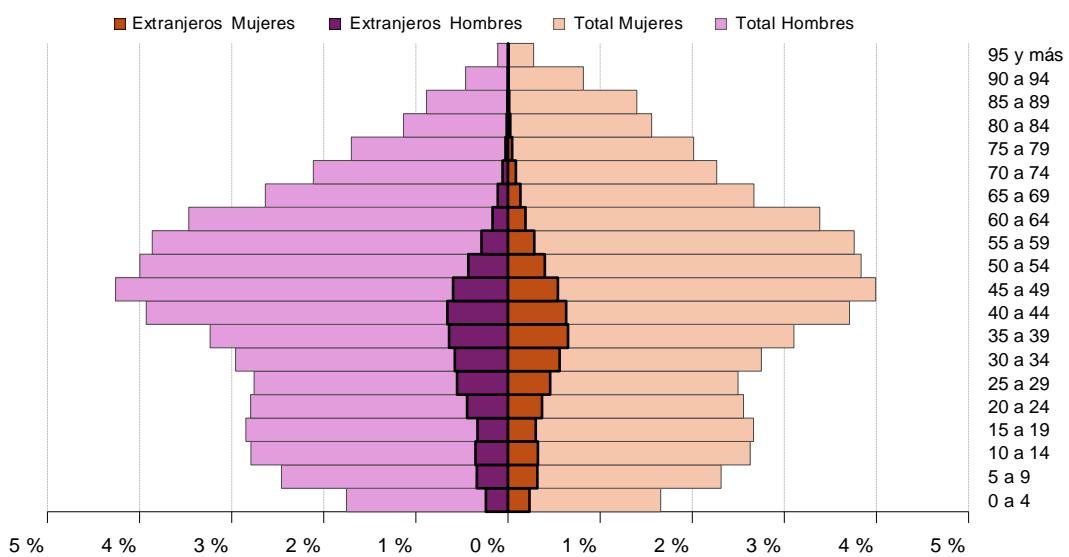


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta continua de población (INE), años 2015 - 2025.

A los datos de población residente expuestos anteriormente, también debemos añadir otra de las características y problemática que más afecta a la estructura demográfica de Castilla – La Mancha, estrechamente ligada a lo anterior, y que se trata del progresivo envejecimiento de la población residente en dicho territorio. Este factor no se ve sólo representado por la baja natalidad de la población y la reducida presencia de población en edad joven (20 a 35 años de edad) sino también por la existencia de una población más envejecida (70 años en adelante), lo que contribuye de forma significativa a la despoblación, en especial en aquellas zonas de carácter rural.

Si observamos la pirámide poblacional de Castilla-La Mancha, podemos comprender con mayor claridad la situación demográfica de la región, en especial en lo que respecta al envejecimiento de la población y que hemos expuesto en el párrafo superior. Esta representación nos permite visualizar la distribución en base al sexo y edad de la población, en nuestro caso tanto de Castilla – La Mancha como de sus provincias a fecha de 1 de enero de 2024.

Gráfico 2. Pirámide de población a 1 de enero de 2024 de Castilla-La Mancha.



Fuente: Portal de Estadística de Castilla – La Mancha, 2024.

A partir del análisis y las observaciones de la evolución demográfica de las provincias que integran la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se puede inferir que esta región enfrenta importantes retos demográficos. Entre estos desafíos destacan, de manera particular, la despoblación de las áreas rurales y el envejecimiento progresivo de su población. Estos problemas constituyen una parte esencial del reto demográfico:

*“El reto demográfico, la cohesión territorial, es un desafío del país, que exige una visión integradora desde el Estado y capacidad para la toma de decisiones gubernamentales en la puesta en marcha de medidas, orientando la acción institucional hacia aquellos espacios más afectados por la desigualdad territorial: los pequeños municipios y las áreas rurales”.*¹

La concentración de inversiones, servicios y población en torno a los grandes núcleos urbanos ha generado un significativo desequilibrio socio-territorial, resultando en el abandono y la pérdida de oportunidades en las zonas rurales. En el caso de Castilla – La Mancha podemos ver reflejados estos problemas en la reducción progresiva de su peso demográfico en el conjunto de España, donde representa un 4,5 % de la población total del país, cuando en el año 1900 la población castellanomanchega representaba en torno al 7,5 % de la población nacional.

Esta pérdida de población también se está viendo reflejada en los datos de densidad demográfica, ya que mientras que la media nacional se encuentra en torno a los 92 habitantes por kilómetro cuadrado, la media de Castilla – La Mancha apenas alcanza los 20 habitantes por kilómetro cuadrado, datos que nos muestran que nos encontramos con un alto grado de despoblación en la región (Carchano, M., & Carrasco, I., 2020). Estos datos se pueden visualizar a través de la siguiente tabla, que nos muestra el número de municipios según el número de habitantes a fecha 1 de enero de 2024.

Tabla 2. Número de municipios según el número de habitantes a 1 de enero de 2024.

¹ (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, s.f.)

HABITANTES	ALBACETE	CIUDAD REAL	CUENCA	GUADALAJARA	TOLEDO	CASTILLA-LA MANCHA
Total	87	102	239	288	204	920
Menos de 101	3	1	80	178	4	266
De 101 a 500	24	22	103	69	48	266
De 501 a 1.000	17	24	25	7	35	108
De 1.001 a 2.000	20	19	15	14	29	97
De 2.001 a 5.000	15	14	9	10	54	102
De 5.001 a 10.000	2	10	5	5	22	44
De 10.001 a 20.000	2	7	1	3	8	21
De 20.001 a 50.000	3	4	0	1	2	10
De 50.001 a 100.000	0	1	1	1	2	5
Mas de 100.001	1	0	0	0	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Padrón Municipal de Habitantes (INE), 2024.

Según los datos presentados en la tabla anterior, se observa una predominancia de municipios con una baja densidad poblacional. De los 920 municipios que conforman Castilla-La Mancha, más del 50% cuentan con 500 habitantes o menos. Además, solo 6 de estos 920 municipios superan los 50.000 habitantes; lo que nos indica una alta cantidad de municipios de la región con una población escasa, coincidiendo a su vez con el hecho de tratarse de zonas rurales.

Castilla-La Mancha enfrenta un desafío demográfico significativo, caracterizado por el envejecimiento de la población, la baja tasa de natalidad, la emigración, la continua pérdida de habitantes y los desequilibrios en la distribución poblacional. Esta situación se ve agravada por el contexto predominantemente rural de la región, que abarca más del 90% de su territorio. Además, más de la mitad de los municipios son de pequeño tamaño y cuentan con una población reducida, como se ha comprobado en los datos anteriormente expuestos.

Por ello, la estrategia del Gobierno de España para promover un desarrollo territorial más policéntrico, junto con la Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3) adaptada en Castilla-La Mancha, buscan abordar estos desafíos demográficos y territoriales mencionados a través de dichas políticas vertebradas a través de distintas palancas económicas y proyectos que interrelacionan los diferentes sectores sociales y económicos implicados y afectados en dicho territorio.

2.2. El Reto Demográfico en Ciudad Real

Más allá de ser un único problema, el llamado “Reto Demográfico”, presenta diferentes variables. No sólo hay que tener en cuenta la minoración total de la población en el ámbito rural, sino identificar los movimientos centrípetos hacia la capital de la provincia y el envejecimiento de esa población. También, enmarcados dentro de las propias contradicciones e interacciones entre ambos, el importante desempleo juvenil. Contradicción, porque es de suponer que si hay desempleo es porque existe una población que quiere trabajar y no encuentra trabajo. Interacción, porque la no existencia de actividad económica implica falta de empleo. Por otro lado, una juventud preparada no se siente “valorada” en empleos del ámbito rural, muchas veces desempeñado por personal sobre cualificado. También es necesario hacer un análisis de género para completar el estudio. Veamos algunas particularidades.

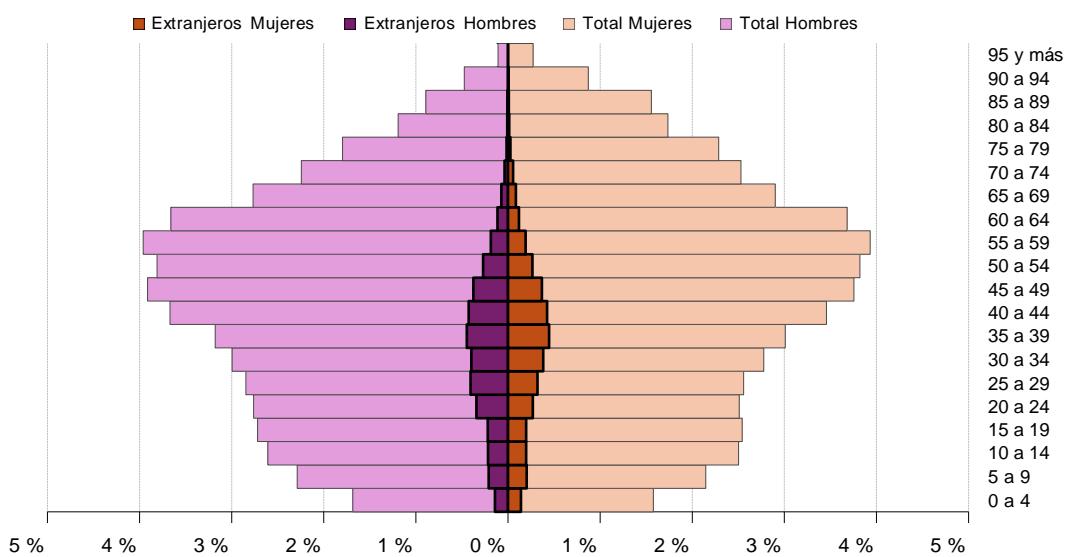
Primer reto: el envejecimiento de la población.

La provincia de Ciudad Real presenta una estructura demográfica marcada por una disminución de la natalidad y un envejecimiento progresivo de su población. El análisis ya realizado sobre su estructura demográfica permite poder profundizar en una de las consecuencias más relevantes y preocupantes para el desarrollo territorial: el envejecimiento estructural de la población.

Según los últimos datos del padrón municipal, cerca del 24% de la población de Ciudad Real tienen 65 años o más, siendo la edad media de la población 46,3 años, lo que implica un deterioro progresivo en el equilibrio generacional². Aunque esta transformación de la pirámide poblacional ya ha sido tratada en otros puntos, lo relevante es que esto no se traduce únicamente en un cambio de proporciones etarias, sino en una alteración funcional del sistema económico local.

Gráfico 3. Pirámide de población a 1 de enero de 2024 de la provincia de Ciudad Real.

² La Tribuna de Ciudad Real, 2024.



Fuente: Portal de Estadística de Castilla – La Mancha, 2024.

Un mercado laboral que esté envejecido limita las posibilidades de poder renovar el tejido productivo. Aunque los trabajadores mayores aporten o tengan más experiencia que los jóvenes, presentar unas tasas de productividad mucho más bajas en sectores donde se ve implicada la tecnología³.

Por otro lado, cabe destacar que el ritmo de jubilación en sectores tradicionales como la administración pública o la agricultura es cada vez mayor, lo que supone un gran problema ya que son sectores fundamentales en regiones como Castilla-La Mancha, lo que implica una pérdida progresiva de conocimiento acumulado sin relevo dada la escasa atracción que tienen estos sectores para las nuevas generaciones⁴.

En poblaciones rurales el problema es aún más delicado si cabe. La tasa de mayores de 65 años supera el 27% y hay estudios que prevén que continue aumentando en las próximas décadas si no se produce un retorno juvenil⁵. Esta composición demográfica tiene graves consecuencias: el mercado laboral local, que está especialmente basado en empleo estacionales vinculados al turismo y a la agricultura, se ve desequilibrado ante la escasez de jóvenes que puedan ocupar labores físicas y que además están mal remuneradas.

Otros de los problemas que genera el envejecimiento a nivel socioeconómico es el aumento progresivo de la demanda de recursos sanitarios, asistenciales y de movilidad reducida. En Ciudad Real, se ve reflejado en un aumento de la atención a domicilio, a través de la rehabilitación urbana para personas mayores y servicios sociosanitarios, lo que obliga a destinar un porcentaje creciente del presupuesto general a esto⁶. Esta presión se intensifica en las áreas rurales, ya que los recursos municipales son más limitados. El mismo informe señala que esta “presión social indirecta” puede suponer

³ Mestres Domènech et al., 2021

⁴ Ministerio para la Transformación Digital y Función Pública, 2024.

⁵ Gobierno de Castilla-La Mancha, s.f.

⁶ Ministerio de Sanidad, 2024.

un freno al dinamismo económico local, ya que reduce la capacidad de consumo de los hogares y aumenta su vulnerabilidad ante situaciones de dependencia.

Por último, cabe destacar otro de los grandes retos del envejecimiento estructural: la capacidad de emancipación de la juventud en entornos rurales. Existe una relación directa entre la edad de emancipación y la edad de formación de nuevos hogares, lo que tiene repercusiones directas sobre la fecundidad. Diversos estudios han demostrado que cuanto más tarde se independizan los jóvenes, tienden a tener menos hijos a renunciar de forma directa a la formación de una familia⁷.

Castilla La Mancha es la región con la tasa más baja de emancipación juvenil en España. Los jóvenes menores de 30 años destinan más de la mitad del salario neto (59,7 %) al pago de la vivienda, realizando un esfuerzo económico que triplica el umbral recomendado por el Banco de España, que se encuentra entre el 20 y 30%⁸.

En el ámbito rural, esto se agrava debido a las circunstancias del terreno inmobiliario disponible. Aunque los precios pueden ser más bajos que en las grandes ciudades, estas presentan ciertas características que pueden no atraer a la población joven, ya que buscan estándares mínimos de confort y sostenibilidad.

Esta combinación de factores evidencia que el envejecimiento no es solo una cuestión biológica o estadística, sino que es un proceso con profundas implicaciones territoriales, económicas y generacionales. La falta de relevo demográfico supone una amenaza real para la sostenibilidad del mundo rural.

Segundo reto: Despoblación y migración juvenil⁹.

La despoblación rural presenta un desafío urgente en Castilla La Mancha, con implicaciones directas para la sostenibilidad demográfica, social y económica de los municipios de la provincia de Ciudad Real.

Más del 60% de los municipios de la provincia sufrieron una pérdida sostenida de la población con un rango de edad comprendido entre los 16 y 34 años desde hace 25 años, destacando las zonas rurales, donde estas cifras fueron especialmente negativas hasta 2022. Entre otros factores hay que destacar la escasa oferta de empleo cualificado, la insuficiente infraestructura educativa, sanitaria y cultural, y una conexión territorial deficiente, que incentiva la salida juvenil hacia núcleos urbanos mayores.

La mayoría de los pueblos del ámbito rural de la provincia presentan saldos de migración juvenil con cifras muy negativa, lo que quiere decir que cada generación aporta menores relevo que la anterior. Esto provoca que se debilite el capital humano local, ralentizando cualquier estrategia de innovación económica o de emprendimiento.

En cambio, la capital de la provincia, -Ciudad Real-, funciona como un polo receptor intermedio de la migración juvenil. Aunque en términos generales presente un saldo positivo ya que en su mayoría representa a personas mayores de 30 años, los jóvenes siguen emigrando hacia metrópolis nacionales. Esto se debe a que los jóvenes llegan a esta ciudad para estudiar o para cubrir vacantes, pero continúan su trayectoria hacia ciudades grandes como Madrid o Barcelona, mermando por tanto el efecto regenerador que se esperaba en ellos.

⁷ Suero, Compans, & Beaujouan, 2025.

⁸ García Fermosel, 2025.

⁹ Red Española de Desarrollo Rural, 2024.

La ausencia de servicios esenciales como centros de educación postobligatoria, opciones de vivienda asequible y alternativas culturales, son algunas de las causas que mantiene esta tasa en porcentajes tan altos. En consecuencia, los jóvenes no solo abandonan el medio rural, sino que, por otro lado, tampoco permanecen en las capitales de provincia que tienen un tamaño mediano, generando por tanto una espiral de pérdida de población que comienza en pequeños pueblos y continúa hacia grandes núcleos urbanos (Camarero Rioja & Rivera Escribano, 2024). Al igual que pasa con el envejecimiento, esto tiene graves consecuencias económicas para el ámbito local, produciendo del mismo modo una falta de relevo generacional en sectores complementarios al turismo, como el comercio local o la hostelería tradicional. La escasez de jóvenes emprendedores con formación limita la diversificación de la economía local y la creación de nuevos modelos de negocio, lo que produce una ralentización hacia una economía con un mayor valor añadido.

Tercer Reto: El papel de la mujer rural ante el reto demográfico.

Es un hecho que la despoblación rural en España afecta de forma diferenciada a hombres y mujeres, con un impacto especialmente intenso en las mujeres, que representan un pilar fundamental, aunque sólo sea por evidentes principios biológicos, para la revitalización del medio rural. Sin embargo, las mujeres se posicionan como agentes de cambio capaces de generar un renacimiento socioeconómico con raíces en la identidad local y el sentido de comunidad. Diversos estudios coinciden en que la fijación de población en el medio rural está estrechamente vinculada a la presencia de mujeres jóvenes. Su permanencia no solo conlleva la creación de familias, sino que también impulsa iniciativas económicas. Lo que contribuye significativamente a frenar la despoblación¹⁰.

Las políticas públicas deben avanzar hacia la promoción de la igualdad efectiva de género, ofreciendo formación, apoyo institucional y medidas específicas que impulsen a la mujer en los espacios rurales. Esto se evidencia, por ejemplo, en los diferentes trabajos presentados en la conferencia sobre despoblación y desarrollo rural celebrada en FERCAM 2025. En ella, Mariani Fuentes, subrayó el papel clave que desempeñan las mujeres en el entorno rural.

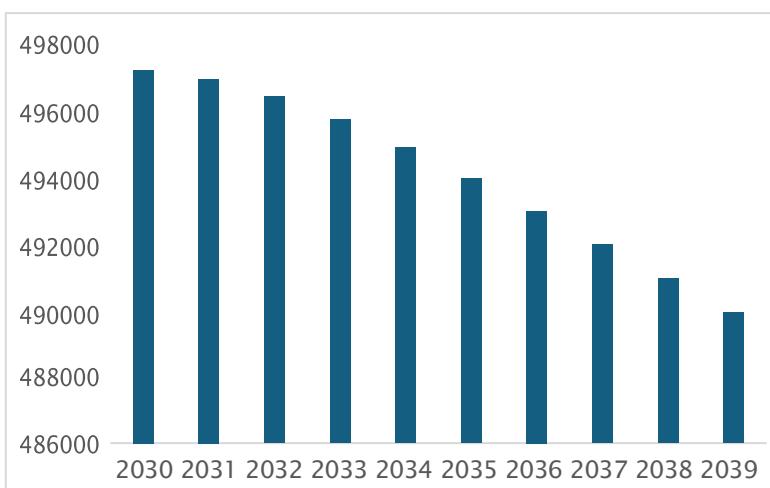
“La mujer tiene un papel muy importante en el entorno rural. Es quien, en muchos casos, decide quedarse o volver al pueblo, y al hacerlo, crea familia, trabaja, emprende... En definitiva, ayuda a que el pueblo siga vivo, y con ello fijan población manteniendo un relevo generacional.”

Cuarto reto: Proyecciones futuras (interacción, contradicción y soluciones).

Las proyecciones demográficas son una gran herramienta para poder anticiparse a los problemas que puedan surgir en los próximos años. Según el Instituto Nacional de Estadística, Ciudad Real disminuirá su número de habitantes en 2.543 personas, pasando a ser 489.891 personas en 2039.

¹⁰ Camarero & Sampredo, 2008; Esparcia, 2020

Gráfico 4. Predicción del número de habitantes de Ciudad Real para 2039.



Fuente: Adaptación INE (2025)/ Población residente en España a 1 de enero, por sexo, edad y año.

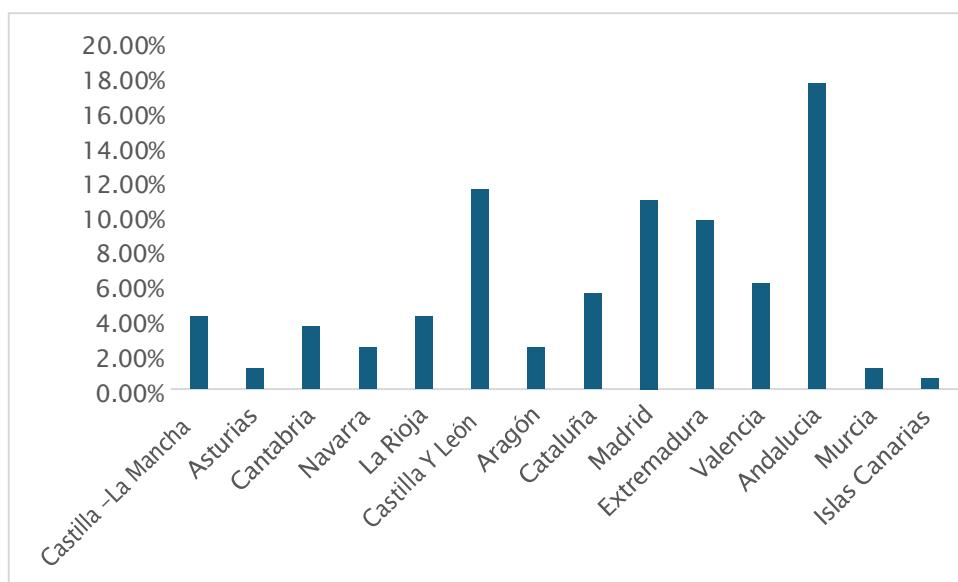
La población de personas mayores de 65 años crecerá significativamente, alcanzando el 26% en ese mismo año. En términos absolutos, esto supone que habrá 29.978 personas mayores de 65 años (INE, 2024). A su vez, la población joven continuará reduciéndose, lo que generará una pirámide poblacional invertida, con impactos directos como los que ya se han comentado y que se agravarán aún más. Esto no debe interpretarse como unas simples cifras, sino como advertencias estratégicas que exigen una transformación profunda en la planificación territorial a escala local y regional. Será imprescindible reorientar las políticas públicas hacia un modelo más adaptado a la estructura demográfica emergente. Esto implicará la realización de varias reformas, empezando por la reorganización del sistema de salud, la atención a la dependencia y el acceso a la vivienda adaptada, con el fin de poder llegar a tener un crecimiento sostenido de la población. Igualmente, será necesario impulsar políticas activas que favorezcan la retención del talento juvenil, mediante incentivos laborales.

En este contexto, y con el fin de diseñar políticas más eficaces y ajustadas a la realidad, es imprescindible incorporar una visión más compleja y participativa. A lo largo de estas líneas se han ido analizando fenómenos estructurales como el paro juvenil, la despoblación, el envejecimiento, la migración, etc. Este estudio se ha realizado desde una perspectiva institucional y estadística, pero resulta imprescindible dar voz directa a los jóvenes, debido a que su participación no es un simple complemento, sino que es un derecho esencial y un elemento clave para la efectividad del país.

En la mayoría de los municipios rurales, la voz de los jóvenes apenas tiene presencia en los espacios de las tomas de decisiones. Esto no solo limita la eficacia de las políticas públicas, sino que refuerza la desconexión que sufren con el entorno. Incluir sus opiniones y propuestas desde el diseño de las estrategias locales permite poder detectar las necesidades reales y activar dinámicas que favorezcan su permanencia. Las iniciativas que puestas en marcha en el ámbito rural demuestran que, cuando se tiene en cuenta a este grupo de la población, responden con implicación y voluntad transformadora. Incluir las opiniones, percepciones y propuestas de los jóvenes desde una fase inicial de diagnóstico hasta la formulación de estrategias es esencial para activar su implicación y fortalecer el vínculo con el municipio.

Como ejemplo, se ha tomado como referencia la encuesta realizada por Red Española de Desarrollo Rural en 2023: “Los jóvenes y la toma de decisiones en el medio rural”. Esta encuesta de carácter nacional estuvo dirigida a jóvenes de entre 18 y 35 años que residían en zonas rurales y municipios intermedios. El gráfico que se muestra a continuación recoge la distribución territorial de las respuestas obtenidas.

Gráfico 5. Participación en la encuesta: Los jóvenes y la toma de decisiones en el medio rural” por comunidades autónomas.



Fuente: Red Española de Desarrollo Rural / Los jóvenes y la toma de decisiones en el medio rural: una encuesta para conocer su participación.

Su objetivo fue identificar el grado de implicación de la juventud en los espacios de tomas de decisiones y las barreras que dificultaban su participación. La encuesta obtuvo un total de 202 respuestas, de las cuales el 82% correspondían a menores de 35 años, lo que releva una gran disposición por parte de estos de implicarse en el futuro de sus territorios.

Los resultados de la encuesta muestran una clara realidad. El 58% de los encuestados había nacido en el medio rural, pero el 71% se vio obligado a migrar a entornos rurales urbanos por motivos laborales. El 49% expresó su deseo de querer regresar al municipio donde nacieron, pero siempre con la condición de que existan oportunidades reales. Por lo que, esta tendencia refleja un gran potencial de retorno de la población que muchas veces no se activa por falta de condiciones adecuadas.

Por otro lado, el estudio también muestra un importante interés por el emprendimiento ya que el 52% de los encuestados manifestó su intención de emprender en el futuro. Entre la motivación de estos se encuentran la autonomía, el impacto social, y la posibilidad de poder trabajar en su lugar de nacimiento.

Implicar a los jóvenes en las decisiones que afectan a su territorio contribuye a reforzar su identidad comunitaria y, por tanto, reduciría su predisposición a migrar, por lo que, municipios como Almagro podrían beneficiarse de la implementación de consejos juveniles estables y con capacidad real de incidencia (Instituto de la Juventud, 2019). En este municipio, donde el potencial cultural y turístico es muy elevado, incorporar a los

jóvenes en la planificación del desarrollo local podría suponer no solo una mejora democrática, sino una oportunidad para revitalizar el tejido económico desde una perspectiva más sostenible, digital y creativa. En el caso de Ciudad Real, con una estructura urbana más desarrollada, los consejos juveniles podrían actuar como puentes entre lo urbano y lo rural, permitiendo que las propuestas de los jóvenes lleguen a los niveles institucionales donde se toman las decisiones estratégicas.

Sin embargo, este reto no debería consistir únicamente en evitar que los jóvenes abandonen el medio rural, sino que los territorios deberían ser capaces de reconfigurarse para ofrecer una vida plena, significativa y vinculada al bien común.

En este sentido, se puede destacar el Plan Local de Empleo Joven 2024 impulsado por el Instituto Municipal de Promoción Económica, Formación y Empleo (IMPEFE) en Ciudad Real, el cual representa una apuesta concreta por la activación juvenil a nivel local. Este ofreció 36 plazas para trabajar y obtener así la primera oportunidad laboral dentro del ayuntamiento en el año 2024. Esta propuesta iba dirigida a jóvenes de hasta 30 años en áreas de comunicación, digitalización o cultura. Por su parte el plan de Empleo de 2025 contempla la contratación de 199 personas. Este plan ha contribuido a reducir el paro en un 6,5%, consolidado las mejores cifras desde 2008. Este enfoque permite a la juventud participar en las mejoras tangibles de su entorno urbano-rural, gestionando servicios públicos y concibiéndose como agentes de transformación directa. Cuando se invierte en juventud con criterios de equidad y especialización, los beneficios son tangibles y visibles.

En el ámbito rural, esto podría expresarse mediante la creación de diversos *Centros de Innovación Rural Juvenil*, donde los jóvenes podrían diseñar propuestas en torno al patrimonio, el turismo sostenible o la economía circular. Esta propuesta podría contar con una línea de subvenciones de IMPEFE y pasar a formar parte del Plan Local de Empleo de la capital de la provincia. De este modo, la innovación territorial no se vería como algo lejano, sino que sería un proceso colectivo dirigido por los jóvenes de la comunidad.

En este sentido, muchos jóvenes coinciden en que municipios rurales deberían contar con una serie de condiciones que facilitasen su permanencia y su desarrollo personal y profesional. Destacan la necesidad de fomentar la implantación de empresas que requieran titulaciones específicas, permitiéndoles así aprovechar al máximo el capital humano cualificado. También consideran esencial implicar la oferta laboral disponible, evitando los sectores poco diversificados. La presencia de empresas con un mayor tamaño es otro de los requisitos que consideran esenciales en estos municipios, ya que tendrían la capacidad de generar empleo estable, revitalizando así el tejido económico local.

Por otro lado, demandan una mayor flexibilidad en los horarios laborales, especialmente para aquellos que desean compaginar sus estudios y el trabajo, así como un entorno empresarial que genere confianza hacia el talento joven, promoviendo oportunidades reales de acceso y desarrollo profesional. Por último, consideran necesaria una oferta inmobiliaria más accesible y variada, adaptada a sus capacidades económicas.

2.3. Estrategias y soluciones planteadas

En Castilla-La Mancha, se han planteado estrategias que apuestan por el desarrollo sostenible y la innovación como herramientas para revertir la tendencia demográfica

negativa. En este sentido, uno de los instrumentos más importantes es la Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3), promovida por la Unión Europea y adaptada en Castilla-La Mancha. Esta estrategia se plantea como una guía para orientar la inversión pública en I+D+i hacia sectores con potencial de crecimiento y especial relevancia territorial, y contempla el reto demográfico como uno de sus ejes prioritarios.

La Estrategia RIS3 constituye el marco para orientar la inversión regional en I+D+i. Su filosofía se basa en concentrar recursos en áreas con potencial de ventaja competitiva y fomentar un modelo de gobernanza inclusiva (Comisión Europea, 2014). Las estrategias RIS3 se fundamentan en el principio de “descubrimiento emprendedor” y en la colaboración entre administración, universidades, empresas y sociedad civil (hélice cuádruple), que se abordará en detalle más adelante.

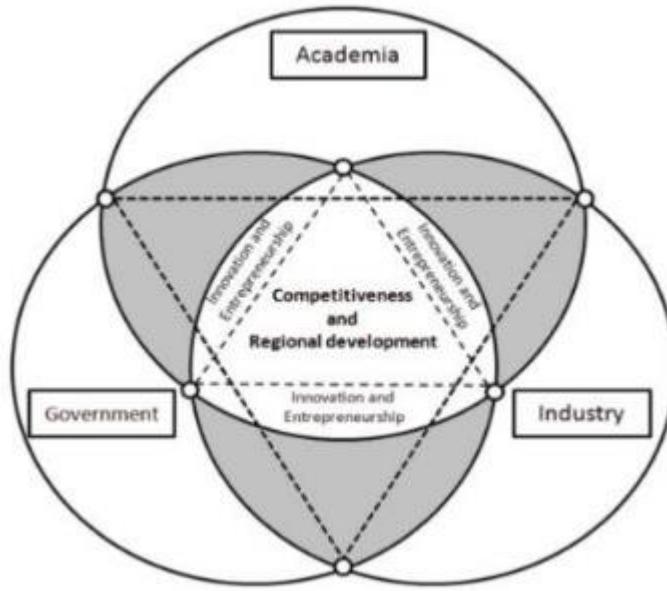
La RIS3 castellanomanchega busca fomentar un modelo de desarrollo que integre la innovación con las características y necesidades del territorio. A través de diferentes líneas estratégicas, se pretende impulsar la actividad económica en el medio rural, atraer talento, mejorar la competitividad del tejido productivo y garantizar el acceso a servicios e infraestructuras. Su objetivo final es lograr una transformación sostenible que permita fijar población y generar nuevas oportunidades en las zonas más desfavorecidas. Esta estrategia actúa, por tanto, como un instrumento de planificación clave para abordar el reto demográfico desde una perspectiva estructural y de largo plazo. En Castilla-La Mancha, la RIS3 se ha centrado en sectores como agroindustria, TIC, energías renovables y biotecnología. Esta estrategia ha servido como catalizador para programas de digitalización rural, modernización agroalimentaria y valorización del patrimonio territorial.

Para poder conocer su funcionamiento y desarrollo hasta alcanzar los objetivos propuestos señalados anteriormente y lograr el desarrollo de los distintos programas mencionados, primero debemos conocer la metodología de la RIS3. Y para ello debemos hablar de lo que se conoce como “**Modelos de Hélice**”, concretamente, el “**Modelo de la Triple Hélice**” y el “**Modelo de la Quíntuple Hélice**”.

El primero de ellos, fue fundado por los autores Loet Ledesdorff y Henry Etzkowitz en el año 1996, basando el modelo en la convergencia o interacción de tres fuerzas o elementos para llevar a cabo los procesos de I+D+i. En definitiva, el modelo de Triple Hélice trata de sentar las bases de la innovación y crecimiento a través de la coordinación y colaboración de todas las partes interesadas (Negrín De la Peña, J.A, Ramírez Carrera, D., 2021).

Este modelo, se basaba en uno anterior conocido como “**Triángulo de Sabato**” de finales de la década de los 60, propuesto por John Kenneth Galbraith y desarrollado por Jorge Alberto Sabato como política científico-tecnológica para coordinar esfuerzos e impulsar la innovación del país. Un paso adelante dio Singer a principios de la década de los 2000, estableciendo la “**Cuádruple Hélice**” (Construye 2020+, s.f.).

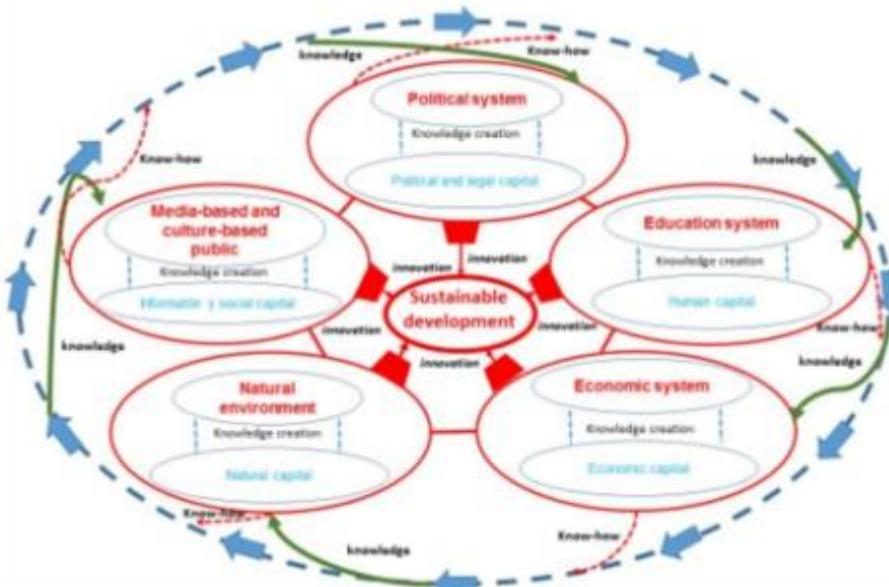
Figura 1. Modelo de triple hélice



Fuente: Etzkowitz, H. y Leydesdorff, 2000.

En cuanto al modelo de la “Quíntuple Hélice”, la principal distinción es la inclusión del entorno natural como un nuevo subsistema para los modelos de conocimiento e innovación, de modo que la naturaleza se establezca como un componente central de cara al conocimiento y la innovación. El recurso más importante de la Quíntuple Hélice, aparte del componente humano, es el conocimiento (Bohórquez, E., & Espinosa, Á., 2022).

Figura 2. Modelo de quíntuple hélice



Fuente: Negrín De la Peña, J.A y Ramírez Carrera, D, 2021.

En 2012, este modelo fue aplicado para abordar el desafío del calentamiento global, ya que favorece la globalización, la movilidad económica, el recurso humano, la tecnología, el intercambio del conocimiento entre sectores, la innovación, las redes de conocimiento y los proyectos basados en los Objetivos de Desarrollo Social (Carayannis E.G et al, 2012). En el contexto de la RIS3, permite que a través de dicha estrategia se realice, en primer lugar, un análisis del contexto regional que permita la elaboración de un documento base sobre el que trabajar y que permita la determinación de los criterios de selección de los distintos sectores estratégicos sobre los que actuar, dando en último lugar a un plan de acción sobre todos y cada uno de esos sectores. Así, con todo ello, los sectores estratégicos detectados a través de la RIS3 para Castilla-La Mancha son los siguientes:

- Sector agroalimentario (vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas, entre otros)
- Sectores tradicionales (calzado y textil, cerámica, maderas y muebles)
- Sector del turismo y la cultura (enoturismo, turismo idiomático, turismo cinegético)
- Sector aeronáutico
- Sector de la energía y el medio ambiente
- Bioeconomía

De entre todos ellos, nosotros nos centraremos en el sector agroalimentario, en concreto, en el del vino y en el próximo apartado desarrollaremos nuestra propuesta de un modelo de desarrollo local específico con base en dichas estrategias enfocado en la vitivinicultura de la zona. No obstante, conviene destacar algunos de los ejemplos de la aplicación de dichas estrategias en casos de uso real que ya están obteniendo resultados prácticos:

- Bodegas Latúe (Toledo) y El Progreso (Ciudad Real) han recibido apoyo para transición ecológica y digitalización.
- El Parque Científico y Tecnológico de Albacete actúa como nodo RIS3 en agroindustria y energía.
- Programas de digitalización rural (Kit Digital, UNICO Banda Ancha) financiados por el PRTR han permitido conectar municipios rurales, facilitando teletrabajo y servicios inteligentes.
- Enoturismo identitario y sostenibilidad como base de nuevas oportunidades para jóvenes emprendedores rurales.

3. PROPUESTA DE MODELO DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE BASADO EN LA IDENTIDAD REGIONAL

3.1. ¿Qué entendemos por desarrollo local?

El concepto de desarrollo local ha sido ampliamente abordado en la literatura académica, pero carece de una definición única. Su carácter multidimensional y su amplia aplicación desde la economía regional hasta la sociología del territorio hacen que se trate de un término ambiguo, cuya interpretación depende del enfoque adoptado, los actores implicados y el territorio al que se aplica.

Tal y como señala Vázquez Barquero¹¹, lo define como,

¹¹ Vázquez Barquero, A. (2003). Teoría y estrategias de desarrollo local. Fundación CIREM, p.29.

“un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural generado y sostenido por la dinámica de un sistema productivo local y por la acción colectiva de sus agentes”.

Valorando principalmente la importancia de la participación de la comunidad. Del mismo modo,

“el desarrollo local es un proceso integral y dinámico que, desde una visión participativa, busca aprovechar las capacidades locales para transformar la realidad económica y social del territorio”¹².

Además de las definiciones previamente expuestas, Antuñano¹³ definen el desarrollo local como,

“aquella acción integral emprendida de modo concertado por los agentes sociales de una determinada comunidad, con el fin de desarrollar el territorio local a través de la valorización de sus recursos humanos y materiales, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisiones económicos, sociales y políticos de los que dependen”.

Que, en definitiva, el objeto final es un aprovechamiento óptimo de los recursos tanto humanos como materiales de los que se dispone.

La Asociación Española para el Desarrollo Económico (ADELA), en su asamblea constituyente de 1991, lo concibe como la *“optimización del aprovechamiento de los recursos endógenos”*. Esta perspectiva pone énfasis en las capacidades endógenas como base para impulsar el crecimiento económico y social del ámbito local¹⁴. Esta concepción, coincide con el enfoque territorial expuesto por Boisier¹⁵ que plantea que el desarrollo local debe entenderse como un proceso endógeno en el que la comunidad aprovecha sus propios recursos, capacidades institucionales y capital social para generar progreso sostenible. En esta visión, el territorio no es solo un espacio físico, sino un actor con potencial transformador que impulsa dinámicas de crecimiento desde dentro.

A partir de las distintas definiciones teóricas sobre el desarrollo local, Orero¹⁶ identifica una serie de elementos esenciales que lo definen. En primer lugar, destaca su dimensión social, al orientarse prioritariamente hacia la creación de empleo y el desarrollo personal. En segundo lugar, resalta el carácter territorial, ya que se aplica en espacios concretos, especialmente en el ámbito municipal o subregional. También incorpora una dimensión institucional, al requerir la intervención de las administraciones públicas para coordinar las acciones de los distintos actores implicados. Desde el plano económico, el desarrollo local se concibe como un proceso que debe ser rentable y eficiente. Además, de una dimensión cooperativa, dado que su implementación requiere la colaboración de

¹² Alburquerque, F. (2007). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. CEPAL, p.15.

¹³ Antuñano, I., et al. (1993). Las estrategias de desarrollo local: aproximación metodológica. adrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p. 5.

¹⁴ Valcárcel, J. M. (1999). Manual de desarrollo local. Madrid: Editorial Síntesis.

¹⁵ Boisier, S. (1996). El desarrollo territorial a partir de una estrategia endógena, en Vázquez Barquero, A. (Ed.), Políticas para el desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones, Pirámide, pp. 35-53.

¹⁶ Orero, M. (1993). El desarrollo local en España: fundamentos y estrategias, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

múltiples organismos y agentes sociales. Finalmente, incluye una dimensión instrumental, que permite superar posibles barreras técnicas o de gestión mediante la aplicación de políticas de apoyo y recursos específicos.

3.2. Vino, Cultura y Sostenibilidad: La Identidad (Perdida) Regional.

Para comenzar debemos poner en valor la importancia de la vitivinicultura en el mundo, y más en concreto para el caso de España. De acuerdo con los datos presentados por la OIV en el año 2020, durante el año 2019 España llegó a representar un 13% de las zonas vinícolas a nivel mundial. La vitivinicultura es una actividad económica de fuerte arraigo en la Península Ibérica. En España, más del 40% de los municipios cuentan con superficie dedicada al cultivo de la vid (BBVA, 2024). En contraste con otras áreas rurales que sufren un fuerte despoblamiento, los municipios vitivinícolas han mostrado mayor capacidad para retener población e incluso atraer nuevos habitantes (Agroinformación, 2024).

La región de Castilla – La Mancha no solo destaca por tener la mayor superficie de viñedo del mundo, sino también por incluir el agua y la viticultura como elementos clave de su paisaje, su economía y su cultura. La comunidad autónoma cuenta con aproximadamente 442.000 hectáreas de viñedo, lo que representa casi la mitad del total nacional, y más de 150.000 hectáreas se encuentran bajo la Denominación de Origen La Mancha (MAPA, 2024).

Figura 3. Mapa de las zonas vitivinícolas de Castilla – La Mancha.



Fuente. IVICAM - JCCM, 2025.

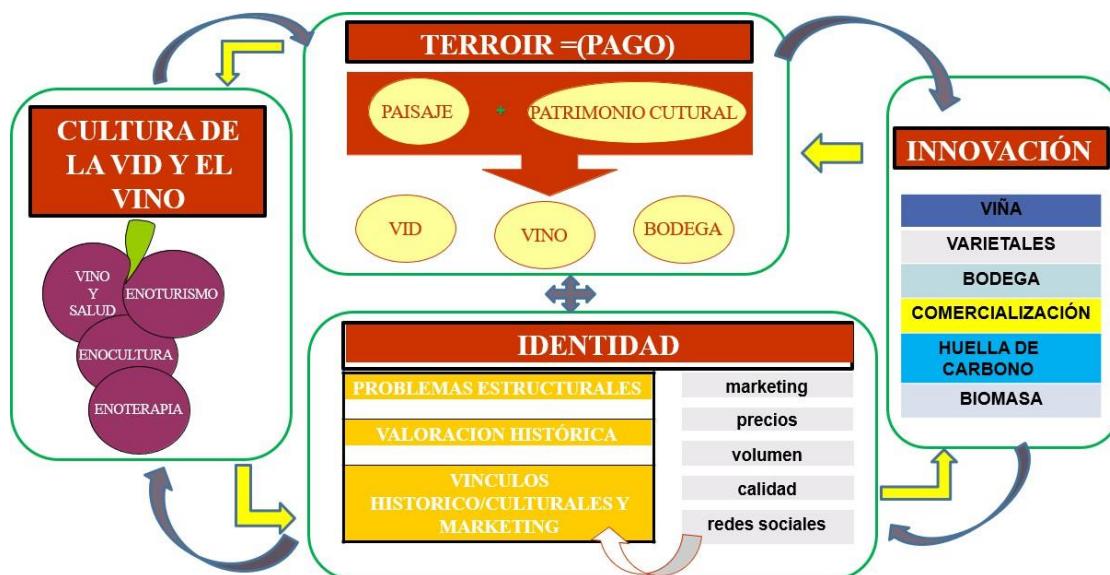
La vitivinicultura identitaria se diferencia de los modelos intensivos por su vinculación con la cultura local, el uso de variedades ancestrales y técnicas respetuosas con el medio ambiente. Como ejemplo orientativo, podría ser el trabajo de pequeños productores rescatando variedades autóctonas de una determinada zona, en una apuesta por prácticas agroecológicas y circuitos cortos de comercialización.

Estas iniciativas fomentan la resiliencia rural, al reducir la dependencia de insumos externos y reforzar las capacidades locales. Asimismo, fortalecen la identidad territorial, un factor clave para la cohesión social y el arraigo poblacional.

3.3. Un modelo de Desarrollo Local Sostenible basado en una Vitivinicultura Identitaria.

El desarrollo local sostenible requiere la articulación equilibrada entre recursos endógenos, actores económicos, patrimonio cultural y estrategias de innovación. La vitivinicultura, en su dimensión productiva y cultural, ofrece un marco idóneo para comprender cómo estas variables pueden integrarse en un modelo de crecimiento territorial con identidad propia. La imagen analizada sintetiza este enfoque, estableciendo un sistema interconectado donde la cultura de la vid y el vino, el terroir, la identidad y la innovación actúan como nodos estratégicos que involucran a diversos agentes socioeconómicos.

Figura 5. Interrelación del Modelo de Desarrollo Local



Fuente: Elaboración propia.

Cultura de la vid y el vino: patrimonio vivo y capital social

La cultura de la vid y el vino constituye el núcleo intangible del modelo. Su valor reside no solo en la producción material, sino en la construcción de un imaginario colectivo en torno a prácticas como el enoturismo, la enocultura, la enoterapia y la relación entre vino y salud. El capital social derivado de esta interacción favorece la cohesión territorial y la valorización de recursos propios. En este espacio intervienen actores como: pequeños productores y bodegas familiares, empresas turísticas y hosteleras, instituciones educativas y culturales, y consumidores y comunidades locales, entre otros; todos ellos con el objetivo de reafirmar la identidad cultural de la zona en cuestión.

Terroir como base de autenticidad y diferenciación

El terroir —concebido como la combinación de paisaje y patrimonio cultural— es el recurso base que dota de singularidad al vino local. El terroir no es un elemento aislado, sino un activo estratégico que sostiene la competitividad frente a mercados

globalizados. En este punto confluyen agricultores y viticultores Instituciones públicas responsables de la ordenación territorial y la conservación del paisaje y organismos de certificación, entre otros.

3. Identidad: articulación entre tradición y mercado

La identidad vitivinícola se construye sobre la valorización histórica, la resolución de problemas estructurales y la integración de vínculos histórico-culturales con estrategias de marketing. En este componente intervienen, empresas de comercialización y distribución, agencias de marketing y comunicación, administraciones locales, que promueven la marca territorial y consumidores globales. Y todos ellos se ven afectados por factores como el precio, el volumen, la calidad y la presencia en redes sociales, que son variables de ajuste que determinan el impacto económico y la visibilidad del producto.

4. Innovación: sostenibilidad y competitividad

La innovación actúa como motor de adaptación a nuevas demandas, integrando mejoras en la viña, la selección de varietales, la modernización de bodegas y la optimización de procesos de comercialización. En este ámbito participan centros de investigación y universidades, empresas de tecnología agrícola y enológica y entidades ambientales, que promueven prácticas para reducir la huella de carbono y aprovechar la biomasa. Toda esta innovación permite que la tradición se mantenga vigente sin perder competitividad en mercados internacionales.

Este ciclo que se ha presentado se retroalimenta mediante la colaboración público-privada y la participación comunitaria, creando un ecosistema donde el valor económico se distribuye de manera más equitativa y el impacto social y cultural se multiplica, de forma que con la interrelación de los distintos actores económicos mencionados, se daría lugar a una estrategia circular de sostenibilidad en la vitivinicultura basada en la identidad- innovación-territorio, lo que se traduciría a su vez en el desarrollo de la comarca en la que se circunscriba la actuación, con el consiguiente desarrollo de museos, alojamientos y restaurantes y bares en torno a las bodegas creadas y por consiguiente la generación, desarrollo y aumento de la economía local, al interconectarse los distintos sectores y lograr una mayor atracción de público no solo a la localidad, sino también la creación de oportunidades profesionales que permitan el arraigo en la zona y evitar el problema del reto demográfico y la despoblación planteados inicialmente, a la vez que se da la oportunidad de poner en marcha de distintas actividades en torno al mundo del vino que permitirían explotar recursos y nuevas actividades en la zona, entre las que podemos reseñar: visita de bodegas, visita de parajes naturales, experiencias culturales, experiencias gastronómicas y fiestas en torno a la vendimia y el vino

Como ejemplo de ello, si nos fijamos en el enoturismo, se ha convertido en una herramienta estratégica de desarrollo rural, capaz de generar empleo local, diversificar la economía agraria y poner en valor no solo el vino, sino el entorno natural, cultural y humano que lo rodea. Castilla – La Mancha cuenta con varias rutas del vino certificadas, como la Ruta del Vino de La Mancha, la de Valdepeñas, Almansa o La Manchuela, que conectan decenas de municipios, bodegas, museos y espacios naturales bajo una propuesta cultural y gastronómica (Ruta del vino de la mancha, 2024).

Figura 4. Mapa rutas enoturísticas en Castilla – La Mancha.



Fuente: Eldiario.es, 2023.

Estas rutas no solo ayudan en el aspecto económico a los municipios, sino que también contribuye a extender la importancia del agua en el proceso productivo del vino. Muchas bodegas han creado espacios de interpretación en los que los visitantes pueden conocer sistemas de ahorro hídrico, uso de riego eficiente o recuperación de aguas para la limpieza, integran así la sostenibilidad como parte de la experiencia vitivinícola. Además, el enoturismo fomenta una concienciación ambiental y cultural, al poner en valor la relación histórica entre el viñedo y el agua en un entorno semiárido. Permite así no solo entender el vino como un producto económico sino también como el resultado de un equilibrio entre el suelo, el clima, el agua y la tradición.

Bodegas como Pago del Vicario, Finca Antigua, Encomienda de Cervera o Dehesa del Carrizal ofrecen experiencias que combinan educación ambiental, gestión del patrimonio hidráulico y oferta vitivinícola de calidad, situándose como referentes en turismo de calidad asociado a la sostenibilidad. Frente a los desafíos del cambio climático, este sector está tomando distintas medidas, como pueden ser la selección de variedades más resistentes, la implementación de un estrés hídrico controlado y la digitalización del control agronómico. Según las advertencias de la organización agraria COAG, hasta un 50% del viñedo de alta calidad podría estar en riesgo por las sequías y el aumento de temperaturas (COAG, 2024). La modernización de las bodegas, la eficiencia en el riego, el aumento del enoturismo y la producción ecológica muestran que es posible hacer compatible la tradición, la rentabilidad y la sostenibilidad hídrica en un territorio que cada vez está más expuesto al cambio climático.

3.4. Fortalezas del Modelo de Desarrollo Local

Demandas de productos ecológicos.

La creciente demanda de productos ecológicos representa una oportunidad para las bodegas castellanomanchegas que sigan el Modelo, en concreto considerando el necesario compromiso con la agricultura sostenible. Esta tendencia no solo responde a una mayor conciencia ambiental, sino también a una preocupación creciente por la salud y la calidad de los productos. Una gran parte de las bodegas de la región ya ha avanzado en esta dirección, promoviendo viñedos ecológicos y usando técnicas de cultivo sostenibles. Este posicionamiento permite diferenciarse dentro del mercado vitivinícola, accediendo a nichos más especializados y con mayor valor añadido.

Además, al reducir el uso de químicos y optimizar recursos, se mejora la rentabilidad de las explotaciones agrarias, fortaleciendo tanto la sostenibilidad ambiental como la económica de sus socios. En este contexto, el incremento de la demanda ecológica no solo permite a las bodegas alinearse con los valores emergentes del consumidor actual, sino que refuerza su ventaja competitiva y abre nuevas oportunidades de crecimiento.

Potencial de turismo enológico.

La propuesta de turismo enológico representa una fortaleza para las bodegas que lo ejecuten ya que permitirá diversificar sus actividades más allá de la producción vitivinícola, creando valor añadido y fortaleciendo su marca territorial. Por medio de catas y visitas a la bodega, se puede llegar al consumidor final, fidelizar clientes y reforzando la imagen identitaria como referente de calidad y autenticidad. Estas iniciativas, sin duda, contribuyen al desarrollo local y posicionan al sector vitivinícola como un agente dinamizador del entorno rural.

Promoción de productos locales.

Finalmente, participar en ferias agroalimentarias como es la Feria Nacional del Campo, representa una oportunidad para la cooperativa ya que atrae nuevos clientes y permite visibilizar y promocionar sus productos en un entorno altamente valorado. Estas actividades facilitan el contacto directo con consumidores, distribuidores y otros actores del sector, contribuyendo así a establecer nuevas alianzas comerciales y expandir mercados. Además, fortalecen los vínculos con la región, permitiendo a las cooperativas representar el valor y la calidad de los productos locales a nivel regional y nacional.

4. CONCLUSIONES

Enfrentar el reto demográfico en Castilla-La Mancha, y en particular en la provincia de Ciudad Real, requiere ir más allá de la mera constatación de la despoblación y el envejecimiento. El análisis presentado demuestra que la solución pasa por una reconfiguración profunda del modelo de desarrollo, donde la cohesión territorial, la diversificación económica y la implicación social sean ejes centrales. La permanencia y retorno de jóvenes y mujeres en el medio rural no es solo una meta demográfica, sino una condición indispensable para la sostenibilidad de los servicios, el mantenimiento del tejido productivo y la preservación de la identidad cultural.

La Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3) se revela como un instrumento idóneo para articular políticas que integren innovación, tradición y sostenibilidad, poniendo en valor los recursos endógenos del territorio. Entre ellos, la vitivinicultura identitaria se configura como un motor estratégico capaz de generar sinergias entre producción agroalimentaria, turismo cultural y economía circular. Este enfoque, basado en el aprovechamiento racional del agua, la transición ecológica y la valorización del

patrimonio vitivinícola, no solo fortalece la competitividad del sector, sino que actúa como catalizador para el desarrollo local y la fijación de población.

En definitiva, revertir la tendencia demográfica negativa implica concebir el medio rural como un espacio de oportunidad, no de resignación. El modelo propuesto, sustentado en la innovación territorial y el aprovechamiento de la identidad local, demuestra que es posible compatibilizar crecimiento económico, preservación ambiental y cohesión social. Apostar por la vitivinicultura sostenible, el enoturismo de calidad y la promoción de productos locales no es únicamente una estrategia sectorial, sino una vía integral para transformar la realidad socioeconómica de Castilla-La Mancha, convirtiendo sus debilidades actuales en fortalezas de futuro.

5. REFERENCIAS

- Agroinformación.** (2024). Impulso demográfico: Los pueblos con viñedo mantienen cerca de un 53 % más de población que los que carecen de él. <https://agroinformacion.com/impulso-demografico-los-pueblos-con-vinedo-mantienen-cerca-de-un-53-mas-de-poblacion/>
- Antuñano, I., et al.** (1993). *Las estrategias de desarrollo local: Aproximación metodológica*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BBVA.** (2024). El sector vitivinícola, un freno para la despoblación rural. <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/el-sector-vitivinicola-un-freno-para-la-despoblacion-rural/>
- Boisier, S.** (1996). El desarrollo territorial a partir de una estrategia endógena. En A. Vázquez Barquero (Ed.), *Políticas para el desarrollo local: Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones* (pp. 35–53). Pirámide.
- Camarero, L., & Sampedro, R.** (2008). Movilidad y desarrollo rural en España: Una mirada territorial a los procesos de movilidad residencial. *Papeles de Geografía*, (47), 113–129. <https://doi.org/10.6018/74641>
- Camarero Rioja, L. A., & Rivera Escribano, M. J.** (2024). Reto demográfico, migración y arraigo de los jóvenes rurales. *Revista Española de Sociología*, 33(1), a205. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2023.205>
- Carchano, M., & Carrasco, I.** (2020). La economía social y la industria agroalimentaria como factores de resiliencia de la población en Castilla-La Mancha. En *Despoblamiento y desarrollo rural* (p. 67). Universidad de Castilla-La Mancha.
- Carayannis, E. G., Barth, T. D., & Campbell, D. F. J.** (2012, junio). The Quintuple Helix innovation model: Global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1, 2. <https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2>
- Castilla – La Mancha: Paraíso “foodie” y enoturístico.** (s.f.). *El Diario*. <https://branded.eldiario.es/castilla-la-mancha-puerta-verano-2023/gastronomia-enoturismo.html>
- Castilla-La Mancha y sus 4 rutas del vino, a la cola en visitas de enoturismo.** (2023, 28 de julio). *Vinos de Castilla-La Mancha*. <https://vinosdecastillalamancha.es/castilla-la-mancha-y-sus-4-rutas-del-vino-a-la-cola-de-visitas-de-enoturistas/>

- Comisión Europea.** (2014). *National/regional innovation strategies for smart specialisation (RIS3)*. <https://ec.europa.eu>
- Construye 2020+.** (s.f.). Metodología Quíntuple Hélice. Fundación Laboral de la Construcción. <https://construye2020plus.eu/el-proyecto/metodologia-quintuple-helice/>
- Datosmacro.** (2025). Castilla – La Mancha. *Expansión*. <https://datosmacro.expansion.com/ccaa/castilla-la-mancha>
- Etkowitz, H., & Leydesdorff, L.** (2000). The dynamics of innovation: From national systems and ‘mode 2’ to a triple helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29(2), 109–123.
- Fundación Red Española de Desarrollo Rural (REDR).** (2024). Emprendimiento juvenil en el medio rural. <https://www.redr.es/resources/doc/portal/2024/04/05/4-emprendimiento-jovenil-en-el-medio-rural.pdf>
- García Fermosel, E.** (2025, 16 de enero). Castilla La Mancha, la región con la tasa de emancipación juvenil más baja de España. *CM Media*. <https://www.cmmedia.es/noticias/castilla-la-mancha/castilla-mancha-region-tasa-emancipacion-jovenil-baja-espana.html>
- Impacto del cambio climático en el viñedo.** (2024). COAG. <https://coag.org/informes/impacto-cambio-climatico-vinedo-2024.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística.** (2024, 26 de febrero). Encuesta de condiciones de vida (ECV) 2023. Resultados definitivos. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECV2023.htm>
- Instituto de la Juventud (INJUVE).** (2019). *Informe juventud en España 2016–2019*. https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/11/injuve_122.pdf
- La Tribuna de Ciudad Real.** (2024, 11 de noviembre). Ciudad Real envejece: La mitad de la población pasa de los 46. <https://www.latribunadeciudadreal.es/noticia/zedc1a3d9-c724-f5a3-021681fed2367ea4/202411/ciudad-real-envejece-la-mitad-de-la-poblacion-pasa-de-los-46>
- Mapa vitícola.** (s.f.). Centro de Investigación de la Vid y el Vino de Castilla-La Mancha. <https://pagina.jccm.es/ivicam/servicios/mapaviti.html>
- Mestres Domènech, J., Llorens, E., & Filipe Belo, D.** (2021). Priorizar la salud: Una receta para la prosperidad. *McKinsey Global Institute / CaixaBank Research*.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.** (s.f.). ¿Qué es el reto demográfico? <https://www.miteco.gob.es/eu/reto-demografico/temas/que-es.html>
- Negrín De la Peña, J. A., & Ramírez Carrera, D.** (2021, febrero). Economías públicas frente a la despoblación: El papel de la educación y el reto de la Universidad. Una propuesta (pp. 48–70). Universidad de Castilla-La Mancha. <https://e-publica.unizar.es/wp-content/uploads/2021/02/283NegrinRamirez.pdf>
- Orero, M.** (1993). *El desarrollo local en España: Fundamentos y estrategias*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Palomo Gómez, S.** (2025, 13 de febrero). Récord de población en la región que supera los 2,1 millones de habitantes. *Castilla – La Mancha Media*.

<https://www.cmmedia.es/noticias/castilla-la-mancha/record-poblacion-castilla-mancha-2024.html>

Portal de Estadística de Castilla – La Mancha. (s.f.). Cifras de población y censos demográficos. Pirámides de población.
<https://estadistica.castillalamancha.es/estadisticas-por-temas/demografia/poblacion-y-censo-demografico/piramides-de-poblacion>

Regadíos en España. Informe sectorial 2024. (s.f.). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).
<https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/estadisticas/temas/estadisticas-agrarias/2.agricultura/1.-encuesta-sobre-superficies-y-rendimientos-de-cultivos--esyrce/informes-sectoriales/regadios2024.pdf>

Ruiz Pulpón, A. R., & Ruiz González, F. (2024). Despoblación y despoblamiento en la provincia de Ciudad Real. Informe D2CR 2024 (d2cr.uclm.es). Diputación Provincial de Ciudad Real. <https://alarcos.esi.uclm.es/d2cr/informes/>

Sitio oficial de la Ruta del Vino de La Mancha. (s.f.).
<https://rutadelvinodelamancha.com/>

Suero, C., Compans, M.-C., & Beaujouan, E. (2025, junio). Delayed transitions to adulthood and assisted reproduction: A study of educational differences in Spain. *Advances in Life Course Research.* Elsevier BV.
<http://doi.org/10.1016/j.alcr.2025.100672>

Valcárcel, J. M. (1999). *Manual de desarrollo local.* Editorial Síntesis.

Vázquez Barquero, A. (2003). *Teoría y estrategias de desarrollo local.* Fundación CIREM.

Gastronomía como método para combatir la despoblación en Castilla-La Mancha: los Broches Gastronómicos del Medio Rural

José María San Román Cutanda

Académico de Número de la Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha

jmsanroman@icam.es

1. Tratamiento jurídico de la despoblación en la legislación de Castilla-La Mancha.

Castilla-La Mancha es una región española de las más extensas del país, cuyo entorno es predominantemente rural y agrario y cuya extensión se mide en 79.462 km² y 919 municipios. Según datos de la Estadística Continua de Población (ECP) del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el primer trimestre del año 2025 Castilla-La Mancha sufrió un fenómeno de subida de índices de población, alcanzando un total de 2.132.102 habitantes, lo cual supone un 0,28% más de habitantes que en el primer trimestre del año 2024 que, a su vez, se traducen en una subida de población de 27.669 personas. Es, además, una región en la que más del 90% del territorio es considerado rural y más de la mitad de los municipios tiene menos de 500 habitantes, lo cual obliga a establecer estrategias contra la despoblación dado que es también la tercera región más despoblada de toda España, solo por detrás de Extremadura y Castilla y León.

Ante este escenario, las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron en el año 2021 la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, una ley pionera en el Derecho autonómico español, ya que esta región fue la primera que como tal reguló en un texto legal de forma exclusiva la población como bien jurídico a proteger. Ya el artículo primero del texto delimita su objeto, que no es otro que

“regular y establecer principios de actuación y medidas tendentes a la consecución de un desarrollo integral del medio rural en Castilla-La Mancha, prestando especial atención a la lucha frente a la despoblación, así como a garantizar servicios básicos e igualdad de oportunidades para sus habitantes y propiciar el desarrollo económico y social del medio rural para alcanzar la cohesión social y territorial, en el marco de una cultura de igualdad entre mujeres y hombres que garantice el desarrollo sostenible”.

En consonancia con este principal objeto, el artículo tres se marca como finalidad de esta norma, entre otras, la de *“promover y conservar los valores paisajísticos, patrimoniales, culturales y de ocio de la Región, así como los modelos sostenibles de producción, como motores de desarrollo del medio rural”*. En este sentido, se marca como objetivos el fomento del desarrollo de un turismo sostenible, mediante proyectos compatibles con el medio natural, la integración de la actividad turística en la población rural y los valores medioambientales y la promoción y conservación de las tradiciones, fiestas populares, la riqueza gastronómica y los oficios artesanos, como valores diferenciales del medio rural. La intención de esta norma, que se destaca por alinearse explícitamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no es otra que reconocer que la lucha contra la despoblación rural está estrechamente vinculada a metas de sostenibilidad económica, social y ambiental, de forma que se positiviza en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla-La Mancha una visión de la despoblación enfocada a la protección de todos los aspectos sociales, culturales y económicos a los

que afecta, entre los que la gastronomía goza de un papel preponderante a través de la perspectiva poliédrica y multidisciplinar que le es propia.

De entre las aportaciones más destacadas que realizan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a esta normativa autonómica pionera en España, sin duda una de ellas es la del tratamiento de la gastronomía desde un punto de vista muy poliédrico que resulta de gran interés. En este sentido, hablar de gastronomía implica necesariamente hablar de transversalidad, dado que el amplio espectro de materias y ciencias que aborda el elemento gastronómico resulta muy útil para el planteamiento de estrategias de desarrollo sostenible adecuadas a las necesidades de nuestro tiempo.

El informe realizado en el año 2022 por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Basque Culinary Center (BCC) ha abordado el aspecto gastronómico a través de la cultura y la despoblación, señalando en su conclusión vigésimotercera que “*hoy más que nunca mimar los paisajes gastronómicos que nos rodean es vital para proteger la sostenibilidad local. Aceptar los límites naturales que nos brinda nuestra latitud y nuestra tierra. A partir de ahí la labor de la cocina es ser una fuente de ingenio y creatividad. La singularidad paisajística de una región confiere identidad, singularidad y cultura en un mundo globalizado que tiende a la homogeneización*”.

Así, atendiendo en concreción a los dictados de la normativa castellanomanchega, hay que destacar que alinea su estrategia a través de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- ODS 8: *Trabajo decente y crecimiento económico*: se hace necesario un crecimiento económico inclusivo que genere empleo digno en las regiones rurales, por lo que el ODS 8 resulta muy relevante en el contexto de la despoblación castellanomanchega por cuanto la normativa aprobada trata de lograr mecanismos para diversificar la economía rural y crear oportunidades laborales en el territorio. En particular, la meta 8.9 plantea la elaboración y puesta en marcha de políticas encaminadas a la creación de puestos de trabajo y a la promoción de la cultura local, lo cual se encuentra directamente concatenado con el fomento del turismo gastronómico y las economías locales basadas en productos típicos.
- ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*. Este objetivo, aunque enfocado en asentamientos urbanos, incluye una dimensión territorial clave: lograr que todas las comunidades, incluidas las rurales, sean inclusivas, seguras y sostenibles. La meta 11.a específicamente insta al apoyo de los vínculos socioeconómicos que son más positivos para los distintos medios rurales, pudiendo así fortalecer la planificación del desarrollo regional. Esta meta refleja la necesidad de equilibrar el desarrollo entre la denominada “España vaciada” y los núcleos urbanos, asegurando la adecuada cohesión territorial como garantía de obtención de los necesarios servicios y de la integración necesaria, en el caso de Castilla-La Mancha, del tejido rural en el esquema de comunidad sostenible.
- ODS 12: *Producción y consumo responsables*. La promoción de cadenas de producción locales sostenibles y del consumo de productos de proximidad se alinea con este ODS, que resulta de vital interés para la gastronomía llamada “KM.0” y para el comercio local. Además, esta normativa logra subrayar la importancia de apoyar modos de producción alimentaria de corte más tradicional, así como reducir el desperdicio alimentario y valorar los productos

locales en la oferta gastronómica. Esta amalgama de conceptos goza de dos consecuencias: una, la sostenibilidad ambiental; otra, el fomento de la economía rural.

- ODS 2: *Hambre cero*. Aunque de alcance global, el ODS 2, que incluye metas sobre agricultura sostenible, es pertinente en la medida en que propone mejorar la productividad del sector agrícola y, por ende, los ingresos que puedan recibir los productores de alimentos en pequeña escala, lo cual resulta de vital interés para las zonas rurales. El documento Este objetivo se alinea con la necesidad de apoyar a los agricultores y ganaderos locales desde el prisma de que sus materias primas alimentan y sostienen la gastronomía regional, garantizando al mismo tiempo la seguridad alimentaria y la nutrición.
- ODS 10: *Reducción de las desigualdades*. La despoblación genera desigualdades territoriales, por lo que este objetivo se interpreta en clave interna: reducir la brecha entre áreas urbanas prósperas y áreas rurales en declive. Las medidas contra la despoblación buscan asegurar igualdad de oportunidades sin importar el lugar de residencia, lo cual se enlaza con la meta de inclusión social y territorial de ODS 10.
- ODS 17: *Alianzas para lograr los objetivos* (de forma transversal). Para combatir la despoblación rural a través de la puesta en valor de la gastronomía local, la normativa castellanomanchega entiende la necesidad de cooperación de múltiples actores (gobierno central, comunidades autónomas, ayuntamientos, sector privado, comunidad educativa y sociedad civil). Este enfoque de alianzas público-privadas y participación ciudadana está en línea con el ODS 17, reforzando la idea de un esfuerzo coordinado para el desarrollo sostenible.

Objetivos que, en el ámbito de la práctica, se traducen en las siguientes medidas:

- Mejora de los servicios públicos e infraestructuras en zonas rurales: Se enfatiza garantizar el acceso universal a servicios básicos de calidad – educación, sanidad, atención social y conectividad digital – independientemente del lugar de residencia. Esto implica, por ejemplo, asegurar escuelas abiertas, centros de salud equipados y cobertura de banda ancha en municipios pequeños. Esta estrategia busca hacer efectivos principios de igualdad (relacionados con ODS 10) y aprovechar la tecnología para acercar oportunidades (ODS 9, meta sobre infraestructura y conectividad).
- Fomento del empleo y emprendimiento local: El documento propone incentivos para la creación de empleo en el medio rural, promoviendo sectores sostenibles y con valor añadido. Se mencionan políticas activas para apoyar a emprendedores rurales, PyMES agroalimentarias, cooperativas y proyectos de economía social. Asimismo, se contempla la diversificación económica a través de actividades como el agroturismo, el turismo rural y gastronómico, las energías renovables (por ejemplo, parques eólicos o solares con participación local) y la bioeconomía forestal. Estas iniciativas enlazan con el ODS 8 (crecimiento económico inclusivo) y ODS 7 (energía asequible y no contaminante, en el caso de renovables), a la vez que ayudan a fijar población en las comarcas rurales al generar empleo de calidad.
- Protección y puesta en valor del patrimonio rural, tanto natural como cultural: Reconociendo que muchas áreas despobladas poseen un rico patrimonio – desde parques naturales hasta arquitectura tradicional y festividades – el plan aboga

por su protección y promoción. En este aspecto, la gastronomía tradicional se incluye como parte del patrimonio cultural inmaterial a conservar. Se alienta la organización de eventos culturales y gastronómicos locales, la creación de museos o centros de interpretación del patrimonio agrario y culinario, y la promoción de rutas turísticas temáticas. Estas acciones refuerzan el orgullo local e incrementan la atracción turística sostenible (ODS 11.4 sobre salvaguardar el patrimonio cultural, vinculado también a ODS 8.9 sobre turismo cultural).

- Medidas fiscales y ayudas específicas: Para contrarrestar las desventajas de operar en zonas de muy baja densidad demográfica, el documento prevé estímulos fiscales (bonificaciones, reducciones de impuestos) y ayudas directas a municipios rurales y a quienes emprendan en ellos. Por ejemplo, se mencionan posibles desgravaciones para nuevas empresas rurales, apoyo financiero a proyectos innovadores en agroindustria o turismo sostenible, y subvenciones para la rehabilitación de viviendas o locales comerciales en pueblos. Estas medidas buscan crear un entorno favorable a la inversión y la habitabilidad en el medio rural, atendiendo al llamado de ODS 10 para una mayor equidad regional.
- Empoderamiento de las comunidades locales: Una dimensión doctrinal importante es promover la participación de la población rural en la toma de decisiones que les afectan. El texto sugiere reforzar la gobernanza multinivel: implicar a los ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas en un esfuerzo coordinado (ODS 17) y fomentar procesos participativos (asambleas vecinales, presupuestos participativos locales) para que las medidas contra la despoblación respondan a las necesidades reales de cada territorio. Además, se destaca el papel de las mujeres y los jóvenes en el medio rural, impulsando su liderazgo y emprendimiento (en línea con ODS 5 de igualdad de género y la meta de ODS 8 sobre empleo juvenil). La fijación de población pasa por brindar oportunidades a estos colectivos tradicionalmente propensos a migrar.
- Sostenibilidad ambiental y resiliencia climática del medio rural: Aunque el eje principal es demográfico, el documento integra consideraciones ambientales: protección de ecosistemas rurales, gestión sostenible del agua, prevención de incendios forestales y adaptación al cambio climático en la agricultura. Estas acciones contribuyen a hacer el medio rural más viable a largo plazo (ODS 13 Acción por el clima, ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres) a la vez que diversifican la economía (pago por servicios ambientales, turismo de naturaleza) beneficiando a las comunidades locales.

En desarrollo de la obligatoriedad de clasificación de los municipios de Castilla-La Mancha que impone el artículo once de la mencionada ley, se publicó el Decreto 108/2021, de 19 de octubre, por el que se determinan las zonas rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021 de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. Este Decreto realiza la distribución de los municipios castellanomanchegos en base a los criterios de contigüidad, homogeneidad y zonificaciones existentes para la prestación de servicios públicos que sean competencia regional.

A partir de las disposiciones de la Ley 2/2021 en lo tocante a la nueva zonificación del medio rural, este Decreto cuenta con cuatro categorías generales entre las que se clasifican los 919 municipios de Castilla-La Mancha, de los cuales un total de 721 —un 78,45% del tejido municipal de la región— han sido clasificados como zonas escasamente pobladas, ya sea en intensa o en extrema despoblación. Las cuatro

categorías son las de zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias y zonas rurales periurbanas, cuyos criterios de diferenciación se basan en criterios de densidad poblacional, atendiendo además a tasas de envejecimiento, evolución demográfica negativa y aislamiento geográfico. Como acento al problema de la despoblación, hay que destacar que la gravedad del problema demográfico en algunas áreas ha motivado al legislador a crear hasta dos subcategorías dentro de las zonas categorizadas como escasamente pobladas. La primera de ellas es la categoría de zona de intensa despoblación, que agrupa a municipios rurales con densidad de población superior a 8 habitantes/km² y por debajo del umbral de 12,5 hab/km². La segunda es la categoría de zona de extrema despoblación, que agrupa a municipios con densidad inferior a 8 habitantes/km². Haciendo un desglose pormenorizado por provincias, hay que destacar algunos datos:

- La provincia de Albacete tiene 87 municipios, de los cuales la gran mayoría están categorizados en despoblación. Según el Decreto, aproximadamente 80 municipios de Albacete están en zonas despobladas: 35 en intensa despoblación y 45 en extrema despoblación.
- La provincia de Ciudad Real tiene 102 municipios, muchos de ellos pequeños núcleos rurales en comarcas como Campo de Montiel o Montes de Toledo. Son 90 los municipios de Ciudad Real que están incluidos en las zonas de despoblación entre intensa y extrema.
- La provincia de Cuenca, que cuenta con 238 municipios, tiene prácticamente a todos sus municipios en situación de despoblación intensa o extrema. De hecho, varias comarcas históricas de Cuenca (Serranía Alta, La Alcarria conquense, Manchuela, etc.) están casi enteramente en extrema despoblación. Por ejemplo, pueblos como Cañada del Hoyo, Valsalobre o La Hinojosa tienen apenas un número entre cincuenta y cien habitantes.
- La provincia de Guadalajara, con 288 municipios, es paradigmática de la despoblación: 208 municipios (sobre el 72%) están declarados en despoblación intensa o extrema. Muchas localidades de la Sierra Norte, Señorío de Molina y La Alcarria tienen poblaciones ínfimas (la provincia alberga los municipios más pequeños de España). Según datos oficiales, la población total sumada de esos 208 pueblos apenas rondaba 46.000 habitantes en 2021. Solo las zonas del Corredor del Henares y la Campiña de Guadalajara (más cercanas a Madrid, con municipios periurbanos) escapan a esta clasificación por tener dinámica demográfica positiva. El resto de las comarcas de esta provincia están altamente despobladas. Sigüenza, que tiene 4.300 habitantes, es el municipio más poblado en zona de despoblación extrema de Guadalajara, mientras que Castilnuevo, con tan solo 6 habitantes censados, es el menos poblado.
- La provincia de Toledo cuenta con 204 municipios, de los cuales una parte importante de ellos—especialmente en comarcas de la Sierra de San Vicente, La Jara y La Mancha toledana—se consideran rurales despoblados. Sin embargo, Toledo presenta más núcleos urbanos medianos y periurbanos que otras provincias, fundamentalmente por la zona de Talavera, la comarca de La Sagra y el área metropolitana de Toledo capital, por lo que su proporción de municipios en despoblación es menor. De hecho, la comarca de La Sagra no tiene ningún municipio incluido en las zonas despobladas del Decreto, lo cual es un hecho insólito en la región que se explica por el rápido crecimiento demográfico acaecido a partir de finales de los años noventa del siglo pasado por razón de la

industrialización de la comarca. En torno a 120 municipios toledanos están en zonas de intensa o extrema despoblación según el Decreto.

2. Los ‘Broches Gastronómicos del Medio Rural’ de la Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha.

La Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha es una entidad científica reconocida con personalidad jurídica como corporación de Derecho público por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cuyo fin fundamental es el de promover, fomentar e investigar todo lo relacionado con la Gastronomía de Castilla-La Mancha. Esta Academia fue creada en sus inicios mediante la personalidad jurídica de asociación cultural de carácter privado en el año 1994, formando su grupo fundacional un nutrido grupo de especialistas del mundo gastronómico en su más amplia visión sectorial relacionados con Castilla-La Mancha cuyo fin era el de reunirse en torno a una institución que sirviese para el estudio, la divulgación y la salvaguardia de los intereses de esa parte del patrimonio cultural. Fue su primer presidente el Excmo. Sr. D. Carlos Falcó y Fernández de Córdoba, Marqués de Griñón y de Castelmoncayo (G. de E.), conocido ingeniero agrónomo y enólogo que tuvo una participación predominante en el desarrollo de la gastronomía castellanomanchega y española, llegando incluso a pertenecer a la Real Academia de Gastronomía de España como Académico de Número.

Entre otros, los Estatutos de la Academia destacan como fines fundamentales de la entidad el estudio de la gastronomía desde una visión actual, pero también desde una visión histórica y patrimonial; la promoción, desarrollo y difusión de la gastronomía regional mediante concursos y certámenes gastronómicos; la creación de una biblioteca y un archivo fotográfico sobre la gastronomía de Castilla-La Mancha; y la edición de materiales culturales impresos y audiovisuales sobre la gastronomía regional.

Desde su fundación, la Academia ha contado con los más prestigiosos nombres de la gastronomía castellanomanchega y española, sirviendo sus trabajos académicos como referencia a otras instituciones públicas y privadas del tejido regional y nacional y habiendo realizado diversos informes e iniciativas culturales en favor no solo de la gastronomía como ciencia, sino también de los sectores implicados a lo largo y ancho del hecho gastronómico.

Dando cumplimiento y desarrollo a la labor de creación de certámenes y concursos gastronómicos, la Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha tomó la determinación durante el año 2019 de tratar de aportar una nueva visión a la gastronomía regional poniendo en valor aquellos lugares de la región castellanomanchega donde se encontrase la esencia de su cocina tradicional y de su acervo gastronómico, siendo estos lugares en su mayor parte lugares en riesgo de despoblación donde no pocos hosteleros vienen desarrollando desde hace décadas una labor de conservación, promoción y desarrollo que se ha visto mermada en los últimos tiempos por el éxodo a las capitales de provincia y a los núcleos de gran población por motivos fundamentalmente laborales.

De entre los medios de difusión cultural que se hacían más factibles para dar una visión cercana a toda la ciudadanía sobre el problema de la despoblación rural castellanomanchega y la vía de lucha que la corporación podía abordar al respecto, la organización de concursos gastronómicos tendentes a la divulgación y a la mejora de la

cocina regional se configuró como la opción más razonable. Por ello, en la sesión plenaria de la Academia celebrada el día veintisiete de noviembre de 2019, se acordó la creación de un premio dedicado al incentivo de la gastronomía en el medio rural, que se denominó “*Broches Gastronómicos del Medio Rural*” y que debía servir para visibilizar la excelencia gastronómica en zonas despobladas y reforzar la cadena territorio-producto-hostelería como instrumento de cohesión y como forma de atracción de actividad turística, cultural y, por supuesto, gastronómica. Los Académicos castellanomanchegos quisieron destacar como principal finalidad de este galardón el dar a conocer las obras maestras de la gastronomía del medio rural que sus gentes atesoran y nos han preservado, reuniendo en torno a esta idea a todos los elementos y sectores previos al consumidor final, yendo así desde los agricultores y ganaderos a los cocineros restauradores rurales, para rematar con distinción el esfuerzo excepcional por ofrecer platos que compendian la gastronomía de Castilla-La Mancha en restaurantes situados en zonas escasamente pobladas o en zonas de riesgo de despoblación, de acuerdo con las definiciones establecidas en la normativa que hemos analizado anteriormente.

Son susceptibles de presentación al premio restaurantes situados en municipios de Castilla-La Mancha que estén clasificados entre los de intensa o extrema despoblación en la normativa citada anteriormente, pudiendo presentarse mediante iniciativa propia o bien mediante la presentación de algún Académico de la Academia en cualquiera de sus clases, si bien hay que señalar que existe un régimen muy estricto de incompatibilidades establecido con la finalidad de garantizar los necesarios miembros de objetividad que se requieren para premios de esta altura. En concreto, son incompatibles para presentar su candidatura los restaurantes que ya hayan sido galardonados con este premio, los que tengan relación por sus propietarios con algún Académico de Número hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, los que pertenezcan a Académicos de Número de la Academia, los que tengan relaciones mercantiles o de dependencia o ajenidad con la entidad o con cualesquier patrocinadores de la misma, los que pertenezcan a la misma persona física o jurídica que otro que concurra al premio en la misma edición y, en general, aquellos cuyo premio suponga un conflicto de intereses a la Academia o a algún Académico.

Los criterios a los que atiende el Jurado del premio, que es el propio Pleno de la Academia, están divididos en tres aspectos esenciales según recoge el artículo cinco del Reglamento de los Broches Gastronómicos del Medio Rural. El primero de ellos es el de requisitos relacionados con el establecimiento, en los cuales se exige que su ubicación esté en zonas escasamente pobladas o en zonas en riesgo de despoblación según la normativa que hemos visto, que se encuentre en un entorno rural atractivo —ya sea por razones culturales, patrimoniales o naturales—, que goce de los necesarios requisitos de accesibilidad, confortabilidad e higiene exigidos por la normativa sectorial en la materia y que tenga su publicidad y su comunicación encaminados a mostrar el valor de los diversos productos y recetas de Castilla-La Mancha, demostrando así su verdadero interés por la gastronomía regional. En segundo término, se encuentran los requisitos relacionados con la cocina y el producto utilizado por el restaurante, en cuyo juicio se prioriza el uso de recetas territoriales tradicionales, el empleo de alimentos reconocidos con sello de calidad, el uso de figuras de calidad diferenciada (Denominación de Origen Protegida, Indicación Geográfica Protegida o Especialidades Tradicionales Garantizadas) y logotipo 100% raza autóctona de la región y reconocidas como tal por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el uso de productos que figuren inscritos en el Registro de Productos Agroalimentarios autorizados para el uso

de la marca de garantía ‘Campo y Alma’ de Castilla-La Mancha y el empleo de alimentos de cercanía, canales cortos o venta directa conforme a lo establecido en el Decreto 71/2020, de 9 de noviembre, por el que se regula en Castilla-La Mancha la venta directa de productos ligados a la explotación agraria. Finalmente, se encuentran los requisitos relacionados con el comedor y los clientes, en los que se destaca el correcto cuidado del vino y la bodega, el uso de elementos innovadores relacionados con la gastronomía regional tradicional y la implicación e integración de la empresa en el territorio rural y reconocimiento por los vecinos de su comarca, concepto jurídico indeterminado que se determina mediante estándares como la oferta de menú diario económico, el hecho de que los restaurantes sean empresas familiares del territorio, que los negocios gastronómicos estén desarrollados por jóvenes emprendedores o que se impliquen nuevas empresas que apuesten por el medio rural.

En cuanto a la dotación del premio, debe destacarse que los Broches Gastronómicos del Medio Rural son un premio de carácter totalmente gratuito y que no lleva aparejado ningún tipo de derecho de corte económico. La dotación fundamental del premio es una pieza realizada en cerámica, siguiendo las técnicas artesanales tradicionales de Talavera de la Reina y Puente del Arzobispo, cuya forma es la de un puchero tradicional con asas que, volteado horizontalmente, da como resultado la imagen de un gorro de cocinero. Su autoría corresponde a la licenciada en Historia del Arte doña Inmaculada Gil Adrados. Junto a esta pieza, se conceden una placa de cerámica con el logotipo del Broche Gastronómico del Medio Rural para colocar en la puerta del establecimiento galardonado y un diploma acreditativo de la concesión firmado por el Presidente y el Secretario de la Academia. Además, los restaurantes galardonados con el premio son incluidos en la red de restaurantes ‘Broches Gastronómicos del Medio Rural’ creada por la Academia para difundir la gastronomía rural regional, que viene realizando diversas publicaciones al respecto para lograr la oportuna publicidad del premio y la correcta difusión de cada uno de los restaurantes galardonados.



Broches Gastronómicos del Medio Rural.
Fuente: Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha.



Dotación completa de los Broches Gastronómicos del Medio Rural.

Fuente: Participación Rural Viva.

Hasta la presente, se han celebrado un total de cuatro ediciones de los Broches Gastronómicos del Medio Rural, que han concedido un total de cuarenta y cinco distinciones, que se relacionan en la tabla que aparece a continuación y que demuestran la dinamización de pueblos en auténtico riesgo de despoblación en algunos casos.

PROVINCIA DE ALBACETE

EDICIÓN	RESTAURANTE	MUNICIPIO	POBLACIÓN (habitantes)
Primera	La Posada de Peñarrubia	Peñarrubia	22
Primera	Encinas de Yetas	Yetas de Abajo	1150
Primera	Bar Gabriel-Las Mariquillas	Valdeganga	1990
Primera	Balneario de Tus	Tus-Yeste	2614
Primera	Restaurante Montecristo	San Pedro	1171
Segunda	Restaurante + Ideas	Higueruela	1135
Segunda	Las Salegas del Maguillo	Villaverde de Guadalimar	325
Tercera	Restaurante Felipe II	Ayna	591
Cuarta	Restaurante El Segoviano	Alcadozo	647

PROVINCIA DE CIUDAD REAL

EDICIÓN	RESTAURANTE	MUNICIPIO	POBLACIÓN (habitantes)
Primera	Hospedería Santa Elena	San Carlos del Valle	1109
Primera	La Encomienda	La Alameda-Villanueva de San Carlos	291
Primera	El Cazador	Santa Quiteria-Alcoba de los Montes	542
Primera	Hotel Sierra Madrona	Fuencaliente	1024
Primera	El Bosque	Corral de Calatrava	1117
Segunda	El Coto de Quevedo	Torre de Juan Abad	1000
Segunda	Mesón de Juan	Ruidera	549
Tercera	Hermanos Medina	Puebla del Príncipe	686
Cuarta	Villa Isabelica	Aldea del Rey	1631

PROVINCIA DE CUENCA

EDICIÓN	RESTAURANTE	MUNICIPIO	POBLACIÓN (habitantes)
Primera	Casa Palacio	Uclés	212
Primera	Casas de Luján	Saelices	458
Primera	Asador El Perula	El Tobar-Beteta	236
Primera	El Vasco	Villarrubio	191
Primera	La Torrá	Enguídanos	313
Segunda	Mesón Sierra Alta	Vega del Codorno	129
Segunda	Posada Real de Santa María	Santa María del Campo Rus	565
Tercera	La Muralla	Cañete	764
Cuarta	La Cabaña de Alarcón	Alarcón	156

PROVINCIA DE GUADALAJARA

EDICIÓN	RESTAURANTE	MUNICIPIO	POBLACIÓN (habitantes)
Primera	Mesón Despeñalagua	Valverde de los Arroyos	93
Primera	Abuela Maravillas	Zorita de los Canes	70
Primera	Casa Parri	Poveda de la Sierra	114
Primera	Ballestero	Cogolludo	519
Primera	Maná	Aldeanueva de Guadalajara	86
Segunda	Qrica Taberna	Corduente	339

Segunda	El Cenador de las Monjas	Pastrana	858
Tercera	Bajá	Pelegrina-Sigüenza	4319
Cuarta	El Rincón de la Espe	Albalate de Zorita	930

PROVINCIA DE TOLEDO

EDICIÓN	RESTAURANTE	MUNICIPIO	POBLACIÓN (habitantes)
Primera	Rincón del Cojo	Manzaneque	390
Primera	Dáviro	Oropesa	2626
Primera	Valdolázaro	Los Navalucillos	2050
Primera	La Alameda de Navahermosa	Navahermosa	3564
Primera	Casa Wimba	Real de San Vicente	919
Segunda	Los Granados	Buenaventura	423
Segunda	Casa Apelio	Los Yébenes	
Tercera	El Andén	Belvís de la Jara	1535
Cuarta	Sartenilla	Ventas con Peña Aguilera	1062

3. Conclusiones.

Una vez estudiados los ‘Broches Gastronómicos del Medio Rural’ de la Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha en relación con el riesgo de despoblación y el uso de la gastronomía como medio para combatirla, debemos decir, en primer término, que queda claramente evidenciado que la labor privada de una corporación científica ha servido abundantemente para lograr la lucha contra la despoblación utilizando como principal arma la gastronomía junto con el turismo y el medio rural. Así pues, pueden extraerse yendo a un plano más pormenorizado las conclusiones que a continuación pasan a exponerse.

En primer término, hay que tratar la despoblación como problema jurídico y socioeconómico integral en Castilla-La Mancha. El análisis del marco normativo autonómico revela que la Ley 2/2021, de 7 de mayo, constituye un hito legislativo en España al reconocer la población como un bien jurídico a proteger a través de la visión *sensu contrario* que realiza para luchar contra los elementos que generan despoblación en Castilla-La Mancha. Esta norma, que fue absolutamente pionera en la materia tanto en la legislación estatal como en las legislaciones autonómicas españolas, aborda la despoblación no solo desde una perspectiva demográfica, sino desde una visión integral que engloba factores económicos, sociales, culturales, patrimoniales y medioambientales. El desarrollo legislativo realizado mediante el Decreto 108/2021 proporciona un mapa claro de la gravedad del fenómeno, destacando que más de tres cuartas partes de los municipios castellanomanchegos están clasificados en categorías de intensa o extrema despoblación, con una especial incidencia en provincias como Cuenca y Guadalajara. La zonificación que realiza el Decreto no es un mero ejercicio

estadístico, sino una herramienta jurídica operativa que condiciona la aplicación de políticas públicas y medidas fiscales diferenciadas.

Seguidamente, conviene hablar del concepto ‘gastronomía’ como vector de desarrollo sostenible y cohesión territorial. En la línea de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la gastronomía se presenta como un instrumento transversal capaz de impactar en múltiples ámbitos: generación de empleo (ODS 8), fortalecimiento de la cohesión social y territorial (ODS 11), promoción del consumo responsable y de proximidad (ODS 12), apoyo a la agricultura sostenible (ODS 2) y reducción de desigualdades territoriales (ODS 10), todo ello bajo un esquema de cooperación público-privada (ODS 17). En este sentido, resulta evidente que la gastronomía es mucho más que un sector económico: es un elemento identitario y patrimonial capaz de activar sinergias entre producción primaria, hostelería, turismo, cultura y medio ambiente.

En tercer lugar, no puede dejar de destacarse el papel fundamental que los ‘Broches Gastronómicos del Medio Rural’ han desempeñado en esta labor de lucha contra la despoblación. La iniciativa de la Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha materializa de forma ejemplar el mandato de la Ley 2/2021 de promover los valores diferenciales del medio rural. Este galardón no solo reconoce la excelencia culinaria en entornos de riesgo demográfico, sino que articula la cadena territorio-producto-restaurante-consumidor como un engranaje de desarrollo local. Los criterios de selección, basados en calidad gastronómica, vinculación al territorio, uso de productos con figuras de calidad diferenciada y compromiso con la comunidad, configuran un modelo exportable a otras regiones con problemas similares. Son, además, unos premios que gozan de un reconocido impacto territorial y de una marcada puesta en valor de zonas en riesgo de desaparición demográfica. Las cifras aportadas sobre las cuatro ediciones del premio permiten constatar que la red de restaurantes galardonados abarca municipios con poblaciones que, en muchos casos, no superan el millar de habitantes, e incluso bajan de los cien censados. Este reconocimiento no solo estimula la actividad hostelera y turística, sino que contribuye a proyectar una imagen positiva y atractiva de pueblos que, de otro modo, permanecerían invisibles en el mapa mediático y turístico. De esta forma, los premios actúan como una herramienta indirecta de fijación de población, atracción de visitantes y dinamización de la economía rural, así como tienen también una importante función de catalizador de la iniciativa privada, pues aunque los Broches Gastronómicos son impulsados por una Academia científica, su alineación con las políticas autonómicas de lucha contra la despoblación y con los ODS demuestra la capacidad de la sociedad civil organizada para complementar la acción de las administraciones. La implicación de agentes locales, productores, cocineros y vecinos en torno a este reconocimiento genera capital social y favorece la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas. No obstante, y a pesar de los logros conseguidos, el alcance de iniciativas como los Broches Gastronómicos precisan necesariamente de medidas estructurales, que son los otros grandes objetivos de la normativa castellanomanchega en materia de despoblación. Además, el reto de la continuidad pasa por garantizar la financiación y ampliar la red de restaurantes participantes, así como reforzar la promoción exterior para que el impacto económico y social se traduzca en un verdadero freno al despoblamiento.

Por otra parte, hay que destacar que tanto el premio en sí como las medidas que conllevan el mismo y la normativa autonómica son una muestra clara de la imprescindible sinergia entre patrimonio cultural inmaterial y desarrollo rural. La

gastronomía tradicional, entendida como patrimonio cultural inmaterial, se convierte en un recurso estratégico para el desarrollo territorial. Los restaurantes premiados no se limitan a reproducir recetas ancestrales, sino que reinterpretan la cocina regional desde la innovación controlada, preservando la autenticidad y adaptándola a nuevas demandas. Este equilibrio entre tradición e innovación contribuye a reforzar el sentido de pertenencia de la comunidad local y a diferenciar la oferta turística de Castilla-La Mancha en un mercado cada vez más globalizado.

En suma, ha quedado demostrado que la gastronomía, cuando se articula dentro de un marco jurídico claro y se apoya en iniciativas de calidad con arraigo territorial, puede convertirse en una poderosa palanca contra la despoblación rural. Los Broches Gastronómicos del Medio Rural son un ejemplo paradigmático de cómo un reconocimiento bien diseñado no solo estimula la excelencia gastronómica, sino que contribuye a salvaguardar el patrimonio cultural, a dinamizar la economía local y a reforzar la identidad colectiva de Castilla-La Mancha, alineándose plenamente con las metas de desarrollo sostenible y con la preservación de un medio rural vivo y próspero.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía científica

Carchano, M. & Carrasco, I. (2020): “La Economía Social y la industria agroalimentaria como factores de resiliencia de la población en Castilla-La Mancha”. En: Fajardo & Escribano (coords.), *Despoblamiento y Desarrollo Rural. Propuestas desde la Economía Social*, CIRIEC-España.

Guerrero, A. E. A., & Marchante, J. S. G. (2016). La despoblación del medio rural en Castilla-La Mancha: estado de la cuestión y propuestas de dinamización socioeconómica. En Ruiz Pulpón, Serrano de la Cruz & Plaza Tabasco (coords.), *Treinta años de Política Agraria Común en España: agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad*, Asociación de Geógrafos Españoles.

La contribución de la gastronomía a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe publicado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Basque Culinary Center (BCC) en junio de 2022. Versión digital: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/informe-gastronomia-y-ods-esp.pdf> (Consultado el cinco de junio de 2025)

Textos legales

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.

Decreto 108/2021, de 19 de octubre, por el que se determinan las zonas rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021 de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Resolución de 05/04/2022, de la Viceconsejería de Cultura y Deportes, por la que se da publicidad al Reglamento de Bases y a la convocatoria de Broches Gastronómicos del Medio Rural 2022 efectuada por la Academia de Gastronomía de Castilla-La Mancha.

Fuentes documentales consultadas

Estadística Continua de Población (ECP) del Instituto Nacional de Estadística. Enlace:
<https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECP2T25.htm>

TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y RETO DEMOGRÁFICO EN EL MEDIO RURAL: EL PAPEL DEL HIDRÓGENO Y LAS RENOVABLES EN PUERTOLLANO

Villamor Nodal, M.

Técnico de Proyectos en la Unidad de Programas, Proyectos y Comunicación del Centro Nacional del Hidrógeno
mariovillamor@gmail.com

Duque Buenestado, M.

Técnico de la Unidad de Programas, Proyectos y Comunicación del Centro Nacional del Hidrógeno
mduquebuenestado@gmail.com

Resumen:

Este trabajo analiza la relación entre la transición energética y el desafío demográfico en el medio rural, tomando como eje el desarrollo del hidrógeno verde en Castilla-La Mancha. A partir del análisis de la despoblación como fenómeno estructural en el interior peninsular, se explora cómo la innovación tecnológica y las energías renovables pueden generar nuevas oportunidades de arraigo territorial. Se destaca el papel estratégico del CNH2 como referente internacional en I+D en hidrógeno verde, así como el impacto potencial del corredor de hidrógeno promovido por Enagás, que refuerza la posición de Castilla-La Mancha como nodo clave en la red de hidrógeno renovable. A través de fuentes oficiales, datos socioeconómicos y proyectos en marcha, el artículo propone un enfoque integral para abordar el reto climático y demográfico desde una perspectiva territorial. Se concluye con recomendaciones para asegurar que esta transición sea sostenible, inclusiva y alineada con la cohesión territorial.

Palabras clave: transición energética, hidrógeno verde, despoblación, medio rural, Castilla-La Mancha.

Abstract:

This paper explores the interrelation between the energy transition and the demographic challenge in rural areas, focusing on the development of green hydrogen in Castilla-La Mancha.

Beginning with an analysis of depopulation as a structural issue in much of Spain's interior, it examines how technological innovation and renewable energy investment can foster territorial revitalization. The study emphasizes the strategic role of the CNH2 (National Hydrogen Centre) as an international benchmark in green hydrogen research and development. It also considers the potential impact of the hydrogen corridor announced by Enagás, reinforcing Castilla-La Mancha's role as a key hub in the national and international renewable hydrogen network. Using official sources, socioeconomic data, and active projects, the article proposes a synergistic approach to tackling climate and demographic challenges from a territorial perspective. It concludes with recommendations to ensure that the energy transition is sustainable, inclusive, and aligned with territorial cohesion goals.

Keywords: energy transition, green hydrogen, depopulation, rural areas, Castilla-La Mancha.

Introducción

Existe una indubitable interrelación entre la despoblación del medio rural y la transición energética, dos procesos aparentemente independientes que, sin embargo, comparten una problemática común: ¿cuál es el futuro de las zonas rurales en España y, en particular, en regiones como Castilla-La Mancha? Esta pregunta no solo interpela a quienes habitan el territorio, sino que interpela también a las instituciones, a los actores económicos y a la propia ciudadanía, en tanto que el devenir del mundo rural se sitúa hoy en el centro de debates cruciales sobre el modelo de desarrollo, la justicia territorial y la sostenibilidad ambiental.

En nuestro país, y de forma especialmente acusada en Castilla-La Mancha, la pérdida de población en el medio rural no es un fenómeno reciente ni coyuntural, sino un proceso estructural que arrastra consigo consecuencias de gran calado: el cierre progresivo de servicios públicos esenciales, la desaparición de la actividad económica tradicional, la desconexión física y digital respecto a los principales nodos de desarrollo, y una creciente sensación de desapego institucional por parte de los habitantes de estas zonas. Pese a la existencia de instrumentos como la Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021–2031, respaldada por una fuerte inversión pública, los resultados en términos de reversión del exodo rural siguen siendo limitados, y el reto demográfico continúa agravándose en muchas comarcas de la región.

En este contexto, la lucha contra el cambio climático y la necesidad de garantizar la autonomía energética europea han situado al hidrógeno verde como uno de los vectores energéticos con mayor potencial para transformar tanto el sistema energético como el equilibrio territorial. Se trata de una tecnología que no solo permite avanzar hacia un modelo descarbonizado, sino que también ofrece una oportunidad real de desarrollo para aquellos territorios periféricos donde existen recursos renovables, disponibilidad de suelo e interés estratégico. Su implantación, por tanto, puede y debe ser entendida como una palanca para dinamizar el medio rural, generar empleo cualificado, atraer inversiones y favorecer el arraigo poblacional.

El presente trabajo pretende ofrecer una aproximación analítica al despliegue del hidrógeno verde en Castilla-La Mancha, identificando sus posibles sinergias con la lucha contra la despoblación y la transformación del modelo territorial. A través del análisis de políticas públicas, datos demográficos y el estudio de casos como el del Centro Nacional del Hidrógeno en Puertollano, se busca aportar una visión integrada que permita comprender en qué medida la transición energética puede convertirse en una oportunidad de futuro para el medio rural.

Metodología

El presente estudio se basa en un enfoque cualitativo-descriptivo, articulado a través de diversas técnicas de análisis que permiten explorar las conexiones entre la transición energética y el reto demográfico en Castilla-La Mancha, con especial atención al papel del hidrógeno renovable como vector estratégico.

La metodología aplicada integra herramientas del análisis territorial, el estudio de políticas públicas y la observación directa, con el fin de identificar y contextualizar sinergias entre el desarrollo de tecnologías limpias y la lucha contra la despoblación. Para ello, se han desarrollado las siguientes fases:

1. Revisión documental y normativa: Se ha llevado a cabo un análisis en profundidad de los principales marcos estratégicos que orientan las políticas europeas, nacionales y regionales en materia de sostenibilidad y energía. Entre los documentos analizados se encuentran el Pacto Verde Europeo, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), el Fondo de Transición Justa y la Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable de Castilla-La Mancha, entre otros. Esta revisión ha permitido identificar las líneas de acción prioritarias y su posible impacto sobre el territorio.
2. Estudio de caso: Se ha seleccionado como caso representativo el Centro Nacional del Hidrógeno (CNH2), ubicado en Puertollano (Ciudad Real), dada su relevancia como centro de referencia en investigación, desarrollo e innovación tecnológica en el ámbito del hidrógeno. Además, se analiza la reciente iniciativa del corredor del hidrógeno verde impulsado por Enagás, que refuerza la posición estratégica de la región dentro de la transición energética nacional y europea.
3. Análisis estadístico: Para complementar la perspectiva cualitativa, se ha realizado un análisis de datos demográficos y energéticos a partir de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA) y la propia información técnica publicada por Enagás. Este análisis ha permitido valorar la implantación de tecnologías limpias en entornos rurales y su posible contribución a la reactivación demográfica y económica.
4. Observación participante: Como profesionales vinculados al CNH2, se ha incorporado una dimensión experiencial basada en la participación directa en actividades de la entidad: trabajo técnico diario, asistencia a jornadas especializadas, encuentros con instituciones y visitas de delegaciones nacionales e internacionales. Esta vivencia proporciona una perspectiva práctica sobre los avances, retos y oportunidades que presenta la implantación del hidrógeno verde en el contexto regional.

1. Reto demográfico y transición energética

Este primer punto versará sobre cómo la transición energética puede resultar en una herramienta de revitalización rural y cómo la colaboración público-privada puede impulsar las posibilidades de empleo, la sostenibilidad social y territorial, así como el otorgar una «segunda oportunidad» a estos territorios, que comparten una serie de características comunes: una actividad económica escasa, la progresiva desaparición de los servicios públicos que se prestan en esos núcleos de población, la desaparición de los núcleos poblacionales hacia urbes de mayor tamaño, reducción de la natalidad, alta tasa de envejecimiento, una baja densidad de población, así como un crecimiento vegetativo negativo.

Esta situación no solo se presenta en nuestro país, sino en toda la Unión Europea. De hecho, si acudimos al informe del Parlamento Europeo de septiembre de 2016 «Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población»[1], vemos cómo zonas de Estonia,

Finlandia o Letonia, o nuestros vecinos italianos sufren la misma problemática, que se ha atajado de forma parcial destinando mayores fondos europeos a la lucha contra la despoblación, puesto que, tal y como exige el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) «Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña». El panorama, sin embargo, sigue siendo desolador.

La existencia de fondos dedicados a impulsar territorios especialmente afectados y faltos de desarrollo, autorizado por el propio articulado del TFUE, y materializado gracias a los diferentes fondos europeos (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Fondo de Cohesión, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de Pesca) han contribuido a mejorar y desarrollar la situación, pero no paliarla. La llegada de los fondos Next Generation ha puesto la transición energética en el punto central de la política, hecho donde vemos una oportunidad para nuestro país y para toda nuestra Unión.

Desde EY (2021, abril) [2], ya apuntaban que el eje transversal «Transición Ecológica» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, presentado por el Gobierno de España, supondría una oportunidad para nuestro país y para «reflotar nuestra economía y aprovechar nuestras ventajas competitivas en un sector muy relevante, como es el energético». Por otra parte, el eje transversal «Cohesión social y territorial» busca reforzar el Estado de bienestar y abordar el reto demográfico, garantizando oportunidades para las próximas generaciones, y dividiendo su acción en diez ejes distintos:

- Eje 1. Impulso de la transición ecológica.
- Eje 2. Transición digital y plena conectividad territorial.
- Eje 3. Desarrollo e innovación en el territorio.
- Eje 4. Impulso del turismo sostenible.
- Eje 5. Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres.
- Eje 6. Fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial.
- Eje 7. Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización.
- Eje 8. Bienestar social y economía de los cuidados.
- Eje 9. Promoción de la cultura.
- Eje 10. Reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico.

Refiriéndonos al caso español en particular, la conocida como España vaciada afronta un doble desafío: la despoblación de las zonas rurales y la necesaria adaptación a una transición energética sostenible y justa, que habrá de permitir un acceso igualitario a servicios y bienes sociales y relacionados con el medioambiente, sin comprometerlo. Desarrollar sinergias entre ambas problemáticas puede resultar en una oportunidad. Según el informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, «Diagnóstico para la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, Eje Despoblación» [3] entre 2001 y 2018 habían perdido población el 63,2 % de los municipios españoles. Por otra parte, se apunta que el 48% de los municipios españoles está por debajo de 12,5 habitantes por km².

Las políticas públicas han de virar hacia un desarrollo rural eco integrador, que abarque la crisis ecológica como problema principal a atajar, además de integrar a las comunidades locales a la hora de poner en marcha iniciativas y proyectos relativos a la sostenibilidad y que

tiendan a la conservación del patrimonio. Es aquí donde el hidrógeno puede actuar como vector clave hacia la reconversión a un modelo más verde.

La despoblación no es un fenómeno aislado, sino estructural. Así, la industrialización, la concentración del trabajo, una mayor especialización o la entrada en la Unión Europea motivaron que millones de personas fuesen abandonando de forma progresiva los pueblos y zonas rurales para adentrarse en las ciudades. Esto ha devenido en el envejecimiento poblacional, la masculinización del campo (y la consiguiente preocupación por garantizar el relevo generacional), la pérdida de servicios y el abandono de los territorios.

El informe del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2023, junio) [4] evidencia que España no ha sido la única en tomar medidas para combatir la despoblación, por ejemplo a través de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, sino que países como Francia, Hungría, Alemania, Polonia o Rumanía han aprovechado los fondos FEADER (Reglamento (UE) N.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013) para mejorar servicios comunitarios en territorios despoblados, lanzar proyectos turísticos locales, programas de emprendimiento juvenil en zonas rurales, la inversión en clústeres agroalimentarios, la modernización de granjas y el fomento del turismo rural o la ampliación de infraestructura digital y redes de transporte.

En este sentido, según el Informe del CSIC «Envejecimiento en Red. Nº33 – Un perfil de las personas mayores en España 2024» [5], en 2023, la población mayor de 65 años en España representaba el 20,1% del total. De hecho, en las siguientes dos figuras se puede ver la comparativa de la pirámide poblacional que ilustra a la perfección cómo el problema del envejecimiento poblacional va a afectar a nuestra población en los años venideros y, si no se garantiza un relevo adecuado, bien sea por la migración, por el desarrollo de políticas a favor de la natalidad o discriminación positiva hacia el vivir en estas zonas, por ejemplo, garantizando los servicios públicos necesarios, el problema se acentuará.

Se han elegido los años 2024 y 2014, mostrando la evolución decreciente de nacimientos y el envejecimiento a lo largo de los años.

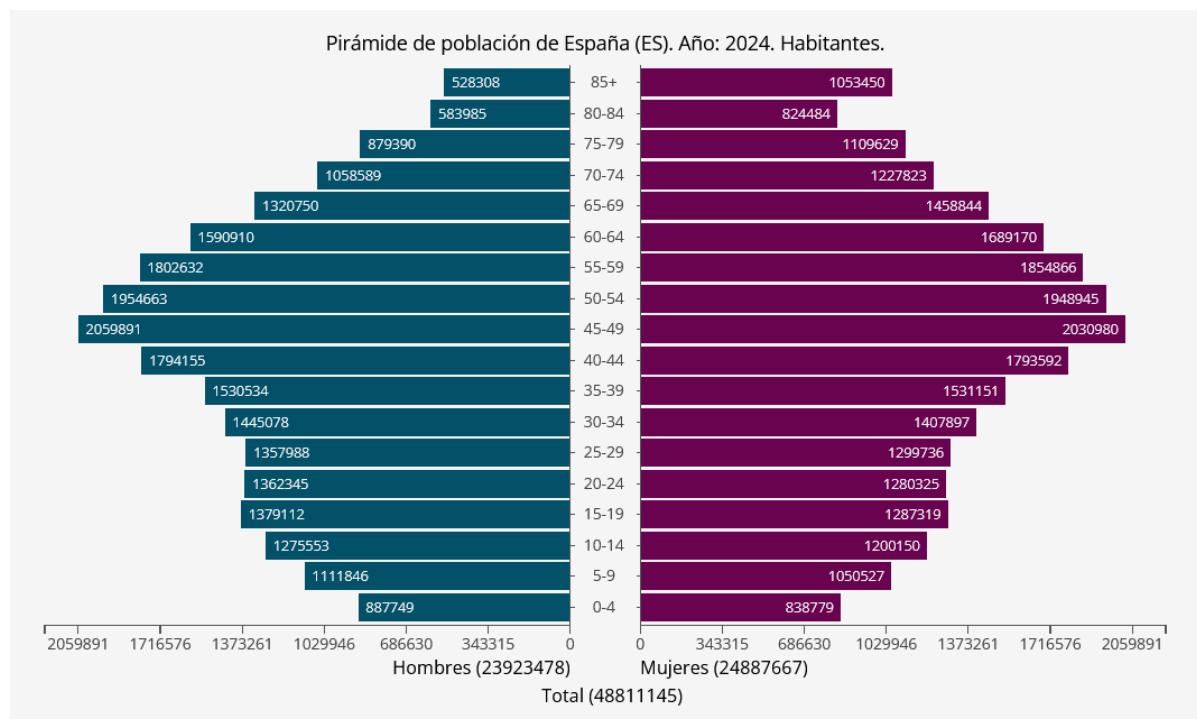


Figura 1. Pirámide de población en España en el año 2024.

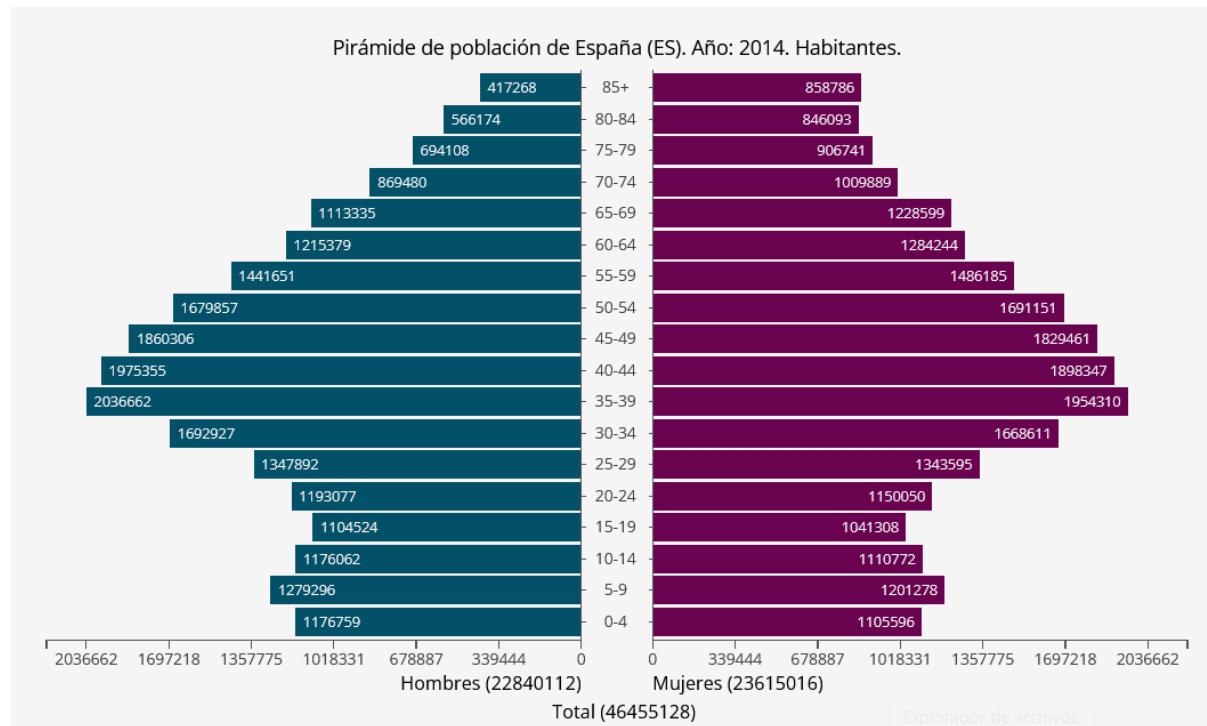


Figura 2. Pirámide de población en España en el año 2014.

Los proyectos de energías renovables, de esta forma, pueden encontrar su gran aliado en las zonas rurales no solo por motivos territoriales, sino también por cuestiones sociales,

económicas y técnicas. El más evidente: la disponibilidad del suelo y el precio más asequible, que permite la instalación de parques eólicos, solares fotovoltaicos o termosolares, o plantas de biomasa o biogás.

En segundo lugar, el mejor acceso a los recursos naturales que presentan estos entornos, en cuanto a las zonas despejadas para captar la radiación solar, el viento (en el caso de llanuras o zonas elevadas), la disponibilidad y acceso a residuos forestales o agrícolas para la biomasa, o el acceso a corrientes fluviales.

Unido a este punto, también encontraríamos una reducción del impacto social y visual, así como a los trámites administrativos para la obtención de licencias. Asimismo, a nivel comunitario, estas poblaciones pueden desarrollar proyectos comunitarios de energía, cooperativas energéticas o atraer inversión y nuevas actividades si se consigue que las personas que operen en estos servicios se establezcan en el municipio, trayendo consigo una recuperación de los servicios públicos y privados.

De esta forma, estos territorios se convierten en enclaves preferentes para la localización de infraestructuras energéticas que formen cadenas de valor, desarrollos un empleo técnico especializado y la economía circular.

Comenzamos a nivel regional: Castilla-La Mancha, pese a su localización estratégica, enfrenta un proceso agudo de despoblación, especialmente visible en provincias como Cuenca o Guadalajara, donde se registran densidades inferiores a 12,5 hab/km². Ciudad Real, foco de este estudio, presenta una densidad de apenas 24,88 hab/km² en 2024, siendo Puertollano una de las escasas excepciones.

A nivel legislativo, destaca la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, que expone que «más del 90% de la geografía regional es rural y que más de la mitad de sus municipios tiene menos de 500 habitantes, y tan solo 12 sobrepasan los 30.000 habitantes» que incluye medidas fiscales, criterios de incentivación y medidas de apoyo para solicitantes de ayudas y subvenciones públicas. Así, se comenzó a seleccionar áreas por debajo del nivel provincial (NUTS 3), identificando y seleccionando las zonas escasamente pobladas, definiendo zonas de actuación en función del nivel de despoblación, como muestra la Figura 3.

En el caso de regiones como Castilla-La Mancha, este proceso obedece a una combinación de factores económicos, sociales, institucionales y culturales que han contribuido a un vaciamiento progresivo del territorio. A continuación, se analizan las principales causas estructurales que lo explican:

1- Transformación del modelo económico y escasa diversificación productiva

El paso de una economía tradicionalmente agraria a un modelo centrado en la industria y los servicios urbanos ha dejado al medio rural en una posición de desventaja [6]. La dependencia histórica del sector primario, con limitada modernización, ha reducido la capacidad de generar empleo estable y atractivo, especialmente para los jóvenes. Esta falta de diversificación ha acotado el horizonte de oportunidades laborales y vitales en el entorno rural.

2 – Debilidad y fragmentación de las políticas públicas

Las iniciativas orientadas al medio rural han llegado tarde. Si bien se han registrado distintos avances, destaca aun así la excesiva fragmentación normativa y la dispersión existente entre multitud de foros de debate, que tardan en impactar en la ciudadanía.

3 – El aislamiento territorial y la falta de conectividad en distintas zonas, aún persistente

La falta de infraestructuras adecuadas a nivel regional, donde ni siquiera existen carreteras de alta capacidad que conecten las capitales de provincia, sumada al reto que supone la digitalización del medio rural, condición para su competitividad y arraigo poblacional, suponen grandes dificultades para el trabajo remoto, el emprendimiento o la prestación de servicios en estas áreas, al disminuir el dinamismo económico y la capacidad de atracción de nuevos habitantes o inversiones.

Esto se refleja en el *Digital Decade Country Report* [8], que apunta que «aún existen diferencias entre las zonas urbanas y rurales, y el país presenta un rendimiento medio en cuanto a cobertura 5G, aunque los niveles de cobertura podrían mejorar con los despliegues en curso de la banda de 700 MHz. La consolidación del mercado comenzó justo después del estallido de la pandemia de COVID-19 y todavía continúa. El despliegue de redes 5G y VHCN (redes de muy alta capacidad) sigue basándose en la inversión privada, pero también cuenta con apoyo público, principalmente a través de la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), especialmente en las zonas rurales y de baja densidad poblacional».

4 – La estructura agraria, la baja rentabilidad del campo y la falta de vivienda rehabilitada

En muchas zonas rurales existe un gran número de viviendas sin ocupar, pero afrontan retos derivados de su estado de conservación, sin asistencia a servicios básicos o con problemas de titularidad, lo que impide su uso como para atraer nuevas familias o emprendedores. Al mismo tiempo, el modelo agrario dominante que, actualmente, se basa en latifundios improductivos o minifundios fragmentados, y con fuerte dependencia de subvenciones, frena la modernización del campo y lo hace poco atractivo para la juventud rural o nuevos perfiles que podrían dinamizar la economía local. Esta doble barrera refuerza un círculo vicioso de abandono y envejecimiento poblacional.

En este sentido, cabe hacer mención a la reforma de la Política Agraria Común que, si bien ha incorporado instrumentos como los eco-regímenes, un impulso al apoyo a jóvenes agricultores y el Plan Estratégico Nacional, sigue concentrando ayudas que favorecen a grandes explotaciones, y evidencia las dificultades ya expuestas con anterioridad en temas de integración de políticas de vivienda, servicios públicos y agenda digital, debiendo coordinarse de manera más eficaz con políticas de reto demográfico, transición ecológica y de cohesión territorial.

5- Centralización administrativa y toma de decisiones alejada del territorio

Las dinámicas decisorias continúan concentrándose en grandes núcleos urbanos o capitales regionales, lo que genera una planificación desde la distancia que no siempre atiende a las particularidades, necesidades ni potencialidades reales de las zonas rurales. Esta desconexión administrativa alimenta una brecha de representación y refuerza un sentimiento de abandono en el territorio, al tiempo que se dificulta la implementación de políticas adaptadas a un contexto ajeno a lo urbano. En este sentido, es importante remarcar el papel que se lleva a cabo desde la Red Española de Desarrollo Rural, que este año ha cumplido 30 años, y que

busca ejercer de altavoz para el medio rural y sus habitantes, conformado por cerca de 200 grupos LEADER, que trabajan en áreas presentes en todas las Comunidades Autónomas.

Se suma a ello un componente estructural, como es la estigmatización del mundo rural, históricamente asociado en el imaginario colectivo con atraso, inmovilidad o falta de futuro. Este discurso, especialmente interiorizado por la población joven, ha contribuido a consolidar la desvinculación con sus lugares de origen, perpetuando el ciclo de despoblación y envejecimiento.

La *European Network for Rural Development* [7] ya subrayó que, en nuestra región, el 80 % de los municipios tienen menos de 2 000 habitantes, y buena parte de ellos sufren envejecimiento y migración hacia grandes núcleos. De hecho, en la Figura 3, se puede apreciar de forma clara, a fecha de 2024, las zonas afectadas por la despoblación.

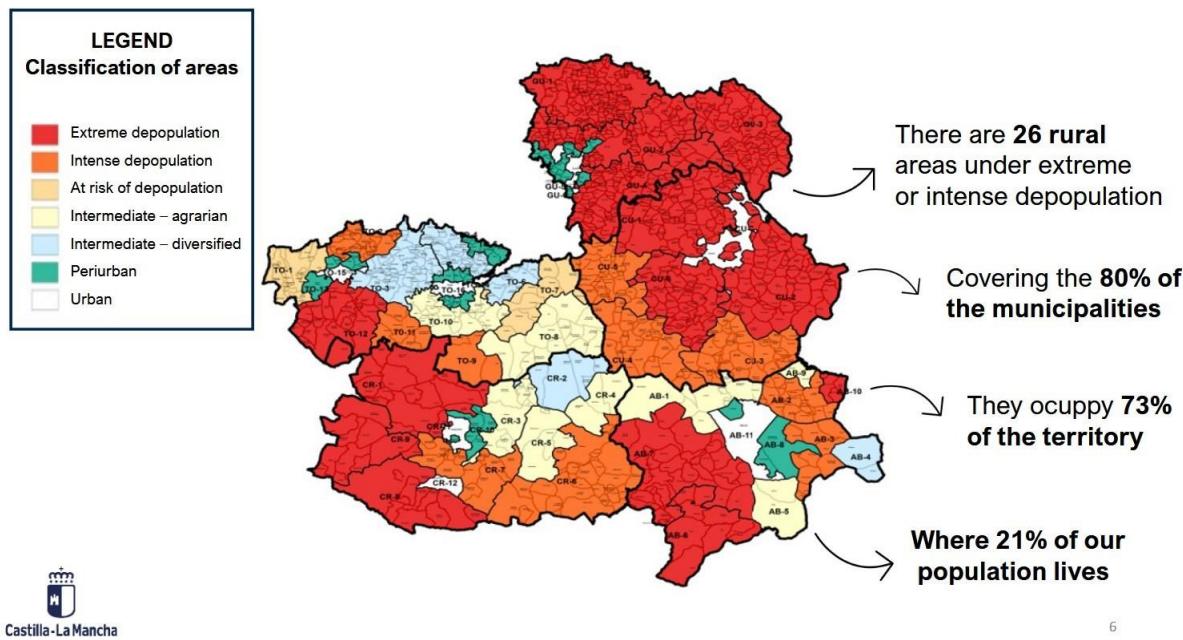


Figura 3 (2024). La región de Castilla-La Mancha y las zonas afectadas por la despoblación, yendo desde la extrema despoblación, de forma gradual descendiente, hacia las zonas urbanas. Fuente:

<https://www.urban-initiative.eu/sites/default/files/2025-05/CastillaLaMancha.pdf>

Desde el Gobierno de Castilla-La Mancha aluden a que, en los últimos cinco años, se ha alcanzado un balance positivo migratorio de 15.423 personas en áreas rurales afectadas por la despoblación. Se han impulsado diversas medidas para favorecer el acceso a la educación, a las prácticas universitarias (Erasmus Rural), una alianza por los servicios ecosistémicos, la protección de la salud o en atención a mejorar la eficiencia en cuanto al modelo de transporte.

La transición energética supone un proceso de transformación profunda del modelo actual basado en combustibles fósiles hacia un sistema sustentado en fuentes limpias, renovables y sostenibles. Este cambio no se limita únicamente al reemplazo de tecnologías, sino que

implica una reconfiguración estructural de los modelos de producción, distribución y consumo de energía, con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar hacia la neutralidad climática que pretendemos alcanzar en la Unión Europea en 2050.

Según estimaciones del *European Environmental Bureau* [9], el 78 % de la superficie apta para energía solar fotovoltaica en suelo y el 83 % de la apta para energía eólica terrestre se encuentran en áreas rurales.

La implantación de centros de producción de hidrógeno puede actuar como revulsivo para la reactivación socioeconómica del medio rural, generando empleo cualificado, atracción de inversión y dinamización de sectores conexos como la ingeniería, la logística, la construcción o la digitalización. Este enfoque contribuye directamente a los objetivos de la Agenda 2030, el Pacto Verde Europeo y la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, al vincular la transición energética con la cohesión territorial y la lucha contra la despoblación.

En este marco, Enagás presentó recientemente el Corredor Ibérico del Hidrógeno, una infraestructura de 2.600 km de gaseoductos que atraviesan zonas rurales estratégicas y que tiene como objetivo transformar a España en un referente europeo del hidrógeno verde. El trazado impactará directamente en municipios como Guadalmez, Almadén, Saceruela o Puertollano, fomentando una reactivación territorial basada en energías limpias.

2. El hidrógeno verde.

La obtención de hidrógeno verde constituye una de las rutas más prometedoras dentro del marco de la transición energética hacia una economía descarbonizada. Este tipo de hidrógeno se produce a partir de fuentes de energía renovable (solar, eólica, hidroeléctrica, entre otras), sin generar emisiones directas de dióxido de carbono (CO_2), lo que lo diferencia del hidrógeno gris o azul, cuya producción está asociada al reformado de combustibles fósiles y a la emisión de gases de efecto invernadero.

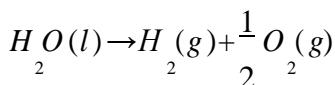
El método más extendido para la producción de hidrógeno verde es la electrólisis del agua, un proceso electroquímico mediante el cual se descompone la molécula de agua (H_2O) en sus elementos constituyentes —hidrógeno molecular (H_2) y oxígeno molecular (O_2)— mediante la aplicación de una corriente eléctrica continua.

Este proceso se lleva a cabo en una celda electroquímica, un sistema en el que se producen reacciones de oxidación-reducción (redox) en dos electrodos conectados mediante un circuito externo y separados por un electrolito. En el caso de la electrólisis, hablamos de una celda electrolítica (no espontánea), donde se suministra energía eléctrica externa para forzar la reacción.

La celda está compuesta por:

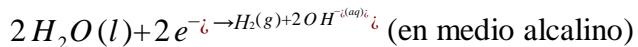
- Ánodo: electrodo donde ocurre la oxidación (liberación de electrones).
- Cátodo: electrodo donde tiene lugar la reducción (captura de electrones).
- Electrolito: medio conductor iónico que permite el transporte de especies cargadas.

La reacción global del proceso de electrólisis del agua, en condiciones estándar, puede expresarse como:

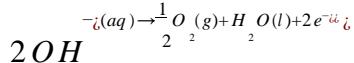


Este proceso ocurre en dos semirreacciones redox, que tienen lugar en los electrodos:

- En el cátodo (reducción):

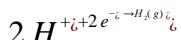


- En el ánodo (oxidación):

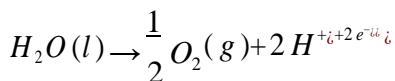


En medios ácidos, las semirreacciones son:

- Cátodo (reducción):



- Ánodo (oxidación):



La eficiencia del proceso de electrólisis está fuertemente condicionada por el tipo de electrolizador empleado. Actualmente, existen tres tecnologías principales: los electrolizadores alcalinos, los electrolizadores de membrana de intercambio protónico (PEM) y los electrolizadores de óxido sólido (SOEC). Cada uno de ellos presenta ventajas y limitaciones en términos de eficiencia energética, pureza del hidrógeno producido, coste de inversión y operatividad bajo distintas condiciones de temperatura y presión.

3. La industria del hidrógeno y el caso de Puertollano.

La electrólisis alimentada por electricidad de origen renovable (por ejemplo, fotovoltaica o eólica) permite así generar hidrógeno sin emisiones de carbono asociadas, lo que convierte al hidrógeno en un vector energético clave para la descarbonización de sectores de difícil electrificación, como el transporte pesado, la industria química o la siderurgia.

Para que el hidrógeno verde se consolide como una alternativa viable a gran escala, es imprescindible desarrollar una infraestructura industrial y logística adecuada. Esto incluye la instalación de plantas de electrólisis de gran capacidad, redes de transporte y almacenamiento, centros de distribución y estaciones de repostaje de hidrógeno (hidrogeneras). La integración de estos elementos a lo largo de toda la cadena de valor (desde la generación hasta el consumo final) supone no solo un reto tecnológico y económico, sino también una oportunidad para impulsar la economía local y regional.

La producción descentralizada de hidrógeno, especialmente en zonas con abundancia de recursos renovables (como áreas rurales o periféricas con alta irradiación solar o disponibilidad eólica), permitiría maximizar la eficiencia del sistema energético al reducir las pérdidas por transporte eléctrico y aliviando la congestión de la red. Esta descentralización habilita modelos de generación distribuida con menor dependencia de grandes nodos de producción, aportando flexibilidad y resiliencia al sistema energético.

Además, la implantación de polos tecnológicos del hidrógeno en estos territorios puede actuar como catalizador para la reindustrialización sostenible, atrayendo inversiones público-privadas en sectores vinculados como la fabricación de electrolizadores, componentes de sistemas de almacenamiento, instrumentación de control, vehículos de pila de combustible, etc. Esto genera un efecto tractor sobre el tejido industrial y científico, promoviendo la creación de empleo cualificado y la colaboración entre universidades, centros tecnológicos y empresas emergentes.

Desde el punto de vista socioeconómico, este enfoque puede contribuir a revertir procesos de despoblación y desempleo estructural en áreas rurales o zonas de transición justa (como antiguos núcleos mineros o comarcas con industrias en declive) ofreciendo una alternativa sostenible y competitiva basada en innovación, economía circular y digitalización.

Asimismo, el despliegue de una economía del hidrógeno requiere el desarrollo de normativas técnicas armonizadas, mecanismos de certificación de origen renovable, y modelos de negocio estables que aseguren la rentabilidad a largo plazo de las inversiones. La planificación estratégica debe incorporar también aspectos como la integración sectorial, la gestión inteligente de la demanda, y la hibridación con otras tecnologías (almacenamiento, biogás, captura de carbono), para optimizar el rendimiento y la sostenibilidad de todo el ecosistema energético.

Un ejemplo paradigmático de este enfoque integral es el caso de Puertollano (Ciudad Real), una ciudad con una fuerte tradición industrial, especialmente en el sector químico y energético. Su capacidad instalada en energías renovables, junto con la existencia de una infraestructura industrial consolidada, ha permitido posicionar a Puertollano como un enclave estratégico para la producción y aplicación de hidrógeno verde a escala nacional [10].

En este contexto, destaca el papel central del Centro Nacional de Experimentación de Tecnologías de Hidrógeno y Pilas de Combustible (de ahora en adelante, CNH2), inaugurado en 2007 con el respaldo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. El CNH2 se ha consolidado como un referente a nivel nacional e internacional en el ámbito de la investigación, desarrollo y validación de tecnologías del hidrógeno, actuando como nexo entre el mundo científico, industrial e institucional.

Desde su creación, el CNH2 ha liderado y participado en múltiples proyectos pioneros vinculados a:

- La electrólisis del agua, incluyendo el diseño, validación y caracterización de electrolizadores en condiciones reales de operación.
- El almacenamiento de hidrógeno, tanto en forma gaseosa como líquida.
- La movilidad basada en hidrógeno, a través de la integración de pilas de combustible en vehículos, sistemas de repostaje y estaciones de hidrogeneras.
- El control y digitalización de sistemas energéticos, incluyendo plataformas de monitorización, gestión de flujos y seguridad operativa.

Además, el CNH2 proporciona infraestructura técnica avanzada, como bancos de ensayo para caracterización de pilas y electrolizadores, laboratorios especializados y plataformas de simulación energética. Este equipamiento lo convierte en un nodo estratégico dentro de la cadena de valor del hidrógeno, permitiendo validar tecnologías emergentes antes de su escalado industrial.

Gracias a esta capacidad técnica y a su enfoque colaborativo, el CNH2 ha impulsado alianzas con universidades, centros tecnológicos y empresas líderes del sector, facilitando el desarrollo de ecosistemas de innovación orientados a la implantación real del hidrógeno en sectores industriales clave, tanto a nivel nacional como europeo. De esta forma, Puertollano se configura no solo como un centro de producción, sino como un referente internacional en conocimiento, validación tecnológica y capacitación profesional en torno al hidrógeno [11].

- FCH2RAIL (*Fuel Cell Hybrid Power Pack for Rail Applications*): el CNH2 participa en la validación y caracterización de tecnologías híbridas de tracción ferroviaria, que combinan pilas de combustible de hidrógeno con sistemas eléctricos tradicionales. Este proyecto busca demostrar la viabilidad de soluciones ferroviarias de cero emisiones, especialmente en líneas no electrificadas, contribuyendo a la descarbonización del transporte ferroviario [12].
- GREENHYSLAND: este proyecto tiene como objetivo la creación de un ecosistema insular de hidrógeno verde en la isla de Mallorca, abarcando toda la cadena de valor desde la producción mediante electrólisis alimentada con renovables, hasta el almacenamiento, distribución y consumo local en aplicaciones industriales y de movilidad. El CNH2 colabora aportando conocimiento técnico, asesoramiento en integración de sistemas y validación de tecnologías en entorno real [13].
- HYPOP: (*Hydrogen Public OPinion and AcecePtance*): el CNH2 tiene un papel clave en las tareas de sensibilización social y formación, con el objetivo de aumentar la aceptación pública del hidrógeno como tecnología limpia, segura y sostenible. El proyecto desarrolla materiales divulgativos, actividades educativas y talleres formativos para distintos perfiles, desde escolares hasta profesionales del sector energético [14].
- MACBETH (*Membranes And Catalysts Beyond Economic and Technological Hurdles*): en este proyecto, el CNH2 contribuye al desarrollo de sistemas de producción y purificación de hidrógeno basados en membranas catalíticas integradas, una tecnología avanzada que permite llevar a cabo reacciones químicas y separación simultáneamente, aumentando significativamente la eficiencia del proceso y reduciendo los costes operativos [15].
- H2PORTS: enfocado en la descarbonización de operaciones logísticas portuarias, el CNH2 participa con su conocimiento en el diseño e implementación de soluciones basadas en hidrógeno para el transporte marítimo y terrestre en entornos portuarios. Esto incluye la validación de vehículos movidos por pila de combustible, así como en el desarrollo de equipos móviles de repostaje adaptadas a los requisitos del sector logístico [16].
- ARENHA (*Advanced materials and Reactors for Energy storage tHrough Ammonia*): el CNH2 participa activamente en la evaluación del amoníaco como vector de almacenamiento de hidrógeno a largo plazo, dada su alta densidad energética, viabilidad de transporte y posibilidad de reconversión. Además, investiga su síntesis a partir de hidrógeno verde, su reconversión mediante "cracking" en hidrógeno utilizable y la adaptación de infraestructuras logísticas existentes para su distribución.

A los proyectos anteriores, se unen otros proyectos desarrollados por entidades privadas:

- Iberdrola: dispone de una planta pionera que combina una instalación fotovoltaica de 100 MW, una planta de producción de hidrógeno mediante electrólisis de 20 MW, y sistemas de baterías para almacenamiento. Está diseñada para suministrar hidrógeno verde a Fertiberia, con el objetivo de producir fertilizantes sin emisiones, reduciendo drásticamente la huella de carbono del proceso industrial [18].
- Air Liquide: Aunque con presencia más amplia a nivel nacional y europeo, Air Liquide colabora en distintos consorcios para implementar infraestructura logística de hidrógeno, incluyendo sistemas de compresión, licuefacción y distribución. Participa en desarrollos orientados al transporte pesado y aplicaciones industriales [19].
- Enagás Renovable: participa en diversos proyectos de producción e inyección de hidrógeno renovable en la red de gas natural, así como en el desarrollo de infraestructuras de transporte específicas para hidrógeno. En cuanto al transporte destaca la red troncal H₂Med, cuyo objetivo es crear el primer corredor verde de hidrógeno del suroeste europeo a través de 2600 km de gaseoductos específicos, tal y como se puede ver en la Figura 4, que conectarán los principales centros productores de hidrógeno verde (donde nuevamente se encuentra Puertollano como punto estratégico, entre otros) con centros industriales de gran demanda energética en Europa Central [20].



Figura 4. Recorrido H₂Med [20].

4. La empleabilidad derivada del hidrógeno.

La transición hacia un sistema energético descarbonizado no solo representa un reto tecnológico y ambiental, sino también una oportunidad socioeconómica clave, especialmente para territorios afectados por la despoblación o el declive industrial. El despliegue de infraestructuras relacionadas con el hidrógeno verde (electrolizadores, centros logísticos, hidrogeneras, instalaciones de almacenamiento o integración industrial) requiere mano de

obra cualificada y capacidades técnicas especializadas, lo que abre nuevas oportunidades de empleo directo e indirecto.

Según estimaciones de IRENA [22], el sector del hidrógeno renovable podría generar más de 2 millones de empleos a nivel global en la próxima década, distribuidos en diferentes tramos de la cadena de valor: diseño y operación de plantas, instalación de componentes, ingeniería, mantenimiento, seguridad, transporte y digitalización de procesos.

Este potencial resulta especialmente relevante para regiones con baja densidad demográfica y disponibilidad de recursos renovables, como el sur y centro peninsular. La descentralización de la producción de hidrógeno verde, asociada a la generación fotovoltaica o eólica local, convierte a estas áreas en enclaves estratégicos, capaces de albergar proyectos tractores que combinen innovación y empleo sostenible.

Además, este desarrollo contribuye a la transición justa, un concepto promovido por la Unión Europea que busca que ningún territorio quede rezagado en la transición ecológica. Para ello, resulta esencial articular programas de capacitación técnica, reforzar la colaboración público-privada y promover el establecimiento de nuevas empresas tecnológicas y centros de ensayo en entornos rurales, permitiendo fijar población y crear empleo de calidad.

5. Comparativa internacional y geopolítica.

A nivel internacional, la carrera por el liderazgo del hidrógeno está protagonizada por bloques y países que buscan posicionarse como exportadores clave o centros de innovación tecnológica. En este contexto, la comparativa geopolítica refleja distintos enfoques:

- Unión Europea: Con la Estrategia del Hidrógeno para una Europa climáticamente neutra (Comisión Europea, 2020), la UE pretende convertirse en líder tecnológico y normativo del hidrógeno renovable, promoviendo cadenas de valor propias, certificación de origen renovable y corredores de exportación desde África y la Península Ibérica hacia el centro y norte del continente. Iniciativas como H2Med.
- Japón y Corea del Sur: Fueron pioneros en políticas nacionales del hidrógeno, con hojas de ruta lanzadas ya en 2017. Ambos países apuestan por el hidrógeno como clave para su seguridad energética, al ser altamente dependientes de importaciones. Invierten en tecnologías de transporte (buques de hidrógeno líquido) y firman acuerdos bilaterales con Australia y Oriente Medio para garantizar su abastecimiento futuro (IEA, 2021).
- Australia y Chile: Se perfilan como potencias exportadoras de hidrógeno verde gracias a su elevado potencial renovable. Australia, en particular, lidera proyectos de producción a gran escala destinados a la exportación hacia Asia, como el Asian Renewable Energy Hub. Chile aspira a convertirse en el mayor productor de hidrógeno verde del mundo para 2040, con el apoyo de instituciones multilaterales.
- Estados Unidos: A través de la Inflation Reduction Act (IRA) y su programa “Hydrogen Hubs”, ha impulsado de forma decidida la producción nacional de hidrógeno limpio, con incentivos fiscales de hasta 3 \$/kg de H₂ bajo en carbono. Este enfoque, más pragmático, favorece tanto el hidrógeno verde como el azul (a partir de gas natural con captura de carbono).

- Oriente Medio y el norte de África: Países como Arabia Saudí, Marruecos y Emiratos Árabes Unidos han lanzado megaproyectos para diversificar su economía y convertirse en exportadores de hidrógeno. Destaca el proyecto NEOM en Arabia Saudí, una ciudad futurista alimentada por energías limpias y con uno de los mayores complejos de producción de amoníaco verde del mundo.

Este nuevo mapa del hidrógeno implica una redistribución del poder energético mundial. Frente a la tradicional dependencia de combustibles fósiles concentrados en pocas regiones, el hidrógeno renovable permite diversificar las fuentes de suministro y reducir la vulnerabilidad geoestratégica. Al mismo tiempo, introduce nuevos desafíos:

- Competencia por materiales críticos (como platino, iridio o tierras raras) necesarios para electrolizadores y pilas de combustible.
- Necesidad de infraestructuras internacionales de transporte, como ductos transfronterizos o terminales portuarias para derivados como el amoníaco o el metanol verde.
- Tensión entre modelos tecnológicos, donde algunas regiones priorizan el hidrógeno verde, y otras el hidrógeno azul o incluso el rosa (nuclear).

En este contexto, países como España y regiones como Castilla-La Mancha pueden desempeñar un papel clave como nodos logísticos, productores renovables y plataformas de exportación hacia el norte de Europa, gracias a su recurso solar y su infraestructura energética existente [21].

6. Mitos y realidades del hidrógeno.

“El hidrógeno es peligroso e inestable”

El hidrógeno es un gas inflamable, pero no más peligroso que otros combustibles que ya usamos habitualmente, como la gasolina o el gas natural. Su baja densidad hace que, en caso de fuga, se disperse rápidamente hacia arriba, lo cual reduce significativamente el riesgo de explosión en espacios abiertos. Además, existen protocolos de seguridad, sensores avanzados y normativas internacionales que regulan su uso con estrictos estándares industriales (ISO/IEC, SAE, etc.) [23].

“La producción de hidrógeno verde consume más energía de la que genera”

Si bien es cierto que la electrólisis del agua requiere energía eléctrica, cuando esta proviene de fuentes renovables (solar, eólica, hidroeléctrica), el hidrógeno resultante es completamente libre de emisiones. Este proceso no busca producir energía en sí, sino almacenar y transportar energía renovable de forma flexible, lo que permite equilibrar la oferta y la demanda eléctrica. Además, su uso posterior en pilas de combustible u otros procesos puede alcanzar eficiencias superiores al 60 %, lo cual es competitivo con tecnologías fósiles en sectores difíciles de electrificar (como la industria pesada o el transporte de larga distancia).

“El hidrógeno solo sirve para coches”

Aunque los vehículos de pila de combustible son una de las aplicaciones más conocidas, el hidrógeno tiene un uso mucho más amplio y estratégico:

- Industria química y siderúrgica: como materia prima o agente reductor para producir acero sin carbón.
- Almacenamiento energético estacional: permite almacenar excedentes renovables durante semanas o meses.
- Movilidad pesada: camiones, autobuses, trenes y barcos, donde las baterías presentan limitaciones de peso y autonomía.
- Producción de combustibles sintéticos: e-fuels o metanol verde, útiles para aviación o transporte marítimo internacional.

“No existe todavía una tecnología madura para el hidrógeno”

Muchas de las tecnologías clave ya están suficientemente desarrolladas y disponibles comercialmente, como:

- Electrolizadores alcalinos y PEM.
- Pilas de combustible para diferentes potencias.
- Sistemas de repostaje (hidrogeneras) con tiempos de carga equivalentes a los combustibles tradicionales.

Lo que se requiere es escalado industrial, reducción de costes mediante economías de escala y desarrollo de infraestructuras logísticas. La madurez tecnológica es comparable a la que tenían las renovables en la década de 2000.

“El hidrógeno es demasiado caro y nunca será competitivo”

Actualmente, el hidrógeno verde es más costoso que el hidrógeno gris (producido a partir de gas natural), pero el precio está descendiendo rápidamente gracias al avance tecnológico y al abaratamiento de las energías renovables.

Según estimaciones de la Agencia Internacional de Energía (IEA), se espera que el coste del hidrógeno renovable se reduzca hasta un 60 % en la próxima década, especialmente en regiones con alta disponibilidad solar y eólica, como el sur de Europa. Además, los marcos regulatorios, subsidios y mecanismos de apoyo (como los contratos por diferencia o los certificados de origen) están contribuyendo a cerrar esta brecha económica [24, 25].

Conclusiones y recomendaciones

El potencial que nos brinda la transición energética debe ir necesariamente acompañado de programas de formación profesional, capacitación técnica y recualificación laboral, especialmente dirigidos a la población residente en zonas rurales. Esta formación debe ser diseñada e implementada en estrecha colaboración con universidades, centros de investigación, instituciones de formación profesional, administraciones públicas y el tejido empresarial, con el fin de aprovechar el talento existente a nivel local, regional y nacional. Solo así se podrá garantizar una incorporación real y efectiva de la ciudadanía a los nuevos sectores vinculados a las tecnologías limpias, al tiempo que se fomenta el arraigo territorial y se evita una nueva fuga de capital humano.

En este contexto, la transición energética no puede abordarse únicamente desde una perspectiva medioambiental o tecnológica, sino que debe ser entendida como un proceso transversal de transformación social, económica y territorial. Las oportunidades que ofrecen los proyectos ligados al hidrógeno verde y a las energías renovables permiten situar a regiones como Castilla-La Mancha en una posición estratégica dentro del mapa energético europeo. Además, representan una palanca para revitalizar el medio rural, atraer inversión, generar empleo cualificado y facilitar el regreso o la permanencia de población joven, contribuyendo así de forma directa a la lucha contra la despoblación.

No obstante, para que este proceso sea verdaderamente inclusivo y sostenible en el tiempo, es imprescindible acompañarlo de políticas sociales proactivas que faciliten la implantación de las nuevas tecnologías sin generar resistencias ni efectos excluyentes sobre las comunidades locales. En este sentido, resulta fundamental articular una planificación estratégica integrada, con una visión a largo plazo y basada en la participación activa de la ciudadanía, en la escucha de sus necesidades reales y en la corresponsabilidad institucional. Solo desde un enfoque participativo, territorializado y justo será posible construir un nuevo modelo energético que no solo reduzca emisiones, sino que también reparta equitativamente sus beneficios.

En definitiva, el desarrollo de las energías renovables y del hidrógeno verde representa una oportunidad histórica para territorios tradicionalmente periféricos y despoblados. Convertir esta oportunidad en una realidad tangible exige una acción decidida, coherente y coordinada entre todos los actores implicados.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] Margaras, V. (2016, septiembre). *Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población*, Parlamento Europeo. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRI_BRI\(2016\)586632_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRI_BRI(2016)586632_ES.pdf)
- [2] Hernández, A. (2021, abril 14). *La transición energética como eje estratégico de Next Generation EU*, EY. Recuperado de: https://www.ey.com/es_es/next-generation-eu/la-transicion-energetica-como-eje-estrategico-de-next-generation-eu
- [3] Ministerio de Política Territorial y Función Pública (s.f.). *Diagnóstico para la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, Eje Despoblación*. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_despoblacion_tcm30-517769.pdf
- [4] Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2023, junio). *Dossier: Despoblación, CEPC*. Recuperado de: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-06/DOSSIER%20DESPOBLACI%C3%93N_ultima_version-1.pdf
- [5] CSIC (2024, diciembre 30). *Envejecimiento en Red. N°33 - Un perfil de las personas mayores en España 2024*, CSIC. Recuperado de: <https://envejecimientoenred.csic.es/un-perfil-de-las-personas-mayores-en-espana-2024-indicadores-estadisticos-basicos/>
- [6] Fundación de Estudios Rurales (2025). *Anuario 2025: Agricultura y ganadería familiar en España*, Fundación de Estudios Rurales. Recuperado de: <https://www.upa.es/upa/depot/adjuntos/614c2bf6a8e32071750336269.pdf>
- [7] European Network for Rural Development. (2022). *Case study - The regional law in Castilla-La Mancha (Spain) to combat rural depopulation*. ENRD. Recuperado de https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/enrd_case_study_castilla_130622_final_0.pdf
- [8] Comisión Europea (2023). *Digital Decade Country Report 2023 Spain*, Comisión Europea.
- [9] European Environmental Bureau (2024). Briefing on spatial requirements for a sustainable energy transition in Europe, *European Environmental Bureau*. Recuperado de: https://eeb.org/wp-content/uploads/2024/07/Land_for_RES_Report.pdf
- [10] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Hoja de ruta del hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable*. Gobierno de España. https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/hoja-de-ruta-del-hidrogeno-renovable_tcm30-513047.pdf
- [11] Centro Nacional del Hidrógeno (CNH2). (s.f.). *¿Quiénes somos?* CNH2. <https://www.cnh2.es/index.php/quienes-somos>

[12] FCH2RAIL. (s.f.). *Fuel Cell Hybrid Power Pack for Rail Applications*.
<https://fch2rail.eu/>

[13] Green Hysland. (s.f.). *The project*. <https://greenhysland.eu/the-project/>

[14] Centro Nacional del Hidrógeno. (2025). *HYPOP: Hydrogen Public OPinion and AcecePtance*. <https://www.cnh2.es/hypop>

[15] Centro Nacional del Hidrógeno. (2025). *MACBETH (Membranes And Catalysts Beyond Economic and Technological Hurdles)*. <https://www.cnh2.es/macbeth>

[16] Centro Nacional del Hidrógeno. (2025). *H2PORTS: Descarbonización de operaciones logísticas portuarias mediante hidrógeno*. <https://www.cnh2.es/h2ports>

[17] Centro Nacional del Hidrógeno. (2025). *ARENHA (Advanced materials and Reactors for Energy storage tHrough Ammonia)*. <https://www.cnh2.es/arenha>

[18] Iberdrola. (2025). Planta de hidrógeno verde y energía fotovoltaica para Fertiberia.
<https://www.iberdrola.com/proyectos/hidrogeno-verde-fertiberia>

[19] Air Liquide. (2025). *Colaboración en infraestructura logística de hidrógeno y aplicaciones industriales*. <https://www.airliquide.com/hydrogen>

[20] Enagás Renovable. (2025). Proyectos de producción e inyección de hidrógeno renovable y la red troncal H2Med. <https://www.enagasrenovable.com/h2med>

[21] International Energy Agency (IEA). (2021). *Global Hydrogen Review 2021*.
<https://www.iea.org/reports/global-hydrogen-review-2021>

[22] International Renewable Energy Agency (IRENA). (2022). *Green hydrogen: A guide to policy making*. <https://www.irena.org/publications/2022/Jan/Green-hydrogen>

[23] International Organization for Standardization (ISO). (año). *ISO/IEC standards on hydrogen safety*. <https://www.iso.org>

[24] International Energy Agency (IEA). (2023). *Global hydrogen review 2023*.
<https://www.iea.org/reports/global-hydrogen-review-2023>

[25] International Renewable Energy Agency (IRENA). (2022). *Green hydrogen: A guide to policy making*. <https://www.irena.org/publications/2022/Jan/Green-hydrogen>

Hacia una fiscalidad con enfoque territorial: Propuestas desde Castilla -la Mancha frente al reto demográfico

José Guillermo Rodríguez Sánchez de la Nieta

Personal investigador en formación – Universidad de Castilla -la Mancha

jguillermo.rodriguez@uclm.es

Resumen:

Este artículo analiza la experiencia de Castilla-La Mancha en el uso de la fiscalidad como instrumento frente a la despoblación rural. A partir de la Ley 2/2021 y su desarrollo a través de la Ley 8/2013, se examinan los incentivos fiscales aplicables al IRPF y al ITPAJD en función del riesgo demográfico de los municipios. Se valora la estrategia autonómica como un ejemplo de política integral, con enfoque territorial y de derechos. El estudio concluye que, aunque las medidas son pioneras en el ámbito estatal, es necesario reforzar su progresividad, evaluación y coordinación con otras políticas públicas para maximizar su impacto. Se aportan recomendaciones para avanzar hacia una fiscalidad más eficaz, equitativa y sostenible en el medio rural.

Abstract:

This article examines Castilla-La Mancha's experience using tax policy to address rural depopulation. Based on Law 2/2021 and its fiscal developments under Law 8/2013, it analyzes tax incentives in the IRPF and ITPAJD, linked to municipal demographic risk. The regional strategy is assessed as an example of comprehensive policy with territorial and rights-based focus. Although the measures are innovative within the Spanish context, the study highlights the need for stronger progressivity, impact evaluation, and integration with other public policies. It offers recommendations to enhance fiscal policy as an effective, equitable, and sustainable tool for rural development and demographic recovery in depopulated areas.

Palabras clave: Fiscalidad diferenciada, Despoblación rural, Política tributaria, Equidad territorial, Castilla-La Mancha.

Keywords: Differentiated taxation, Rural depopulation, Tax policy, Territorial equity, Castilla-La Mancha.

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco teórico y normativo: fiscalidad, cohesión territorial y derechos. 3. Diagnóstico del fenómeno de la despoblación en Castilla -la Mancha. 4. Medidas estratégicas frente a la despoblación en Castilla -la Mancha: Ley 2/2021 y Estrategia 2021-2031. 5. Incentivos fiscales frente a la despoblación en Castilla -la Mancha: 5.1. Incentivos fiscales en el IRPF. 5.2. Incentivos fiscales en el ITPAJD. 6. Conclusiones.

1. Introducción

La despoblación rural constituye uno de los principales desafíos estructurales que enfrenta el Estado español en el siglo XXI. Lo que en su origen pudo interpretarse como una consecuencia inevitable de la transformación socioeconómica y del avance urbano-industrial, se ha consolidado como un fenómeno persistente que genera desigualdad territorial, reduce las oportunidades vitales de millones de personas y compromete seriamente el derecho al desarrollo equitativo y sostenible de amplias zonas del país. Frente a esta realidad, las políticas públicas están evolucionando hacia enfoques más integrales, donde la fiscalidad comienza a ocupar un lugar central como herramienta de corrección de desequilibrios y promoción de la cohesión.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la despoblación no puede entenderse únicamente como un problema demográfico o económico, sino como un obstáculo estructural al ejercicio pleno de derechos fundamentales, particularmente en lo que respecta al acceso a servicios públicos, igualdad de oportunidades y sostenibilidad de los modos de vida rurales. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966) y la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* (Naciones Unidas, 1986) refuerzan la necesidad de adoptar medidas que garanticen una distribución justa de recursos, oportunidades y capacidades entre territorios. En este marco, la *Agenda 2030* (Naciones Unidas, 2015) y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el ODS 10 (reducción de desigualdades) y el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ofrecen un horizonte normativo y ético compartido que exige respuestas institucionales innovadoras.

En el ámbito europeo, el artículo 174 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2012) establece el mandato de prestar atención prioritaria a las regiones afectadas por desventajas naturales o demográficas permanentes. España ha asumido ese mandato mediante la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Ministerio de Política Territorial, 2019) y los planes de recuperación y transformación impulsados desde 2020 (MITECO, 2021), pero han sido las comunidades autónomas —con competencias normativas sobre varios tributos— las que han comenzado a explorar caminos diferenciales a través del diseño de incentivos fiscales específicos para territorios despoblados (Castillo et al., 2021).

En este contexto, **Castilla-La Mancha** ha dado un paso significativo con la aprobación de la **Ley 2/2021, de medidas frente a la despoblación**, y la incorporación de incentivos fiscales, orientados a estimular la residencia y la actividad económica en municipios clasificados en riesgo demográfico. Esta respuesta normativa pionera sitúa a la región a la vanguardia del uso de la fiscalidad como política territorial, configurando un marco de intervención que conjuga progresividad, justicia espacial y atención a la diversidad territorial.

Desde el punto de vista doctrinal, diversos autores han defendido la necesidad de entender la fiscalidad no solo como una herramienta recaudatoria, sino como un **instrumento de política pública con vocación redistributiva territorial**. Así lo plantean Sedeño (2024) y Fernández (2023), quienes subrayan que la fiscalidad diferenciada puede corregir desequilibrios históricos y favorecer la igualdad real entre territorios, siempre que se diseñe con criterios de eficacia, equidad y coordinación multinivel. Muñiz (2024) va más allá y defiende que estas políticas deben evaluarse no solo en términos de eficacia económica, sino también de

impacto social, igualdad de género y sostenibilidad ambiental, aspectos esenciales para una política fiscal con enfoque de derechos.

Este artículo se propone analizar el caso de Castilla-La Mancha como una experiencia destacada en el desarrollo de un **modelo fiscal orientado a revertir la despoblación**, valorando tanto sus fundamentos normativos como los instrumentos concretos desplegados en materia del IRPF y el ITPAJD.

La estructura del artículo se organiza del siguiente modo: en primer lugar, se expone el marco normativo y doctrinal que fundamenta la fiscalidad territorialmente diferenciada desde una perspectiva de derechos y cohesión; en segundo lugar, se presenta un diagnóstico del fenómeno de la despoblación en Castilla-La Mancha, con especial atención a su dimensión territorial y demográfica; en tercer lugar, se analizan las principales medidas estructurales, sectoriales y de gobernanza previstas en la Ley 2/2021 y la Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021–2031; a continuación, se estudian en detalle los incentivos fiscales adoptados en la región, clasificados por tributo y vinculados a la zonificación del riesgo demográfico; y, por último, se formulan una serie de propuestas orientadas a reforzar la eficacia, progresividad y sostenibilidad de estas políticas en el marco de una estrategia integral de repoblación.

2. Marco teórico y normativo: fiscalidad, cohesión territorial y derechos

La despoblación plantea uno de los retos estructurales más relevantes para la cohesión territorial, la sostenibilidad social y la equidad intergeneracional en las democracias avanzadas. En el contexto español, este fenómeno no solo implica una pérdida progresiva de población en determinadas regiones, sino que compromete el acceso efectivo a derechos fundamentales, limita las oportunidades vitales de quienes residen en el medio rural y amenaza la viabilidad misma de muchos municipios. En consecuencia, abordar la despoblación exige repensar las herramientas de política pública desde una perspectiva integral, donde la fiscalidad puede y debe jugar un papel central, aunque debe ir acompañada de otras políticas que revitalicen el medio rural.

Desde el punto de vista constitucional, el uso de incentivos fiscales con enfoque territorial encuentra amparo en los principios de igualdad efectiva (art. 9.2 CE), solidaridad interterritorial (art. 138.1 CE) y justicia tributaria (art. 31.1 CE). Estas previsiones, en diálogo con el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que reconoce la necesidad de prestar atención prioritaria a las regiones con desventajas estructurales, legitiman la adopción de medidas fiscales específicas para corregir desequilibrios demográficos y económicos. Además, el marco internacional de los derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Naciones Unidas, 1986), refuerzan esta legitimidad al establecer la obligación de los Estados de garantizar una distribución justa de los recursos, lo que incluye, cuando sea necesario, la adopción de medidas diferenciadas en favor de los territorios en situación de vulnerabilidad estructural.

En los últimos años, la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible han proporcionado una hoja de ruta normativa que vincula el desarrollo territorial con la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y la reducción de desigualdades. En particular, el ODS 10, orientado a reducir las desigualdades en y entre los países, y el ODS 11, centrado en

la construcción de comunidades sostenibles, constituyen referencias esenciales para fundamentar políticas fiscales que promuevan la cohesión entre territorios urbanos y rurales.

El marco competencial autonómico español, definido por la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las comunidades autónomas, y desarrollado por la Ley 22/2009, permite a las regiones ejercer capacidad normativa sobre una parte significativa del sistema tributario, incluyendo tributos como el IRPF, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Esta posibilidad ha abierto la puerta a un incipiente desarrollo de políticas fiscales territorialmente diferenciadas, orientadas a incentivar el asentamiento, la inversión y el emprendimiento en zonas rurales despobladas. Así lo constata Castillo et al. (2021), quienes identifican un número creciente de medidas fiscales diseñadas con criterios demográficos o territoriales en comunidades como Castilla-La Mancha, Aragón, La Rioja o Castilla y León.

Desde el plano doctrinal, numerosos autores han defendido la validez y necesidad de este enfoque. Pinilla y Sáez (2021) y Rodríguez – Lachica et al. (2025) sostienen que la respuesta frente a la despoblación debe plantearse con un enfoque transversal, holístico y que incida en el bienestar, promoviendo una cultura creativa y emprendedora, que apoye las iniciativas locales. Rubio (2022) sostiene la articulación de políticas públicas y de fiscalidad que favorezcan a aquellas personas y a aquellos territorios que opten por desarrollar sus actividades económicas y proyectos de vida en la España vaciada. Soler y San Martín (2022) defienden la existencia de recursos y productos turísticos como elemento que contribuye a mantener la población de los municipios rurales. Vaquero (2021) cree en el incremento de la población activa, y, especialmente la ocupada como los principales determinantes de la reversión del despoblamiento. Para ello, deviene imprescindible mejorar las condiciones económicas de las zonas demográficamente deprimidas.

Este enfoque también exige una gobernanza adecuada. La eficacia de los incentivos fiscales depende, en gran medida, de la capacidad institucional para articular políticas coherentes entre distintos niveles de gobierno. En este sentido, Vaquero (2021) subraya la importancia de la coordinación entre administraciones locales, provinciales, autonómicas y estatales, mientras que Saez (2021a) defiende la necesidad de plantear estrategias para dinamizar el medio rural que aprovechen su complementariedad con las ciudades. La legitimidad de las medidas depende, además, de su adecuada comunicación social, con el objeto de que los territorios rurales sean percibidos como lugares de oportunidad (Galletero – Campos y Saiz – Echarreta, 2024).

En definitiva, la fiscalidad con enfoque territorial constituye hoy una herramienta legítima, viable y necesaria para avanzar en la igualdad de oportunidades entre ciudadanos y territorios. Lejos de ser una excepción al principio de igualdad, representa su realización práctica en contextos de profunda desigualdad estructural, aunque acompañada de otras iniciativas que promuevan el turismo, el acceso a la vivienda y la mejora de las condiciones de vida en el medio rural, garantizando el acceso a los servicios públicos básicos en condiciones de igualdad. Como muestran las experiencias recientes y la evolución normativa en comunidades como Castilla-La Mancha, este enfoque no solo es compatible con el ordenamiento constitucional y europeo, sino que puede convertirse en uno de los pilares de una nueva generación de políticas públicas orientadas al reequilibrio territorial, la justicia social y el desarrollo sostenible, donde todos los niveles de gobierno deberán implicarse, con el objeto de zonificar aquellas regiones despobladas e implementar políticas públicas específicas dirigidas a su repoblamiento.

3. Diagnóstico del fenómeno de la despoblación en Castilla -la Mancha

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha constituye uno de los territorios más afectados por el proceso de despoblación en España, en la que más del 90% de su geografía es rural, y en la que más de la mitad de sus municipios tiene menos de 500 habitantes, y solo 12 superan los 30.000 habitantes (Boletín Oficial del Estado, 2021). Con una extensión que representa casi el 16% del territorio nacional, pero concentrando solo en torno al 4,4% de la población total, la región presenta una baja densidad demográfica estructural que ha tendido a agravarse en las últimas décadas, perdiendo más de 50.000 habitantes entre los años 2012 y 2022, siendo la tercera comunidad más despoblada, solo por detrás de Castilla y León y Aragón. Este fenómeno no responde únicamente a dinámicas de vaciamiento rural, sino también a desequilibrios persistentes en el modelo de desarrollo regional, afectando tanto a los flujos migratorios como a la sostenibilidad de los sistemas de bienestar, el tejido productivo y la viabilidad de la administración local.

Según los estudios de Ruiz y Ruiz (2019, 2021), este proceso se caracteriza en Castilla-La Mancha por un patrón de despoblación silenciosa, donde la pérdida progresiva de población en los municipios más pequeños convive con un estancamiento relativo de núcleos intermedios y una ligera concentración en las capitales de provincia. La evolución demográfica se ve condicionada por factores como el envejecimiento poblacional, la escasa renovación generacional, cierre de servicios esenciales y la falta de oportunidades laborales o educativas para la juventud. A ello se suman procesos de desconexión territorial, tanto en términos de infraestructuras como de acceso digital, que dificultan la fijación de población incluso en aquellos municipios con potencial económico o patrimonial.

En respuesta a esta situación, el Gobierno autonómico aprobó la **Ley 2/2021, de 7 de mayo**, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha. Esta norma constituye una experiencia pionera en el ámbito estatal, al establecer por primera vez un sistema legal de clasificación de los municipios en función de criterios demográficos, económicos y territoriales. En particular, la ley introduce una tipología que distingue entre zonas rurales, zonas rurales en riesgo de despoblación y zonas rurales en extrema despoblación, utilizando variables como la densidad poblacional, la evolución demográfica histórica, la tasa de envejecimiento, la conectividad digital y física, el acceso a servicios esenciales o la sostenibilidad económica local.

La ley se articula en torno a tres grandes bloques: medidas estructurales, actuaciones sectoriales y medidas fiscales. En particular, el **Título VI** introduce beneficios fiscales concretos dirigidos a los contribuyentes residentes en las zonas clasificadas, reforzando el enfoque de discriminación positiva con criterios objetivos. Esta arquitectura normativa se enmarca en una **Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021–2031**, adoptada en paralelo, que establece las prioridades programáticas a largo plazo en áreas como digitalización, movilidad sostenible, emprendimiento rural, servicios públicos y cultura del territorio.

El sistema de clasificación propuesto por el artículo 11 de la Ley 2/2021 fue desarrollado reglamentariamente mediante el **Decreto 108/2021, de 19 de octubre**, que identifica y delimita territorialmente las zonas rurales objeto de atención prioritaria. Esta delimitación ha

permitido construir un mapa del riesgo demográfico que sirve como base para la planificación estratégica y la aplicación focalizada de medidas fiscales, de inversión pública, vivienda, empleo y servicios.

De esta manera, el mencionado artículo 11 clasifica las zonas geográficas en una de las siguientes categorías:

Tabla 1: Clasificación de las zonas geográficas en Castilla La Mancha

Tipo de zona	Definición legal	Características	Políticas a implantar
Extrema despoblación	Municipios con una densidad de población inferior a 8 habitantes por km ²	Alta tasa de envejecimiento; Migración neta negativa persistente; Escasa cobertura de servicios básicos; Gran dispersión territorial.	Prioridad absoluta en incentivos, ayudas y medidas fiscales
Intensa despoblación	Municipios con densidad entre 8 y 12,5 hab/km ²	Signos claros de retroceso demográfico y económico; Pérdida progresiva de población y servicios; A menudo zonas de transición entre áreas muy rurales y semiurbanas.	También reciben medidas de apoyo, aunque algo menos intensas que las zonas extremas.
Despoblación moderada	Municipios con densidad entre 12,5 y 20 hab/km ²	Riesgo de despoblación a medio plazo si no se toman medidas; Algunos núcleos con actividad económica estable, pero entorno rural debilitado.	Medidas preventivas, especialmente en servicios, conectividad y vivienda.
Riesgo de despoblación	Municipios con densidad superior a 20 hab/km ² pero con pérdida sostenida de población	Disminución de población en los últimos 10 años; Elevado envejecimiento; Baja natalidad.	Estas zonas deben ser vigiladas con políticas tempranas para evitar caer en despoblación estructural.
Intermedias agrícolas	Cinturones rurales de producción agroalimentaria con baja densidad industrial. En muchos casos, su mercado laboral depende del ciclo agrícola y sufre estacionalidad. Aunque no tienen los problemas extremos de las zonas despobladas, presentan vulnerabilidades estructurales	Pérdida progresiva de población joven; Escasa digitalización y emprendimiento rural; Déficits de transporte público e infraestructuras.	Modernización del regadío y tecnología agraria; Incentivos a cooperativas y transformación de producto; Fiscalidad rural adaptada ; Programas de relevo generacional.

Tipo de zona	Definición legal	Características	Políticas a implantar
Intermedias diversificadas	Son polos rurales dinámicos que funcionan como nodos intermedios del territorio . Acogen población de municipios más pequeños y son claves en el sostenimiento de servicios públicos comarcales: institutos, centros de salud, juzgados, etc.	Economía más resiliente; Presencia de industria ligera, logística o turismo rural; Mayor capacidad para atraer programas de desarrollo local o fondos europeos.	Consolidación como “ciudades intermedias rurales”; Conectividad y transporte comarcal eficiente; Programas de vivienda joven y repoblación activa.
Zonas sin riesgo	Municipios que no presentan retroceso poblacional ni problemas estructurales en su pirámide demográfica.	Municipios pequeños cercanos a capitales provinciales o con economías dinámicas (por ejemplo, turismo rural o industria agroalimentaria).	
Periurbanas	Municipios rurales con fuerte vinculación funcional a núcleos urbanos	Alta movilidad con el núcleo urbano; Crecimiento poblacional reciente (efecto “deslocalización urbana”).	
Urbanas	Municipios con alta densidad poblacional y carácter urbano consolidado	Alta densidad; Actividad económica y servicios centralizados	

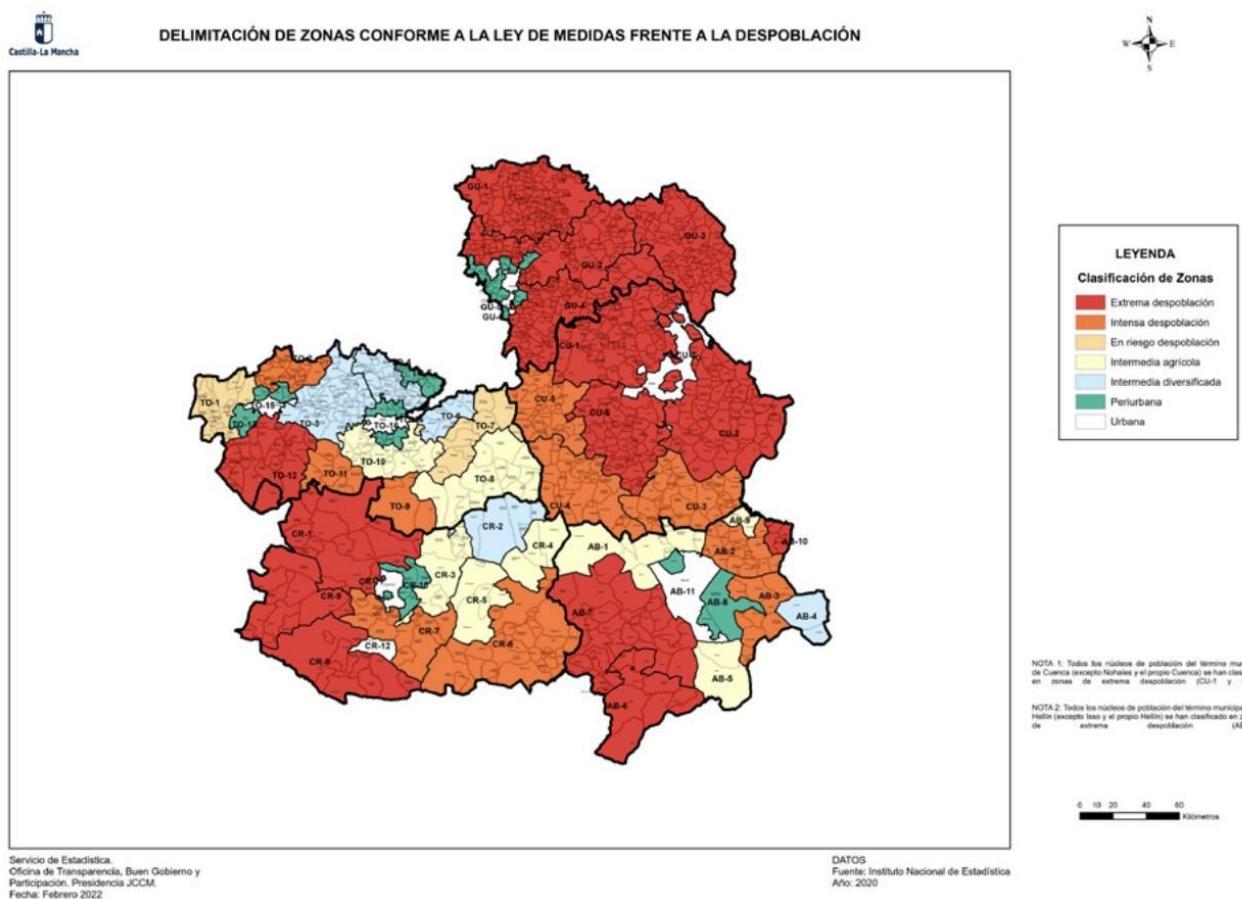
Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín oficial del Estado (2021) y Junta de Comunidades de Castilla -la Mancha (2021).

Tabla 2: Delimitación de zonas según la Ley 2/2021

Zonas según tipología	Nº Zonas	Nº Municipios	%Municipios sobre el total	Población 2020	% Población total 2020	Superficie (km2)	% Superficie total
EXTREMA DESPOBLACIÓN	14	523	57%	197.762	10%	38.737	49%
INTENSA DESPOBLACIÓN	10	173	19%	208.569	10%	16.392	21%
EN RIESGO	2	25	3%	31.693	2%	2.437	3%
INTERMEDIA AGRÍCOLA	8	62	7%	399.738	20%	10.442	13%
INTERMEDIA DIVERSIFICADA	5	78	8%	284.704	14%	5.189	7%
PERIURBANA	6	51	6%	314.729	15%	2.963	4%
URBANA	7	7	1%	608.026	30%	3.201	4%
TOTAL	52	919	100%	2.045.221	100%	79.361	100%

Fuente: Junta de Comunidades de Castilla -la Mancha (2021).

Gráfico 1. Mapa de zonificación de la despoblación conforme a la Ley 2/2021.



Fuente: Junta de Comunidades de Castilla -la Mancha (2021).

721 municipios están en las tres tipologías de zonas que pueden recibir estos beneficios: las zonas de extrema despoblación (en rojo en el mapa), las de intensa despoblación (naranja) y las que están en riesgo (amarillo más oscuro). Son la gran mayoría de las localidades de la región, en concreto un 78% del total.

En este contexto, en **Albacete**, la capital y algunos núcleos urbanos mantienen estabilidad, pero la Sierra del Segura sufre despoblación extrema, con municipios de baja densidad, población envejecida y difícil acceso a servicios. Otros municipios como Elche de la Sierra o Munera están en fuerte declive, mientras que localidades como Madrigueras o La Roda muestran riesgo moderado. Albacete capital y otros núcleos estables deben liderar políticas territoriales.

En **Ciudad Real**, ciudades medias como Tomelloso o Puertollano concentran actividad, pero zonas como Almadén o Campo de Montiel padecen una despoblación severa. Hay municipios

en declive con capacidad de reacción y otros, como Miguelturra o Manzanares, aún estables. Las principales ciudades deben asumir un rol activo para reequilibrar el territorio.

Cuenca es el caso más grave, con gran parte de su territorio en despoblación estructural, especialmente en la Serranía. Municipios como Beteta o Boniches tienen densidades muy bajas y sin relevo generacional. Solo unos pocos, como San Clemente o Tarancón, contienen la caída. Cuenca capital debe liderar redes de cooperación territorial.

Guadalajara muestra una dualidad: al oeste, municipios en crecimiento por su cercanía a Madrid; al este, zonas como el Alto Tajo sufren despoblación crónica. Algunos núcleos tienen riesgo moderado, como Alovera o Marchamalo, y requieren planificación. La provincia necesita estrategias diferenciadas para el oeste y el este.

En **Toledo**, la situación es más favorable. El eje Toledo-Madrid ha impulsado municipios como Illescas o Seseña, que han crecido por su conexión con la capital. Toledo capital actúa como centro articulador, pero es necesario garantizar que las zonas rurales no queden relegadas.

El análisis territorial de la despoblación en Castilla-La Mancha muestra un mapa desigual. Cuenca es la provincia más afectada, seguida de Guadalajara y Ciudad Real, mientras que Albacete presenta una situación intermedia y Toledo una realidad más favorable. Esta clasificación debe ser el punto de partida para establecer una estrategia de intervención diferenciada, adaptada al contexto de cada territorio. Las medidas deben incluir incentivos fiscales, refuerzo de servicios públicos, mejora de la conectividad digital y física, apoyo al emprendimiento rural y fomento de actividades económicas sostenibles vinculadas al entorno. Además, es fundamental reforzar la cooperación entre municipios y entre lo urbano y lo rural, de modo que las ciudades ejerzan un papel activo en la reactivación del interior.

A nivel institucional, la región ha logrado generar un marco de acción normativa que reconoce la **singularidad territorial** y promueve una **fiscalidad territorialmente sensible**, articulada con medidas de planificación, financiación y desarrollo económico. Esta evolución ha sido posible gracias al reconocimiento político de la despoblación como prioridad estructural, al impulso de estrategias basadas en evidencia empírica y a una creciente cooperación entre niveles de gobierno, administración y sociedad civil. Tal como plantean Sáez (2021b) y Alberdi (2023), este tipo de respuestas configuran una nueva gobernanza territorial que, aunque aún incipiente, puede convertirse en un modelo de referencia para otras comunidades autónomas.

En suma, el caso de Castilla-La Mancha ofrece un diagnóstico completo y una arquitectura institucional avanzada frente al reto de la despoblación. Si bien los resultados aún deben consolidarse en el largo plazo, el despliegue normativo y estratégico realizado hasta la fecha permite identificar buenas prácticas en la aplicación de criterios objetivos de clasificación territorial, el diseño de incentivos fiscales focalizados y la coordinación de políticas estructurales en clave territorial. La clave ahora reside en profundizar los mecanismos de evaluación, reforzar la inversión pública y mantener la continuidad política de las medidas, asegurando su sostenibilidad financiera y su legitimidad social.

4. Medidas estratégicas frente a la despoblación en Castilla -la Mancha: Ley 2/2021 y Estrategia 2021-2031

La respuesta institucional de Castilla-La Mancha frente al reto demográfico ha cristalizado en dos instrumentos principales: por un lado, la **Ley 2/2021, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural**, y por otro, la **Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021–2031**, que operacionaliza sus objetivos a través de un plan de acción programado y transversal. En conjunto, ambas herramientas configuran un marco normativo y estratégico integral, con capacidad para intervenir de forma estructural sobre las causas de la despoblación y avanzar hacia un modelo de desarrollo más equilibrado, resiliente y sostenible.

Una de las principales innovaciones introducidas por la Ley 2/2021 es la **clasificación objetiva del territorio** con base en indicadores demográficos, económicos y de servicios, mediante la cual se delimitan zonas rurales, zonas rurales en riesgo de despoblación y zonas rurales en extrema despoblación. Esta tipología, desarrollada mediante el **Decreto 108/2021**, ha permitido construir un mapa dinámico del riesgo demográfico que fundamenta la aplicación diferenciada de políticas públicas, y garantiza la focalización del gasto y la equidad territorial en el acceso a recursos.

A partir de esta clasificación, tanto la Ley como la Estrategia despliegan un **conjunto amplio de medidas**, entre las que destacamos las siguientes:

Título III: Políticas públicas de desarrollo del medio rural y frente a la despoblación:

- Colaboración institucional con el resto de las administraciones públicas con presencia en el territorio regional.
- Propiciar las adquisiciones de proximidad en materia de contratación pública.
- Incentivos específicos para la estabilidad del empleo público en el medio rural.
- Líneas de ayudas específicas para zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación y reserva de una parte total del crédito total de las convocatorias.
- Simplificación normativa y administrativa y desarrollo de una administración digital e inclusiva en el mundo rural.

- Dotar al medio rural de las infraestructuras, equipamientos públicos y servicios básicos necesarios para su desarrollo en condiciones de igualdad.
- Garantía de acceso a los servicios públicos en el medio rural:
 - Sociales: Acceso a recursos de atención residencial a menos de 40 kilómetros de su hogar de residencia e impulso de la teleasistencia y la atención domiciliaria. Así como la inclusión social de las personas con discapacidad.
 - Educativos: Se garantiza la estabilización de las plantillas docentes, una educación de calidad en el medio rural, y, la adecuación de la oferta de formación profesional en las zonas rurales.
 - Sanitarios: Diseño de red de puntos de atención continuada con el fin de garantizar que cualquier núcleo de población de las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación se encuentre a menos de 30 minutos de aquellos durante las 24 horas del día.
 - De transporte: Se crea la red de transporte sensible a la demanda, una iniciativa pionera que ya está funcionando en comarcas como la del Campo de Montiel (Ciudad Real), en condiciones de igualdad.

Título IV: Cohesión económica, social y territorial del medio rural:

- Medidas destinadas al fomento y diversificación de la actividad económica: Apoyo a iniciativas económicas locales, fomento del turismo rural, fomento de la economía social, aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en la región, etc.
- Creación y mantenimiento del empleo en el medio rural, a través de programas de captación del talento, mantenimiento de puestos de trabajo en sectores productivos especialmente significativos en el medio rural, desarrollo de programas de empleo específicos y potenciación de la formación profesional para el empleo.

- Apoyo al sector agrícola, ganadero y forestal, con actuaciones orientadas a la mejora de la rentabilidad y creación de empleo de la actividad agrícola, rejuvenecimiento de los sectores, modernización de las explotaciones y apoyo a la comercialización de los productos.
- Apoyo a la bioeconomía: La creación de nuevas industrias y actividades económicas y la diversificación de actividades productivas, basadas en la transformación de recursos de tipo biológico y en el desarrollo de nuevos bioproductos y servicios, atrayendo inversión local e internacional-
- Fomento de las energías renovables en el medio rural, priorizando líneas de ayudas e incentivos económicos destinados al fomento de proyectos de energías renovables, eficiencia energética y movilidad sostenible en zonas rurales escasamente pobladas o en riesgo de despoblación.
- Acceso a servicios bancarios en el medio rural y mejora de la conectividad digital, garantizando para el 100% de las localidades una conectividad digital fiable, de banda ancha y móvil, así como el impulso de la capacitación de la ciudadanía en competencias digitales en las zonas rurales.
- Conciliación de la vida personal, familiar y laboral, extendiendo de modo progresivo los servicios de atención a menores de 0 a 3 años, personas mayores y personas dependientes
- Inclusión social, promoviendo la realización de proyectos en el medio rural. Así como adecuación del sistema de prestaciones económicas de protección social para apoyar a las familias en situación de riesgo o especial vulnerabilidad que residan en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación.
- Vivienda rural, a través de la creación de una oficina de fomento de la vivienda rural, incentivos fiscales específicos por residencia en zonas despobladas, creación de una tipología de vivienda rural protegida, así como el fomento de la reutilización de viviendas ya existentes.
- Promoción de la cultura y el deporte: Favoreciendo el desarrollo de los recursos culturales ubicados en zonas despobladas, fomentando el servicio bibliotecario, así

como el fomento de la prestación agrupada de servicios deportivos en zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación.

- Infraestructuras del transporte: Los instrumentos de planificación de las infraestructuras de transporte, incluirán programas específicos que garanticen la accesibilidad a las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, mediante el acondicionamiento de la red existente y su adecuado mantenimiento, conservación y explotación.

Título VI: Medidas tributarias frente a la despoblación, a las que nos referiremos más adelante.

Título VII: Gobernanza: Se crea el Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, con el objeto de promover la colaboración y participación de los actores institucionales, sociales y económicos en la configuración de las políticas que afecten al mundo rural.

En síntesis, Castilla-La Mancha ha articulado una **respuesta sistémica e integral frente a la despoblación**, que combina planificación estratégica, intervención normativa y políticas activas sobre las condiciones materiales de vida en el medio rural. La existencia de una ley con efectos jurídicos vinculantes, acompañada de una estrategia evaluable a diez años, supone un cambio de paradigma respecto a modelos de intervención reactivos y fragmentarios. Esta base estructural es la que da sentido y sustento al conjunto de **medidas fiscales diferenciadas** que analizaremos en el siguiente apartado.

5. Incentivos fiscales frente a la despoblación en Castilla -la Mancha

La Ley 2/2021, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha, incorpora en su Título VI¹ un conjunto de disposiciones fiscales orientadas a contrarrestar el declive demográfico en el medio rural. En virtud de las competencias normativas que ostentan las comunidades autónomas de régimen común sobre tributos parcialmente cedidos, esta norma habilita a la Junta de Comunidades para establecer beneficios fiscales específicos dirigidos a las personas residentes en municipios en riesgo, intensa o extrema despoblación.

La citada ley modifica, a tal efecto, la Ley 8/2013, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha, introduciendo un paquete de incentivos aplicables tanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). La finalidad última de estas medidas no se agota en su función recaudatoria, sino que busca reforzar la igualdad de oportunidades, el arraigo poblacional y la cohesión territorial, contribuyendo a un desarrollo más equitativo y sostenible de las zonas rurales.

¹ Artículo 75 de la Ley 2/2021.

5.1 Incentivos fiscales en el IRPF

Con el objetivo de incentivar la residencia y dinamizar la economía en zonas rurales despobladas, la normativa autonómica ha establecido diversas deducciones en el IRPF. Estas bonificaciones benefician a quienes tengan su residencia habitual en municipios afectados por el fenómeno demográfico, condicionando su aplicación a criterios de permanencia efectiva y vinculación territorial, como la adscripción sanitaria o la escolarización de hijos menores en el municipio de referencia.

- **Deducciones para contribuyentes con residencia habitual en municipios en riesgo de despoblación² que cumplan el requisito de estancia efectiva³,** entendiendo por esta, aquella que pueda acreditarse con la certificación de los respectivos padrones municipales, y que coincida con los siguientes indicadores de permanencia en el municipio:
 - A) Certificación de tarjeta sanitaria, adscrita al centro de salud asignado en la zona básica de salud de pertenencia del municipio en donde se encuentra empadronado.
 - B) Certificación, en su caso, de que las personas menores de edad, en edad de escolarización obligatoria, cuentan con una matrícula en algunos de los centros educativos de la localidad de referencia, para el municipio donde se encuentren empadronadas.

Por residencia habitual en un municipio incluido en una **zona de intensa despoblación**:

- ✓ 20% si el municipio tiene una población inferior a 2.000 habitantes.
- ✓ 15% si el municipio tiene una población igual o superior a 2.000 e inferior a 5.000 habitantes.

Por residencia habitual en un municipio incluido en una **zona de extrema despoblación**:

- ✓ 25% si el municipio tiene una población inferior a 2.000 habitantes.
- ✓ 20% si el municipio tiene una población igual o superior a 2.000 e inferior a 5.000 habitantes.

Por residencia habitual en un municipio incluido en una **zona en riesgo de despoblación**:

- ✓ 15% si el municipio tiene una población inferior a 2.000 habitantes.
- ✓ 10% si el municipio tiene una población igual o superior a 2.000 e inferior a 5.000 habitantes.

² Artículo 12 bis de la Ley 8/2013. A efectos de aplicación de la deducción prevista, se tomará como población de los municipios la que, conforme a su respectivo padrón municipal, tuvieran a 1 de enero de cada año. No obstante, a los efectos indicados en el párrafo anterior no se tomarán en consideración las variaciones de población respecto al padrón municipal de 2021 que supongan una minoración o inaplicación de las deducciones que conforme al mismo resultasen procedentes. En tales casos, dichas deducciones podrán seguir aplicándose en las condiciones y cuantías que resultasen procedentes conforme a la población del expresado padrón municipal (disposición adicional segunda).

³ Artículo 5.1 letra g) de la Ley 2/2021.

- **Deducción del 15 % por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en un municipio en riesgo de despoblación⁴.**

Requisitos:

- ✓ Que la vivienda esté situada en alguno de los municipios incluidos en las zonas mencionadas en el apartado segundo a que se refiere la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha⁵, y que la población de este sea inferior a 5.000 habitantes.
- ✓ Que la adquisición o rehabilitación de la vivienda se haya producido a partir del 1 de enero de 2021.
- ✓ La base máxima total de la deducción será de 180.000€, o el importe de adquisición o rehabilitación de la vivienda que da origen a la deducción si este fuera menor, minorado por los importes recibidos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en concepto de subvenciones por la adquisición o rehabilitación de la vivienda.
- ✓ La base máxima a aplicar en cada ejercicio será de 12.000€.
- ✓ La aplicación de esta deducción requerirá que el importe comprobado del patrimonio del contribuyente al finalizar el período de la imposición exceda del valor que arrojase su comprobación al comienzo de este, al menos en la cuantía de las inversiones realizadas, sin computar los intereses y demás gastos de financiación.

- **Deducción por traslado de vivienda habitual a municipios en riesgo de despoblación:⁶**

El contribuyente podrá deducirse 500 euros en la cuota íntegra autonómica en el período impositivo en el que se produzca el cambio de residencia, así como en el siguiente, por los gastos ocasionados al trasladar la residencia habitual por motivos laborales a un municipio de Castilla-La Mancha de los incluidos en las zonas a que se refiere el artículo 12 de la Ley 2/202, en las siguientes circunstancias:

- ✓ La base liquidable del período impositivo en el que se hubieran comenzado a aplicar las deducciones aludidas en el punto anterior deberá ser inferior a 22.946 euros en tributación individual o a 31.485 euros en tributación conjunta.
- ✓ El importe de la deducción no podrá exceder de la parte autonómica de la cuota íntegra procedente de los rendimientos del trabajo y de las actividades económicas del ejercicio en que resulte aplicable la deducción.
- ✓ En el supuesto de tributación conjunta, la deducción de 500 euros se aplicará, en cada uno de los períodos impositivos en que sea aplicable la deducción, por cada uno de los contribuyentes que traslade su residencia en los términos anteriormente comentados, con el límite de la parte autonómica de la cuota íntegra procedente de rendimientos del

⁴ Artículo 12 ter de la Ley 8/2013.

⁵ Analizadas más arriba.

⁶ Artículo 12 quater de la Ley 8/2013.

trabajo y de actividades económicas que corresponda a los contribuyentes que generen derecho a la aplicación de la deducción.

- ✓ Para consolidar el derecho a la deducción, es preciso que el contribuyente permanezca en la nueva residencia habitual durante el año en que se produce el traslado y los tres siguientes.

- **Deducción por arrendamiento de vivienda habitual por menores de 36 años⁷:**

Los contribuyentes podrán deducirse de la cuota íntegra autonómica el 15 % de las cantidades satisfechas por el arrendamiento de la vivienda que constituya o vaya a constituir su residencia habitual en Castilla-La Mancha durante el período impositivo, con un máximo de 450 euros.

La anterior deducción **podrá llegar hasta el 20 % de las cantidades satisfechas por el arrendamiento de la vivienda** que constituya o vaya a constituir su residencia habitual durante el período impositivo, con un máximo de 612 euros, en los siguientes supuestos:

- ✓ Cuando el contribuyente tenga su domicilio habitual en un municipio de Castilla-La Mancha de hasta 2.500 habitantes.
- ✓ Cuando el contribuyente tenga su domicilio habitual en un municipio de Castilla-La Mancha con población superior a 2.500 habitantes y hasta 10.000 habitantes, que se encuentre a una distancia mayor de 30 kilómetros de un municipio con población superior a 50.000 habitantes.

La suma de la base imponible general y la del ahorro del contribuyente menos el mínimo por descendientes no podrá superar la cuantía de 12.500 euros en tributación individual y 25.000 euros en tributación conjunta.

5.2 Incentivos fiscales en el ITPAJD

La reforma legislativa también contempla reducciones en los tipos aplicables al ITPAJD para favorecer la implantación familiar y empresarial y la reutilización del patrimonio edificado en entornos rurales.

- **Tipo sobre transmisiones patrimoniales onerosas⁸: Reducción sobre el tipo general (9%):**

Se aplicará el tipo reducido del 6 por ciento a las transmisiones de inmuebles que tengan por objeto la adquisición de la primera vivienda habitual del sujeto pasivo, siempre que el valor real de la vivienda no exceda de 180.000 euros y se cumplan las siguientes condiciones:

- ✓ Que la adquisición se financie en más del 50 por ciento mediante préstamo hipotecario sobre el inmueble adquirido cuyo importe no exceda del valor declarado de la vivienda adquirida.
- ✓ Que el valor real de la vivienda sea igual o superior al valor asignado a la misma en la tasación realizada a efectos de la mencionada hipoteca.

⁷ Artículo 9 de la Ley 8/2013. Esta deducción se introdujo previamente a la aprobación de la Ley 2/2021 por la Ley 8/2013.

⁸ Artículo 19.2 de la Ley 8/2013.

No obstante, cuando las transmisiones de inmuebles tengan por objeto la adquisición de la primera vivienda habitual radicada en alguno de los municipios incluidos en las zonas a que se refieren los artículos 12 y 13 de la Ley 2/2021, el tipo reducido a aplicar será el siguiente:

- ✓ 5% para inmuebles ubicados en municipios incluidos en zonas de riesgo de despoblación.
- ✓ 4% para inmuebles ubicados en municipios incluidos en zonas de intensa despoblación.
- ✓ 3% para inmuebles ubicados en municipios incluidos en zonas de extrema despoblación.
- **Tipo sobre transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados: Reducción sobre el tipo general (9 y 1,5 % respectivamente)⁹**

En las transmisiones de inmuebles destinados a sede social o centro de trabajo de empresas o a locales de negocios ubicados en alguno de los municipios en riesgo de despoblación, se aplicarán los siguientes tipos impositivos:

- ✓ 3% y 0.25% respectivamente, para inmuebles ubicados en municipios incluidos en zonas de riesgo de despoblación.
- ✓ 2% y 0.15% respectivamente, para inmuebles ubicados en municipios incluidos en zonas de intensa despoblación.
- ✓ 1% y 0.10% respectivamente, para inmuebles ubicados en municipios incluidos en zonas de extrema despoblación.
- **Bonificación del 50 % de la cuota para las primeras copias de escrituras y actas notariales¹⁰ que documenten los actos de agrupación, agregación, segregación y división que se efectúen sobre suelos destinados a uso industrial o terciario.**

Si los suelos están situados en alguno de los municipios en riesgo de despoblación, el importe ascenderá a:

- ✓ 75% para suelos ubicados en municipios incluidos en zonas de riesgo de despoblación.
- ✓ 85% para suelos ubicados en municipios incluidos en zonas de intensa despoblación.
- ✓ 95% para suelos ubicados en municipios incluidos en zonas de extrema despoblación.

⁹ Artículo 19.5 letras a), b) y c) y artículo 21.5 letras a), b) y c) de la Ley 8/2013.

¹⁰ Artículo 25.2 letras a), b) y c) de la Ley 8/2013.

Las deducciones que presentamos a continuación no son específicas para zonas despobladas, sin embargo, entendemos que tienen especial trascendencia para el inicio de una actividad agrícola o ganadera en municipios en riesgo de despoblación.

- **Deducción en transmisiones onerosas de explotaciones agrarias¹¹**

Se establece una deducción del 100 %, con un límite de 5.000 euros en la cuota del ITPAJD, para las operaciones a las que se refieren los artículos 9, 10, 11 y 13 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias¹², siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la mencionada ley.

Tendrán una deducción del 50 % de la cuota las transmisiones de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, relacionados con las explotaciones agrarias de carácter singular definidas en el artículo 4 de la Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha.

Las transmisiones de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, relacionados con las explotaciones agrarias preferentes, definidas por el artículo 5 de la Ley 4/2004, de 18 de mayo, el porcentaje de deducción de la cuota tributaria será de un 10 %.

Las deducciones establecidas en el presente artículo no podrán ser aplicadas al valor de las viviendas que se encuentren dentro de las explotaciones agrarias objeto del impuesto si el mencionado valor supone más de un 30 por ciento del valor total de la explotación agraria transmitida o si su valor comprobado excede de 100.000 euros.

- **Bonificaciones de la cuota tributaria para comunidades de regantes y sociedades de garantía recíproca¹³.**

Se establece una bonificación del 99 % de la cuota del impuesto, las transmisiones de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, así como los documentos notariales, realizados por las comunidades de regantes que tengan su domicilio fiscal en Castilla-La Mancha y que estén relacionados con obras que hayan sido declaradas de interés general.

Se establece una bonificación del 99 % de la cuota del impuesto, aplicable a las primeras copias de escrituras y actas notariales que documenten la constitución y modificación de derechos reales de garantía a favor de una sociedad de garantía recíproca que tenga su domicilio social en Castilla-La Mancha.

6. Conclusiones

¹¹ Artículo 23 de la Ley 8/2013.

¹² Transmisión de la explotación, explotación bajo una sola linde, transmisión parcial de explotaciones y fincas rústicas e inscripción registral.

¹³ Artículo 26 de la Ley 8/2013.

El análisis del modelo fiscal impulsado por Castilla-La Mancha frente a la despoblación pone de manifiesto un esfuerzo normativo significativo, respaldado por una arquitectura jurídica sólida y una estrategia programada de intervención territorial. La Ley 2/2021, junto con la Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021–2031, constituye una experiencia pionera en el ordenamiento autonómico español, al articular medidas estructurales, sectoriales y tributarias desde un enfoque de cohesión social y equidad territorial.

En el ámbito fiscal, las deducciones sobre el IRPF y las bonificaciones en el ITPAJD aplicadas según la zonificación demográfica representan un uso innovador y legítimo de la autonomía normativa tributaria. Estas medidas responden a principios de objetividad, proporcionalidad y focalización, y demuestran que es posible aplicar políticas de discriminación positiva sin vulnerar el principio de igualdad, siempre que se basen en indicadores contrastables y estén orientadas al interés general.

No obstante, a pesar de sus avances, el modelo presenta aún importantes retos. **Resulta imprescindible ampliar la ambición y progresividad de los incentivos fiscales, vincularlos estrechamente con otras políticas estructurales, especialmente en materia de servicios públicos, conectividad y vivienda**, y asegurar que actúen de forma sinérgica para mejorar las condiciones de vida en el medio rural. La simplificación de los requisitos de acceso, la ampliación de incentivos a nuevas actividades, como el emprendimiento verde, la digitalización rural o la repoblación joven, así como la mejora en la comunicación institucional y la agilidad administrativa, se perfilan como ámbitos prioritarios de mejora.

Asimismo, resulta esencial consolidar una **evaluación sistemática del impacto fiscal**, tanto en términos recaudatorios como sociales y territoriales. La fiscalidad, entendida como política pública, debe estar sujeta a un escrutinio riguroso que permita ajustar su diseño conforme a resultados medibles. Esto exige incorporar metodologías de evaluación ex ante y ex post, herramientas de análisis económico regional y una cultura de mejora continua que permita reorientar las medidas según su eficacia real.

La cooperación entre niveles de gobierno es otro factor decisivo. La coordinación entre Castilla-La Mancha y las comunidades limítrofes, así como con el Estado y las instituciones europeas, permitirá evitar efectos frontera, generar sinergias y maximizar el alcance de las políticas de reequilibrio territorial. En esta tarea, los municipios, especialmente aquellos de menor tamaño, deben ser actores protagonistas y no meros receptores de decisiones administrativas.

En definitiva, Castilla-La Mancha ha establecido las bases de una **fiscalidad con enfoque territorial y de derechos**, que reconoce la especificidad del medio rural y apuesta por su reactivación desde la justicia espacial y el desarrollo sostenible. Este enfoque no debe entenderse como una política excepcional, sino como parte de una estrategia estructural que sitúe la equidad interterritorial en el centro del diseño fiscal. Corresponde ahora reforzar su ambición, su coherencia con otras políticas públicas y su legitimidad social, para convertirla en un verdadero motor de transformación y repoblación del interior peninsular.

Referencias

Alberdi, J. C. (2023). Hacia un mayor intervencionismo y direccionalidad en las políticas de desarrollo rural: el ejemplo vasco (España). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (37), 5–38.

Bandrés, E., y Azón, V. (2021). La despoblación de la España interior. *Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas)*.

Benítez-Aurioles, B. (2022). Impacto territorial de la COVID-19 sobre el turismo. Una oportunidad para el desarrollo rural en España. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (35),

Boletín Oficial del Estado (1978). *Constitución Española de 1978*.

Boletín Oficial del Estado (1980). *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*.

Boletín Oficial del Estado (2009). *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*.

Boletín Oficial del Estado (2013). *Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha*.

Boletín Oficial del Estado (2021). *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*.

Castillo, Á., López, J., Rodrigo, F. y Sanz, E. (2021). Medidas adoptadas por las comunidades autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación. *Presupuesto y Gasto Público* 102/2021: 131-150.

Collantes, F. y Pinilla, V. (2021). El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural. *Presupuesto y Gasto Público* 102/2021: 111-130.

Collantes, F., y Pinilla, V. (2020). La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas. *AEHE, Asociación Española de Historia Económica*.

Comisión Europea. (2017). *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*. Bruselas.

Consejo General de Economistas. (2024). *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2024*. <https://economistas.es/Contenido/REAF/Informes/Panorama2024>

Esparcia, J. (2025). Despoblación y cambios en el sistema rural de asentamientos en España. *Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local*.

Esparcia, J., Recaño, J., Sánchez, D. (2024). Los efectos de la pandemia en la demografía del mundo rural y estrategias de desarrollo. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (40), 9–23.

Federación Española de Municipios y Provincias (2017). *Documento de acción: Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Recuperado de: https://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0

Fernández, R. (2021). *Fiscalidad diferenciada y sostenible para el medio rural: condicionantes históricos y propuestas de futuro* Congreso SEHA.

Galletero-Campos, B., y Saiz-Echezarreta, V. (2024). Media Policy Silence en los territorios despoblados: La comunicación en la normativa autonómica y nacional sobre despoblación. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (40), 233–268.

Gómez-Pellón, E. (2022). Estrategias frente a la despoblación: el caso del commuting en un área de ruralidad extrema del norte de España. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (34), 47–75.

Junta de Comunidades de Castilla -la Mancha (2021). *Estrategia Regional frente a la Despoblación de Castilla-La Mancha 2021-2031*. Recuperado de: <https://www.castillalamancha.es/gobierno/vicepresidencia/estructura/comretdem/actuaciones/estrategia-regional-frente-la-despoblaci%C3%B3n-en-castilla-la-mancha-2021-2031>

Marbán, L., y Recaño, J. (2024). ¿Ha sido la pandemia de COVID-19 un motor de cambio demográfico en las áreas rurales de España? *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (40), 27–69.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). *Estrategia nacional frente al reto demográfico: directrices generales*. Recuperado de: https://mpt.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estategia.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *Plan de Recuperación, transformación y resiliencia: Proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación*. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/plan_recuperacion_transformacion_resiliencia.html

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*. Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>

Molina, I. (2018). La despoblación en España: un análisis de la situación. *Informe comunidades autónomas, 2018*, 66-87.

Muñiz, J. C. (2024). *Fiscalidad, digitalización y despoblación: crisis y competitividad fiscal*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Resolución 41/128 de la Asamblea General.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por España en 1977.

Pinilla, V. (2023). El reto demográfico: Políticas frente a la despoblación rural en España. *Papeles de Economía Española*, 176, 147-161.

Pinilla, V., y Sáez, L. A. (2017). La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. *Informes CEDDAR*, 2, 1-24.

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público* 102/2021: 75-92.

Rodríguez-Lachica, J. L., Serrano-Montes, J. L., y Rodríguez-Segura, F. J. (2025). El estudio geográfico de la despoblación de las áreas rurales en España: estado de la cuestión (1980–2023). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (41), 161–211.

Rubio, J. J. (2022). La despoblación en España: políticas públicas presupuestarias, financieras y fiscales para su reversión. *Instituto universitario de análisis económico y social, documentos de trabajo* 05/2022. Universidad de Alcalá de Henares.

Ruiz, F y Ruiz, A. R. (2019). *Estudio sobre el proceso de despoblación en la provincia de Ciudad Real*. Universidad de Castilla-La Mancha; Diputación Provincial de Ciudad Real.

Ruiz, Á. R. y Ruiz, F. (2021). Procesos de despoblación en la España interior. La provincia de Ciudad Real como ejemplo. *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural (Journal of depopulation and rural development studies)*, (33), 183-213.

Sáez, L. A. (2021a). Rural y urbano, inseparables frente a la despoblación. *Presupuesto y Gasto Público* 102/2021: 93-110.

Sáez, L. A. (2021b). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural (Journal of depopulation and rural development studies)*, (33), 7-34.

Sedeño López, J. F. (2024). *El sistema tributario ante el reto de la despoblación* (reseña de J. A. Gómez Requena, *El sistema tributario ante el reto de la despoblación*, pp. 183-185). *Crónica Tributaria*, (190).

Soler, F., y San Martín, E. (2022). Efectos del turismo rural sobre la evolución demográfica en municipios rurales de España. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of depopulation and rural development studies)*, (35), 131–163.

Soto, M. del M. (2024). Instrumentos fiscales en España frente a la despoblación: la eficacia de los beneficios tributarios en el impulso demográfico de nuestro país. *Nueva Fiscalidad*, (1), 25–43.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2012). *Versión consolidada*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, de 26 de octubre de 2012.

Vaquero, A. (2021). Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora. *Presupuesto y Gasto Público* 102/2021: 151-176.

La fiscalidad como instrumento de política territorial: propuestas para combatir la despoblación desde el marco del Derecho interno y de la Unión Europea

Taxation as an instrument of territorial policy: proposals to combat depopulation within the framework of European Union Law

Arantxa Serrano Cañadas

Investigadora predoctoral – Área de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Castilla – La Mancha.

arantxa.serrano@uclm.es

Resumen: El artículo examina el papel de la fiscalidad como herramienta de política territorial en la lucha contra la despoblación, tanto en el marco del ordenamiento jurídico español como en el del Derecho de la Unión Europea. Partiendo de la función extrafiscal de los tributos, se analizan distintas propuestas, entre ellas la posibilidad de establecer un sistema fiscal *ad hoc* para zonas escasamente pobladas, así como incentivos específicos vinculados al teletrabajo. Asimismo, se estudia la compatibilidad de estas medidas con las libertades fundamentales del mercado interior y con la normativa europea sobre ayudas de Estado. En definitiva, el trabajo aboga por un diseño fiscal sensible a los desequilibrios demográficos, enmarcado en una estrategia integral orientada al desarrollo sostenible, la cohesión territorial y la equidad interregional.

Palabras clave: Despoblación, Fiscalidad, Función extrafiscal, Cohesión territorial, Unión Europea

Abstract: The article examines the role of taxation as a territorial policy tool to address depopulation, both within the Spanish legal framework and under European Union law. Starting from the concept of the non-fiscal (extrafiscal) function of taxes, the study analyzes various proposals, including the potential establishment of an *ad hoc* tax regime for sparsely populated areas, as well as specific incentives linked to remote work. It also assesses the compatibility of such measures with the fundamental freedoms of the internal market and EU State aid rules. Ultimately, the paper advocates for a tax system that is sensitive to demographic imbalances, embedded within a comprehensive strategy aimed at sustainable development, territorial cohesion, and interregional equity.

Keywords: Depopulation, Taxation, Non-fiscal function, Territorial cohesion, European Union

Sumario: 1. Introducción. 2. La función extrafiscal de los tributos como respuesta al fenómeno de la despoblación. 3. Instrumentos tributarios ante la despoblación en el contexto jurídico español y comunitario: 3.1. Desde la óptica del ordenamiento jurídico español. 3.2. Desde la óptica de la Unión Europea. 4. Propuestas y posibles soluciones: 4.1. ¿Es viable instaurar un sistema fiscal *ad hoc* para la lucha contra este fenómeno en zonas despobladas? 4.2. Otras propuestas fiscales. 5. Conclusiones.

Summary: 1. Introduction. 2. The extrafiscal function of taxes as a response to the depopulation phenomenon. 3. Tax instruments addressing depopulation in the Spanish

and EU legal contexts: 3.1. From the perspective of the Spanish legal system. 3.2. From the perspective of the European Union. 4. Proposals and possible solutions: 4.1. Is it feasible to establish an *ad hoc* tax system to combat this phenomenon in depopulated areas? 4.2. Other tax proposals. 5. Conclusions.

1. Introducción

La despoblación constituye, en la actualidad, uno de los desafíos estructurales más relevantes a los que se enfrentan numerosos territorios en el Estado español, así como en distintas regiones de la Unión Europea. Se trata de un fenómeno de naturaleza compleja y multifactorial, cuya evolución responde tanto a condicionantes históricos como a dinámicas económicas, sociales y territoriales contemporáneas. Lejos de tratarse de un problema nuevo, sus efectos se han intensificado en las últimas décadas como consecuencia de la creciente concentración de la actividad económica en entornos urbanos, la falta de oportunidades en áreas rurales, el envejecimiento progresivo de la población, la baja natalidad, y el éxodo continuo de jóvenes y personas en edad activa hacia zonas metropolitanas.

En este contexto, el reto demográfico no puede ser considerado un fenómeno aislado o de impacto localizado, sino como un verdadero problema de cohesión territorial, que pone en cuestión algunos de los principios rectores del Estado social y democrático de Derecho, tales como la igualdad efectiva entre los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, la garantía del acceso universal a los servicios públicos esenciales, y el derecho al desarrollo económico y social de todos los territorios. Además, el fenómeno de la despoblación incide de forma directa sobre la sostenibilidad del Estado del bienestar, sobre la viabilidad de los sistemas de pensiones y servicios sanitarios en zonas envejecidas, y sobre el modelo de gobernanza territorial, al reducir drásticamente la capacidad de los municipios rurales para ejercer con eficacia sus competencias.

La respuesta de los poderes públicos frente a este desafío ha ido tomando forma en los últimos años. En el caso español, la preocupación institucional se ha traducido en la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2019), coordinada por el Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico, que establece directrices generales en torno a tres ejes fundamentales: la despoblación del medio rural, el envejecimiento de la población y los efectos derivados de la denominada “despoblación flotante”. Del mismo modo, el ámbito comunitario ha incorporado progresivamente este fenómeno a la agenda europea, fundamentalmente a través de los fondos de cohesión, las políticas regionales y las estrategias para zonas rurales, montañosas e insulares, si bien todavía persiste una notable fragmentación normativa y competencial que dificulta una respuesta coordinada y eficaz.

En este marco, la fiscalidad aparece como un instrumento con gran potencial para incidir en la configuración del territorio y corregir desequilibrios estructurales. Más allá de su tradicional función recaudatoria, los tributos pueden y deben cumplir una función extrafiscal u orientadora, dirigida a la consecución de fines de interés general, tales como el fomento del desarrollo rural, el impulso de la actividad económica en zonas en declive, la atracción y retención de población o el incentivo de comportamientos socialmente deseables. Esta vertiente de la fiscalidad ha sido reconocida tanto por la

doctrina jurídica como por la jurisprudencia constitucional, en particular a través de la consolidación del principio de capacidad económica y la habilitación del legislador para establecer tratamientos fiscales diferenciados siempre que respondan a criterios de justicia y proporcionalidad.

El presente estudio tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva jurídico-tributaria, cómo la fiscalidad puede configurarse como una auténtica herramienta de política territorial orientada a combatir la despoblación. Para ello, se abordará en primer lugar la función extrafiscal de los tributos como respuesta al fenómeno de la despoblación. En segundo lugar, los instrumentos tributarios ante la despoblación en el contexto jurídico español y comunitario. Finalmente, se expondrán propuestas y posibles soluciones, incluso analizadoras de la viabilidad de instaurar un sistema fiscal ad hoc para zonas despobladas.

En definitiva, este artículo pretende contribuir al debate académico y político sobre el papel de la fiscalidad como instrumento al servicio de una mayor justicia territorial, proponiendo medidas concretas que permitan articular una fiscalidad sensible a las realidades demográficas y capaz de servir como motor de reequilibrio y cohesión en un contexto marcado por crecientes disparidades regionales.

2. La función extrafiscal de los tributos como respuesta al fenómeno de la despoblación.

El concepto de extrafiscalidad está estrechamente vinculado a la finalidad de los tributos, una cuestión compleja que ha generado un amplio debate en la doctrina jurídica y económica. La dificultad de delimitar con claridad los fines que persiguen los tributos ha sido tal, que numerosos autores han optado por evitar su análisis en profundidad. Al abordar esta temática, resulta indispensable comenzar por una revisión general del concepto de tributo y, en segundo lugar, de los desafíos que implica definir sus objetivos, ya que estos son los que determinan si nos encontramos ante una figura fiscal o extrafiscal.

Esta problemática fue destacada por Rodríguez Muñoz (2004) al comentar los cambios introducidos en el artículo 2 de la Ley General Tributaria de España. Ya en su redacción de 1963, esta ley reconocía que los tributos, además de constituir una fuente de financiación pública, podían ser utilizados como herramientas para implementar políticas económicas generales, fomentar la estabilidad y el progreso social, y contribuir a una distribución más equitativa de la renta nacional (art. 4). La legislación actual mantiene esta orientación, estableciendo que los tributos son ingresos públicos de carácter pecuniario exigidos por la administración cuando se verifica un hecho imponible previsto por la ley, con el propósito principal de financiar los gastos del Estado. No obstante, también se admite que, además de su función recaudatoria, los tributos pueden cumplir con objetivos vinculados a la política económica general y servir para materializar principios y metas constitucionales (art. 2).

Del mismo modo, el ordenamiento jurídico alemán recoge esta doble naturaleza de los tributos. En particular, su Ordenanza Tributaria (*Abgabenordnung*) establece en el artículo 3.1 que la finalidad recaudatoria puede ocupar un lugar secundario,

reconociendo así la posibilidad de diseñar tributos con fines distintos a la mera obtención de recursos financieros.

La jurisprudencia también ha respaldado esta concepción. En el ámbito español, a partir de una sentencia dictada en 1987, el Tribunal Constitucional aceptó la legitimidad de imponer tributos con objetivos no puramente fiscales. En dicho fallo, que marcó una pauta jurisprudencial, se sostuvo la validez del impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas, al considerar que era constitucional crear gravámenes destinados a fomentar ciertas conductas sociales o económicas deseadas, más allá de la recaudación en sí misma.

Abandonando por un momento la perspectiva general de los tributos, los gravámenes con fines extrafiscales pueden definirse como aquellos cuya función principal no es estrictamente obtener ingresos para el Estado, sino influir sobre el comportamiento de los contribuyentes, incentivando o desincentivando determinadas prácticas que se consideran socialmente beneficiosas o perjudiciales. Esto no implica que se renuncie completamente a la recaudación, sino que esta pasa a un segundo plano frente al objetivo regulador o corrector del tributo. Además, para que una figura tributaria sea considerada extrafiscal, no se requiere que los recursos obtenidos estén afectados a un destino específico, ni que la medida tenga un carácter sancionador.

Sin entrar en un debate exhaustivo sobre la noción general de tributo, puede señalarse que la doctrina lo define usualmente como una prestación patrimonial obligatoria, establecida por ley, cuyo propósito es la financiación del gasto público. Desde esta perspectiva clásica, parecería que los tributos extrafiscales no tendrían cabida, ya que su finalidad principal no es la recaudación. No obstante, varios autores han matizado esta concepción. Por ejemplo, Ferreiro Lapatza (1995) sostiene que, si bien el objetivo esencial de los tributos suele ser obtener ingresos para el Estado, esto no significa que esa sea su única finalidad, ni que todos los tributos deban cumplir exclusivamente esa función.

En la misma línea, no puede afirmarse que la misión de los tributos se limite a recaudar fondos, sino que estos deben también servir para alcanzar otros fines de orden constitucional, como la equidad, el desarrollo sostenible o la cohesión social. Esta visión ampliada ha sido incorporada en varios sistemas jurídicos, que reconocen expresamente el uso de los tributos como instrumentos de intervención económica y social. Como ejemplo representativo pueden mencionarse nuevamente la Ley General Tributaria de España y la Ordenanza Tributaria de Alemania, ambas normativas que han consolidado la noción de la extrafiscalidad dentro del diseño moderno del sistema tributario.

En resumen, superando la concepción clásica de los tributos como meros instrumentos recaudatorios, los tributos con finalidad extrafiscal se definen como aquellos que, aunque mantengan una capacidad recaudadora, persiguen principalmente orientar o modificar determinados comportamientos en beneficio del interés general. Lo relevante en estos casos no es el destino específico de los fondos obtenidos, sino el efecto incentivador o disuasorio que se busca generar sobre ciertas conductas individuales o corporativas.

Una vez sentadas las bases en materia de tributación extrafiscal, conviene ahora trasladarnos al importante e imponente ámbito de la despoblación, donde los desequilibrios demográficos que afectan a España y a una parte significativa de la Unión Europea son evidentes y fácilmente observables sobre el terreno. Entre las características más destacadas figuran la dispersión poblacional, una base juvenil insuficiente en la pirámide demográfica, la concentración excesiva de habitantes en determinadas zonas -de forma estructural o coyuntural- y un envejecimiento creciente de la población. Si estos factores fueran positivos o neutros, no hablaríamos de un problema o desafío que afrontar.

El término “reto”, tal como lo define la Real Academia Española en su quinta acepción, alude a un objetivo difícil que requiere esfuerzo y superación. Esta definición encaja a la perfección con la problemática demográfica, ya que implica un desafío de largo recorrido, cuya solución no será inmediata ni sencilla. El reto demográfico exige una planificación a medio y largo plazo, sin recetas milagrosas, y con un riesgo real de consecuencias negativas para la sociedad y la economía si no se actúa de manera decidida.

En este contexto, el Derecho debe ser concebido como una herramienta clave de transformación social, capaz de contribuir activamente a mitigar los efectos del desequilibrio demográfico. Este fenómeno abarca una variedad de procesos interrelacionados que afectan profundamente al país: aumento de la esperanza de vida, crecimiento de la población en ciertos contextos, envejecimiento generalizado (Sesma Sánchez, 2023), baja natalidad, movimientos migratorios internos y transfronterizos, despoblación -especialmente en el medio rural- y sobre población en otras áreas.

El reto demográfico, por tanto, se caracteriza por su complejidad y transversalidad, al estar compuesto por múltiples desafíos con una consecuencia común: la desigualdad territorial en el acceso a servicios públicos. Este concepto engloba tanto la evolución de los datos demográficos como su distribución territorial, y aunque en los últimos años ha cobrado mayor relevancia institucional, es un fenómeno con raíces históricas profundas (Miguez Macho, 2021).

La preocupación institucional por esta cuestión se refuerza a partir del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Presidentes de enero de 2017, que dio lugar a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Este documento ha sido clave para consolidar una visión de conjunto y guiar la acción pública. De él se extraen varias ideas esenciales (Gómez Requena, 2023):

En primer lugar, que el reto demográfico no afecta solo a las zonas rurales despobladas, sino también a entornos urbanos con altos niveles de envejecimiento. En segundo lugar, que sus efectos negativos se manifiestan tanto a nivel nacional como europeo, y repercuten directamente en la sostenibilidad del Estado del bienestar. En tercer lugar, que es imprescindible una actuación coordinada entre todas las administraciones públicas, bajo una hoja de ruta común.

La Estrategia Nacional aprobada en 2019 establece, a través del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, una serie de directrices que giran en torno a tres grandes ejes: la despoblación del territorio, el envejecimiento de la población y los

efectos asociados a los movimientos demográficos temporales (o “despoblación flotante”). En definitiva, el reto demográfico se presenta hoy como un auténtico asunto de Estado, que requiere respuestas públicas estructuradas, ambiciosas y sostenidas en el tiempo, si se quiere revertir su impacto negativo sobre el equilibrio territorial, la cohesión social y el desarrollo económico.

3. Instrumentos tributarios ante la despoblación en el contexto jurídico español y comunitario

3.1. El impacto de los incentivos fiscales en la lucha contra la despoblación rural: conciencia social y reto demográfico

El fenómeno de la despoblación en las zonas rurales de España representa un problema estructural que exige respuestas desde distintas escalas territoriales. En este contexto, las herramientas fiscales se presentan como mecanismos jurídicos válidos y compatibles con el marco normativo nacional y europeo para fomentar la revitalización de áreas en declive demográfico (Rubio Guerrero, 2022). Las políticas deben trascender el enfoque estrictamente local o autonómico y contemplarse desde una dimensión europea, fomentando sinergias entre regiones que comparten problemáticas similares, con el fin de implementar estrategias concertadas e innovadoras (Comité de las Regiones, 2017/C017/08; Pinilla & Sáez, 2017).

Si bien el diseño de medidas estatales, autonómicas y municipales puede adaptarse a las realidades específicas de cada territorio, es esencial enmarcar estas acciones en una visión integral que tenga en cuenta otros retos interrelacionados como el cambio climático, la economía circular o la sostenibilidad energética (Álamo Cerrillo, 2023). La despoblación no sólo afecta a los habitantes de los municipios implicados, sino que genera impactos indirectos -positivos si se actúa con políticas acertadas- sobre el conjunto de la sociedad, al movilizar recursos infrautilizados y generar actividad económica.

Diversas instituciones, como la FEMP, han propuesto incentivos económicos (como subvenciones al empleo) para fomentar la fijación de población en zonas de menos de 5.000 habitantes (FEMP, 2017). También existen ayudas impulsadas por el Ministerio para la Transición Ecológica dirigidas a apoyar proyectos de desarrollo territorial en áreas poco pobladas (MITECO, 2023), o programas para garantizar el acceso universal a servicios básicos y la inclusión digital, en el marco del Plan de Recuperación.

No obstante, las medidas jurídicas pueden desempeñar un papel aún más determinante. El derecho fiscal, si se adapta a las demandas sociales, puede convertirse en un instrumento dinámico que estimule nuevas conductas, como la permanencia o atracción de población hacia zonas rurales (Sedeño López, 2022). Eso sí, estas iniciativas deben respetar los principios constitucionales de igualdad y legalidad, lo que requiere una evaluación previa de su compatibilidad normativa (Gómez Requena, 2023).

La aplicación real de estas políticas fiscales sigue siendo escasa, aunque comienzan a surgir propuestas dentro de reformas de la financiación autonómica que incorporan elementos correctores por despoblación (García Nicolás & Ahijado Villalba, 2022).

Para revertir eficazmente el fenómeno demográfico, son necesarias estrategias transversales, coordinadas entre administraciones y respaldadas por inversiones públicas, como señalan Casas Agudo (2023) y Rubio Guerrero (2022). En cuanto a su eficacia, estudios recientes muestran indicios positivos: por ejemplo, algunas deducciones autonómicas han favorecido un cierto retorno poblacional desde capitales provinciales hacia municipios rurales, con vocación de permanencia (Castillo Murciego et al., 2021). No obstante, estos efectos deben consolidarse mediante una oferta de servicios públicos adecuada y sostenida (Pablos Mateos, 2021).

Finalmente, es fundamental comprender que, más allá de los incentivos económicos o normativos, la repoblación exige una transformación cultural. Debe promoverse un cambio de mentalidad colectiva en torno a la equidad territorial y al valor del medio rural, similar a lo que ocurre en otros ámbitos como la protección ambiental (FEMP, 2017). Solo con una ciudadanía sensibilizada se logrará un cambio estructural y sostenible frente al reto demográfico.

3.2. Desde la óptica de la Unión Europea

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea influye directamente en las competencias fiscales de los Estados miembros. Por ello, resulta necesario examinar las medidas tributarias y otras propuestas orientadas a establecer un sistema fiscal diferenciado para territorios despoblados desde la perspectiva del derecho europeo.

La fiscalidad directa sigue siendo una atribución nacional, a diferencia de la tributación indirecta, que sí se encuentra armonizada en lo relativo a los impuestos sobre el valor añadido y a los tributos especiales sobre el consumo. Sin embargo, incluso la fiscalidad directa está sujeta a determinados condicionamientos que derivan de la normativa comunitaria. Entre las principales limitaciones se encuentran las libertades fundamentales consagradas en los tratados y las disposiciones sobre ayudas de Estado.

Las iniciativas fiscales actualmente vigentes para hacer frente al problema demográfico han sido implementadas por diversas comunidades autónomas. No obstante, el ejercicio del poder tributario autonómico también debe respetar los límites establecidos por el derecho de la Unión Europea (Calderón Carrero, 2014). Paralelamente, distintas propuestas formuladas desde el ámbito de la sociedad civil sugieren introducir beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, en el IVA, en el IRPF o en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.

Todas estas iniciativas, y especialmente aquellas vinculadas al fomento de la actividad económica, deben evaluarse conforme al marco normativo europeo. En particular, la implantación de incentivos fiscales en dichos tributos para establecer un tratamiento fiscal especial en zonas despobladas puede tener implicaciones relevantes en lo relativo al régimen de ayudas de Estado. A su vez, este tipo de medidas podría generar conflictos con las libertades fundamentales de la Unión, si se interpretan como un trato desigual entre operadores económicos establecidos en zonas despobladas y aquellos domiciliados en otras regiones o en otros Estados miembros, tal como veremos posteriormente.

Por ello, se propone un análisis detallado sobre la adecuación de estas medidas tributarias al derecho de la Unión Europea estructurado en tres bloques. En primer lugar, se valorará la posibilidad de aplicar un tipo impositivo reducido de IVA en los territorios despoblados del Estado español. En segundo término, se examinarán dichas propuestas a la luz del principio de libre circulación y de la prohibición de establecer diferencias de trato entre operadores económicos que puedan derivar en restricciones injustificadas de derechos fundamentales. Finalmente, en una tercera sección (apartado 4), se abordará la viabilidad de aplicar un sistema fiscal diferenciado en estas zonas desde el prisma de la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado (Gómez Requena, 2023).

En primer lugar, en lo relativo a los límites impuestos por la armonización de la fiscalidad indirecta, debe mencionarse la propuesta de aplicar un tipo reducido de IVA en las zonas despobladas. Esta idea, de carácter general, ha sido planteada por diversos colectivos y por algunos participantes en la ponencia del Senado sobre medidas frente a la despoblación rural, impulsada por la Comisión de Entidades Locales en 2015. No obstante, hasta la fecha no se ha concretado una propuesta detallada que defina con claridad el alcance de esta medida: por ejemplo, qué entregas de bienes o prestaciones de servicios quedarían sujetas a un tipo reducido, cuál sería el porcentaje exacto aplicable, o si este se aplicaría de forma uniforme a todo el territorio clasificado como despoblado.

Aunque no puede descartarse la potencial eficacia de esta iniciativa para dinamizar el consumo en áreas rurales, resulta imprescindible valorar su compatibilidad con el marco jurídico de la Unión Europea. Como es sabido, el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la necesidad de armonizar los tributos sobre el volumen de negocios, los impuestos especiales y otras figuras impositivas indirectas, siempre que dicha armonización sea esencial para garantizar el funcionamiento del mercado interior y prevenir distorsiones en la competencia.

El IVA constituye, por excelencia, un impuesto indirecto armonizado a escala comunitaria. Por tanto, el margen de actuación que conservan los Estados miembros respecto a su diseño es muy limitado, debiendo ajustarse a lo establecido por la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido. En este contexto, la posibilidad de que comunidades autónomas u otras entidades subestatales legislen sobre el IVA es prácticamente inexistente, ya que cualquier intervención podría entrañar el riesgo de contravenir los objetivos de la normativa europea en materia de armonización fiscal (Calderón Carrero, 2014).

Algunas de las propuestas que sugieren introducir tipos reducidos de IVA en zonas con baja densidad de población intentan justificar su viabilidad basándose en los regímenes fiscales especiales aplicables en Canarias, Ceuta y Melilla. Sin embargo, esta comparación es ilusoria, ya que las condiciones jurídicas y económicas de estos territorios son sustancialmente distintas. En el caso de Canarias, existe respaldo constitucional para su régimen fiscal particular (Genoveva Galván, 2023). Por su parte, el tratamiento diferencial de Ceuta y Melilla se fundamenta en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que reconoce su singularidad económico-fiscal, así como en el juicio de razonabilidad que el Tribunal Constitucional

emplea para validar medidas fiscales diferenciadas orientadas a paliar situaciones estructurales de subdesarrollo y desempleo elevado en estas ciudades con estatuto de autonomía.

Desde la óptica del derecho europeo, el artículo 349 del TFUE reconoce a Canarias como región ultraperiférica, lo que permite aplicar un régimen fiscal específico, incluyendo la no sujeción al IVA y la implantación del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), con tipos impositivos inferiores a los del IVA aplicable en el resto del territorio nacional. Además, el conjunto de incentivos fiscales en vigor en Canarias cuenta con la autorización expresa de la Comisión Europea, conforme a la normativa en materia de ayudas de Estado.

En consecuencia, puede afirmarse que existe base jurídica que legitima la existencia de regímenes fiscales especiales en determinadas regiones españolas respecto a la imposición indirecta. Sin embargo, las zonas despobladas no disponen de una cobertura jurídica comparable. En este sentido, la creación de un tipo reducido de IVA para estos territorios se revela, en la actualidad, como una opción irrealizable, dado que el IVA es un impuesto altamente armonizado en el marco del derecho comunitario, que no permite un tratamiento fiscal desigual sin vulnerar el principio de libre circulación de bienes y servicios.

Para que una medida de este tipo fuese jurídicamente viable, sería necesario reformar la directiva del IVA y obtener la aprobación de la Comisión Europea, algo que, por el momento, parece poco factible. Además, la implantación de este tipo de incentivos podría entrar en conflicto con las normas europeas que prohíben determinadas ayudas de Estado. Tampoco debe pasarse por alto que la utilización de tipos reducidos de IVA como mecanismo de protección de determinados sectores económicos altera el principio de neutralidad fiscal, generando distorsiones que el propio sistema impositivo trata de evitar.

En segundo lugar, al abordar el análisis de las libertades fundamentales dentro del marco de la Unión Europea en relación con las medidas fiscales dirigidas a combatir la despoblación, debe destacarse el firme compromiso del Derecho comunitario y de sus instituciones con la construcción de un mercado único libre de obstáculos y de prácticas discriminatorias que puedan vulnerar dichas libertades. En este contexto, la implantación de beneficios fiscales por parte de los Estados miembros, o por sus entes territoriales con capacidad normativa, puede derivar en determinados supuestos en un trato fiscal desigual entre contribuyentes residentes y no residentes.

Por ello, resulta necesario examinar las políticas tributarias orientadas a frenar el declive demográfico bajo la óptica del Derecho de la Unión Europea y valorar su compatibilidad, teniendo en cuenta que las libertades fundamentales reconocidas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) también alcanzan aquellas situaciones internas en las que autoridades regionales aplican medidas fiscales que suponen una diferenciación entre operadores económicos en función de su residencia, generando así efectos discriminatorios en contextos transfronterizos.

A modo ilustrativo, imaginemos el caso de un trabajador autónomo o de una empresa establecida en otro Estado miembro que presta servicios en una zona despoblada del

territorio español. Debido a su condición de no residente, estos sujetos podrían quedar excluidos de las ventajas fiscales de las que sí se benefician autónomos o empresas residentes en dichas zonas, colocándolos en una situación de desventaja competitiva a la hora de desarrollar su actividad económica y obtener rendimientos.

Este tipo de discriminaciones de origen interno, pero con implicaciones transfronterizas ha sido objeto de atención por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cuyas resoluciones han incidido directamente en las competencias tributarias de las comunidades autónomas. Entre las libertades fundamentales con mayor incidencia en este ámbito destacan la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, aplicables tanto a sociedades como a profesionales independientes (Ruiz Almendral, 2017).

En el espacio económico común, las medidas fiscales de ámbito interno deben respetar estas libertades, ya que lo contrario podría suponer una barrera al ejercicio de actividades económicas transnacionales. La libertad de establecimiento, consagrada en los artículos 49 y 55 del TFUE, garantiza que los ciudadanos de un Estado miembro puedan iniciar y desarrollar de forma permanente y estable una actividad económica en otro Estado miembro, en condiciones de igualdad jurídica respecto a los nacionales del país receptor.

Por su parte, la libre prestación de servicios, recogida en los artículos 56 y 62 del TFUE, permite a los nacionales de un Estado miembro ofrecer temporalmente sus servicios en otro Estado miembro, a cambio de una contraprestación económica, sin necesidad de establecerse de forma permanente. A diferencia de la libertad de establecimiento, esta libertad exige una actividad esporádica y puntual, sin implicar el traslado continuo del operador económico.

El TJUE ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre situaciones en las que se vulneran estas libertades fundamentales al otorgar un tratamiento fiscal diferente a operadores radicados en distintas regiones del mismo Estado o en otros Estados miembros. Un ejemplo paradigmático es el asunto *Presidente del Consejo de Ministros - Región de Cerdeña*, C-169/08-. En dicha sentencia, el tribunal declaró contrario al Derecho de la Unión un impuesto establecido por Cerdeña (Italia) sobre las operaciones de aterrizaje y atraque realizadas por aeronaves y embarcaciones privadas o comerciales, cuando el titular no residía en la región.

Este tributo generaba una discriminación fiscal tanto hacia los sujetos residentes en otras regiones de Italia -configurando un caso de discriminación interna- como hacia operadores económicos establecidos en otros Estados miembros -lo que constituía una discriminación transfronteriza-. La doctrina sentada en esta sentencia incide directamente en las competencias fiscales de las comunidades autónomas cuando estas diseñan incentivos tributarios que excluyen de su ámbito de aplicación a operadores no residentes.

Este pronunciamiento se inserta dentro de una línea jurisprudencial consolidada por el TJUE, según la cual los Estados miembros deben aplicar un trato fiscal equiparable a empresas y personas físicas no residentes cuando operen de manera significativa en su territorio. Esta doctrina implica una limitación al poder normativo de los entes

regionales, al prohibir cualquier normativa tributaria que restrinja de forma injustificada el ejercicio de las libertades fundamentales reconocidas por el Derecho europeo.

Dicha jurisprudencia se remonta a la sentencia del TJUE de 28 de enero de 1986, asunto C-270/83, en la que se estableció que las ventajas fiscales aplicables a sociedades residentes también deben extenderse a empresas no residentes con actividad en el país de origen de las rentas. Posteriormente, en la sentencia *Schumacher*, de 14 de febrero de 1995 (asunto C-279/93), el Tribunal amplió esta doctrina al ámbito de las personas físicas, reconociendo a los no residentes el derecho a que el Estado de la fuente tenga en cuenta sus circunstancias personales y familiares para poder acceder a beneficios fiscales equivalentes a los que reciben los contribuyentes residentes.

La implantación de determinados beneficios fiscales con el objetivo de combatir la despoblación, especialmente aquellos que afectan a la actividad económica, puede suponer una limitación a la libertad de establecimiento y, en particular, a la libre prestación de servicios, al establecer un tratamiento fiscal menos favorable para operadores económicos no residentes en comparación con los que sí lo son en las zonas afectadas. Esta posible vulneración de las libertades fundamentales se identifica, sobre todo, cuando se exigen requisitos específicos para acceder a la deducción fiscal, como pueden ser la localización del domicilio social, la permanencia del centro de operaciones o el ejercicio de la actividad profesional por parte de autónomos dentro del territorio de una comunidad autónoma concreta.

No obstante, esto no implica que dichas medidas fiscales sean, por definición, contrarias al Derecho de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha admitido que ciertas restricciones pueden considerarse compatibles con el Derecho comunitario si superan un análisis de conformidad, que se basa en varios criterios.

En primer lugar, debe verificarse si la situación genera una posible vulneración de alguna de las libertades fundamentales de la Unión, lo que exige, necesariamente, la existencia de un elemento con dimensión transfronteriza.

En segundo lugar, debe examinarse si el ordenamiento jurídico nacional -o una práctica administrativa concreta- aplica un tratamiento diferenciado entre sujetos residentes y no residentes que se encuentren en situaciones objetivamente comparables.

En tercer término, si se constata la existencia de una discriminación o de una restricción a una libertad comunitaria, es necesario determinar si existe una razón legítima que pueda justificarla. En el ámbito de la fiscalidad directa, el TJUE ha aceptado diversas causas justificativas como válidas, tales como la prevención del fraude o de la elusión fiscal, la garantía de eficacia en los controles tributarios, la salvaguarda de la coherencia del sistema fiscal, o el reparto equilibrado de la capacidad impositiva entre los Estados miembros.

Por último, incluso si se reconoce una causa objetiva de justificación, la medida restrictiva deberá someterse a un test de proporcionalidad. En este examen se debe verificar que la medida aplicada no exceda lo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida.

A la luz de estos criterios, puede sostenerse que ciertas medidas fiscales dirigidas a revertir la despoblación podrían considerarse legítimas si persiguen finalidades válidas como la protección del tejido empresarial local o la preservación del empleo en áreas demográficamente deprimidas. Esta línea argumental se refleja en la sentencia del TJUE de 25 de octubre de 2007, asunto C-464/05, que declaró contraria a la libertad de establecimiento una medida fiscal aplicada en la Región Flamenca de Bélgica. Dicha medida consistía en una bonificación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para empresas familiares que contaran, al menos, con cinco trabajadores empleados en Flandes. Las compañías con empleados en otras regiones belgas o en otros Estados miembros quedaban excluidas de este beneficio.

A pesar de que el fallo del tribunal fue contrario a la medida, resulta especialmente relevante la argumentación expuesta en los apartados 25 a 27 de dicha resolución. En ellos se sugiere una posible flexibilización de la interpretación tradicional de las libertades fundamentales cuando se trate de medidas adoptadas por una región o por un Estado miembro que persigan objetivos legítimos de interés general, como el fomento del empleo o la sostenibilidad de las pequeñas y medianas empresas.

De este modo, puede admitirse que determinadas restricciones impuestas por normas regionales estén justificadas si su propósito es salvaguardar intereses colectivos esenciales, como el mantenimiento de la estructura económica local o la protección del empleo, siempre que se establezcan bajo condiciones claras, específicas y proporcionadas.

En definitiva, determinadas medidas fiscales adoptadas para combatir la despoblación pueden implicar una limitación al ejercicio de algunas de las libertades fundamentales reconocidas por la Unión Europea, en particular, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Esta posible restricción se origina ante la existencia de situaciones con dimensión transfronteriza, como cuando un operador económico establecido en otro Estado miembro presta servicios en una zona despoblada y, por su condición de no residente, queda excluido de los beneficios fiscales que sí se aplican a quienes tienen residencia en dicha zona.

Sin embargo, tal restricción podría considerarse legítima si la medida regional persigue una finalidad de interés general, como la protección del tejido empresarial local y la conservación del empleo en el territorio afectado, tal y como ha reconocido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia (Gómez Requena, 2023).

4. Propuestas y posibles soluciones

4.1. ¿Es viable instaurar un sistema fiscal *ad hoc* para la lucha contra este fenómeno en zonas despobladas?

Cada vez son más las voces, sociales y políticas, que reclaman en nuestro país un régimen fiscal diferenciado (basado en un conjunto de estímulos fiscales con los que se pretende fomentar el empleo y el asentamiento de empresas) para las zonas aquejadas de problemas de despoblación. Cada vez se realizan más estudios para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, por ejemplo, cabe mencionar la propuesta formulada por el SSPA, que reclama «un modelo de fiscalidad *ad hoc* para

el medio rural desfavorecido demográficamente», basado en lo que se ha denominado «ultraperiférica demográfica española» (de acuerdo con el SSPA, «No se trata de una geografía continua ni bien definida, sino de un espacio enorme o disforme, pero caracterizado por una enorme distancia demográfica (que no geográfica a la España densamente poblada y/o urbana)» (Sedeño López, 2022).

La posibilidad de establecer un régimen fiscal especial para los territorios despoblados implicaría un tratamiento global y sistemático de la problemática tributaria de estos territorios, intentando lograr que las actividades productivas resulten rentables para atraer la inversión y fijar la población con los incentivos precisos. Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico-tributario no ha sido ajeno a estos conceptos, a la utilización, en definitiva, de incentivos fiscales con la finalidad de promover la actividad económica y fijar el asentamiento de empresas e individuos en determinadas zonas de España que son objeto de una especial protección fiscal (pensemos en los casos de la Zona Especial Canaria -ZEC- o del régimen fiscal especial de las Ciudades Autónomas y de Ceuta y Melilla. Morón Pérez, 2014).

Sin embargo, cualquier medida que se adoptare tendría que acotar previamente el espacio geográfico de la misma, prever el impacto presupuestario de ella a la vista del número de sujetos beneficiados y neutralizar maniobras artificiosas de deslocalización que pretendieran beneficiarse a su través arteramente (Lago Montero, 2020).

Pero, junto a ello, nuestra condición además de país miembro de la UE obliga a analizar si el establecimiento de un régimen fiscal diferenciado como los propuestos para las zonas escasamente pobladas pudiera entrar en colisión con el ordenamiento comunitario, en concreto con la libertad fundamental de circulación de mercancías y el correcto funcionamiento del mercado interior (art. 26 del TFUE), garantizados tanto mediante la interdicción de tributos discriminatorios (art. 110 del TFUE) como por la prohibición de ayudas de estado incompatibles con el Derecho comunitario (art. 107 del TFUE). En efecto, como indican las Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, «Tanto en la posible reforma de los incentivos existentes, como en la formulación, en su caso, de otros nuevos, debemos tener siempre presente que su diseño debe hacerse respetando el principio de igualdad por razón del territorio y la normativa comunitaria de ayudas de Estado».

De acuerdo con el referido art. 107.1 del TFUE, «Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones». Este precepto conforma, sin duda, una primera e importante barrera para el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural que incluyera el establecimiento de beneficios fiscales en el IVA, así como para las empresas en el IS. De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE y las Comunicaciones de la Comisión Europea, de cara a constatar si una determinada medida puede ser o no calificada como ayuda de Estado, deben cumplirse los siguientes requisitos: a) debe conceder una ventaja a sus beneficiarios; b) tiene que ser otorgada por un Estado miembro o con recursos públicos;

c) debe afectar a la competencia y/o a los intercambios entre Estados; y d) debe favorecer a determinadas empresas o producciones (debe, pues, ser selectiva en relación a los beneficiarios).

A la vista de lo anterior, no cabe duda de que un régimen fiscal diferenciado basado en la localización geográfica (especialmente si incorpora beneficios fiscales específicos en el IVA y en el IS) cumpliría estos requisitos: tendría origen estatal (con indiferencia de que las medidas sean de origen autonómico), afectaría únicamente a las empresas localizadas en esas zonas escasamente pobladas, implicaría un beneficio económico (en forma de menor pago de impuestos) y produciría un efecto de falseamiento de la competencia, que no solo afectaría a las relaciones comerciales entre los Estados miembros, sino que podría incidir incluso en los intercambios comerciales entre CCAA (Casas Agudo, 2023).

Por esta razón, cualquier beneficio fiscal que pretendiera instrumentarse en el sentido indicado ha de solicitarse y razonarse ante la UE. La necesidad de promover el desarrollo de zonas de baja riqueza relativa, con alto nivel de despoblación y dispersión y un nivel de prestación de servicios inferior a la media, puede ser una motivación útil a tal efecto para salvar con éxito el test de razonabilidad que exige el art. 107 del TFUE. Precisamente los condicionantes geográficos y sociales que existen en las zonas despobladas producen una serie de costes económicos y sociales que son tenidos en cuenta por el Derecho comunitario a la hora de permitir un régimen singular de ayudas de Estado (debido precisamente a que en dichas regiones es más difícil que se realice, en plenas condiciones de igualdad, el mercado interior). En efecto, aun cumpliéndose los requisitos antes citados, la normativa comunitaria permite el establecimiento de ayudas estatales en los casos de los apartados 2 y 3 del art. 107 del TFUE, siendo así que las medidas fiscales que pudieran arbitrarse -por parte de cualquier ente público territorial español- en favor de regiones despobladas podrían tener una especial cabida en dos de las excepciones contempladas en el apartado 3 y considerarse, en consecuencia, ayudas compatibles con el mercado interior.

Nos referimos específicamente a las excepciones contempladas en las letras a) y c) del citado apartado 107.3 del TFUE, de conformidad con las cuales, «Serán compatibles con el mercado interior: (...) a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social; (...) c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común». Concretamente, la contemplada en la letra c), que permite el desarrollo de determinadas regiones sin estar limitada por las circunstancias económicas de la letra a) 101, parece la más idónea para amparar los beneficios fiscales en favor de la España vaciada en orden a que puedan superar el examen de conformidad con el Derecho de la UE. Si atendemos a las Directrices aprobadas por la Comisión sobre ayudas estatales de finalidad regional para 2022-2027, a la hora de determinar las regiones que pueden acogerse a la excepción contenida en la letra a) se toma como criterio (directrices 158 y 159) el PIB per cápita en relación con la media de la UE (75% igual o inferior a la media), mientras que para determinar las

regiones a las que alude la letra c) se tiene en cuenta la baja densidad de población (directrices 165 y 166).

En todo caso, resultará verdaderamente difícil que el Estado pueda ayudar a empresas en crisis sin que las medidas adoptadas para ello sean consideradas ilegales desde la perspectiva de la normativa comunitaria, ya que la rigidez de las condiciones tanto del mercado como de las características de las ayudas concedidas puede dificultar en gran medida su compatibilidad con el mercado interior. En este sentido, sin duda el principal escollo para la admisibilidad del régimen tributario diferenciado para el medio rural español en riesgo de despoblación se encontraría (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con el régimen fiscal especial de Ceuta y Melilla) en su difícil zonificación: así, la dispersión de los núcleos de población y su vasta amplitud geográfica hacen, en efecto, que el control de la UE de la utilización correcta de esos beneficios fiscales por parte de los agentes económicos implicados sea prácticamente inabarcable y se abra la senda a la deslocalización de beneficios y al falseamiento de la competencia con las consecuencias negativas que ello puede acarrear para el mercado nacional y, por tanto, para el mercado interior (Rodríguez Peña, 2020).

4.2. Otras propuestas fiscales

En este punto del análisis, conviene plantearse las posibilidades que el sistema fiscal puede ofrecer como herramienta frente al fenómeno de la despoblación, a través de una serie de propuestas que consideramos viables a medio y largo plazo para contrarrestar el deterioro demográfico desde las coordenadas propias del Derecho financiero y tributario. Aunque la incidencia de este ámbito jurídico sobre la despoblación es parcial, no por ello resulta irrelevante.

Tal como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, la utilización del sistema tributario con fines extrafiscales -como el fomento de la permanencia de la población en determinados territorios en declive o la incentivación para la implantación de empresas en estas zonas- puede tener un efecto positivo. No obstante, para que estas medidas sean eficaces, es imprescindible que estén articuladas en una estrategia coordinada junto a otras políticas públicas, como el gasto público, las medidas de estímulo económico, la descentralización administrativa o la garantía de acceso efectivo a los servicios públicos fundamentales.

A nuestro juicio, la decisión de residir en una zona con problemas de despoblación o de iniciar allí una actividad económica depende de múltiples elementos, no exclusivamente tributarios. Sin embargo, la contribución fiscal y los incentivos asociados pueden ser un factor determinante.

El propósito de las medidas fiscales no debería limitarse únicamente a retener a la población actual en territorios con pérdida de habitantes. También es fundamental que estas políticas promuevan la llegada de nuevos residentes procedentes de áreas más densamente pobladas, ofreciendo un valor diferencial al territorio receptor. Igualmente, se debe fomentar la atracción de inversiones y de capital productivo, con el fin de propiciar el desarrollo de nuevas iniciativas económicas que generen empleo tanto directo como indirecto.

Dentro de esta estrategia de revitalización territorial, es clave rejuvenecer la pirámide demográfica de estas zonas, actualmente envejecidas. Un incremento del peso de la población joven es esencial para garantizar la sostenibilidad demográfica futura. En este sentido, resulta crucial que las Administraciones Públicas planifiquen y aseguren el acceso a una educación de calidad como servicio público esencial, garantizando así la formación y cualificación técnica de las nuevas generaciones.

Desde una visión quizá algo idealista, el objetivo final debería ser que aquellos territorios catalogados hoy como despoblados dejen de estarlo en un futuro. Sin embargo, hay que asumir que, en algunos casos, las condiciones estructurales hacen difícil revertir completamente el proceso, siendo en otros contextos más realista aspirar, al menos, a mantener los niveles poblacionales actuales.

El sistema fiscal español debe proporcionar, con la mayor celeridad posible, una delimitación homogénea de los criterios que permiten identificar un territorio como afectado por la despoblación, clasificando distintas áreas según el grado o nivel de riesgo demográfico que presenten. Consideramos que esta definición resulta esencial para que las medidas fiscales orientadas a frenar este fenómeno se apliquen de forma coherente y respetuosa con el principio de igualdad.

En este marco, corresponde al legislador estatal fijar los elementos que caracterizan a estos territorios, a los efectos pertinentes en el ámbito normativo tributario. Las posibilidades que ofrece el sistema impositivo como instrumento para hacer frente al despoblamiento no son en absoluto desdeñables, como se ha expuesto previamente, y así lo demuestran las distintas actuaciones actualmente vigentes en determinadas comunidades autónomas.

A través de figuras tributarias relativamente simples, como aquellas vinculadas a la lucha contra la pérdida poblacional o la atracción de contribuyentes e inversiones, puede orientarse la fiscalidad hacia fines extrafiscales mediante la introducción de incentivos aplicables a estas zonas. Todo ello, evidentemente, debe realizarse con pleno respeto al principio de no discriminación consagrado en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (Gómez Requena, 2023).

El avance continuado de las tecnologías de la información en el periodo posterior a la pandemia de la COVID-19 ha evidenciado una transformación en la forma de entender y organizar el trabajo por parte de la ciudadanía. La expansión del trabajo remoto y, en particular, del teletrabajo, se ha acelerado de manera notable, aunque esta modalidad solo resulta viable para ciertos perfiles profesionales y no puede aplicarse universalmente a empleos que exigen presencialidad.

A partir de esta realidad, cabe preguntarse si los trabajadores en remoto -especialmente los que realizan su actividad de forma íntegra o mayoritaria a distancia- podrían contribuir a mitigar los efectos adversos del desequilibrio territorial existente, mediante estrategias públicas que fomenten su desplazamiento hacia áreas actualmente despobladas. No obstante, es necesario recalcar que no todos los puestos laborales pueden desempeñarse desde un domicilio particular o espacios de trabajo adaptados, lo cual puede dar lugar a desigualdades, falta de infraestructuras adecuadas o dificultades en la conciliación de la vida personal y profesional (García Calvente, 2020).

El Banco de España ya ha subrayado el crecimiento del teletrabajo y su posible contribución a la lucha contra la despoblación. Según este organismo, esta modalidad laboral podría reducir considerablemente los costes asociados a la movilidad entre zonas urbanas y rurales, lo que permitiría a los municipios menos poblados captar parte del capital humano procedente de las ciudades. Este proceso podría favorecer un desarrollo local sostenible, en la medida en que los nuevos residentes demanden bienes y servicios, beneficiando directamente a áreas en riesgo demográfico. El efecto sería especialmente notable en los casos en que el teletrabajo ocupe la mayoría o totalidad de la jornada semanal, y también podría tener una repercusión positiva en el medio plazo sobre municipios de tamaño intermedio, que actúen como polos de atracción para núcleos rurales aún más periféricos.

Aunque aún no se dispone de estudios concluyentes que acrediten la utilidad del teletrabajo como herramienta eficaz para atraer nuevos residentes a zonas rurales, no puede obviarse el potencial que ofrece para despertar el interés por estilos de vida vinculados al medio rural (Sedeño López, 2022). La posibilidad de compatibilizar esta forma de vida con modelos de relación laboral más flexibles podría influir en la decisión de asentarse en territorios catalogados como despoblados.

La Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, establece el marco normativo de esta forma de organización laboral. Según el artículo 2, el trabajo a distancia se entiende como aquel que se realiza total o parcialmente desde el domicilio de la persona trabajadora o desde otro lugar elegido por esta, de manera regular. Por su parte, el teletrabajo se define como una modalidad específica de trabajo a distancia caracterizada por el uso exclusivo o predominante de herramientas informáticas, telemáticas o de telecomunicación. La exposición de motivos de la norma menciona expresamente que el trabajo a distancia puede facilitar el arraigo poblacional en entornos rurales, constituyendo una oportunidad para revertir los procesos de despoblación.

De acuerdo con el artículo 1 de la misma ley, se considera trabajo a distancia regular cuando se lleva a cabo durante, al menos, el 30 % de la jornada en un periodo de tres meses. A pesar de ello, la normativa no contempla disposiciones fiscales específicas sobre teletrabajo, lo que deja sin resolver cuestiones controvertidas como la tributación de las retribuciones percibidas por el uso o mantenimiento de equipos, o la deducibilidad de los gastos por suministros domésticos derivados del desempeño laboral.

Asimismo, el trabajo en remoto -incluido el teletrabajo- podría llevarse a cabo desde espacios habilitados específicamente en zonas despobladas, como centros de *coworking*, lo cual podría favorecer tanto la repoblación como el aumento de la demanda de servicios públicos y privados en dichos territorios.

Desde el ámbito doctrinal, algunos autores han propuesto incorporar incentivos fiscales que impulsen el teletrabajo como vía de combate contra la despoblación. Por ejemplo, plantea que la introducción de beneficios fiscales en los tributos locales podría tener un impacto relevante en los municipios afectados. Para ello, sugiere modificar las normativas necesarias a fin de adaptar la carga impositiva, permitiendo que las ordenanzas fiscales municipales recojan estos incentivos. No obstante, advierte de que

los ayuntamientos deben actuar con responsabilidad fiscal, considerando que podrían experimentar una merma recaudatoria al aplicar estas bonificaciones.

Por otro lado, (Santiago Marcos, 2022) se propone canalizar el estímulo al teletrabajo mediante los impuestos locales, argumentando que las entidades locales podrían declarar esta actividad como de especial interés o utilidad municipal. Ello permitiría activar las modificaciones previstas en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales), en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y el Impuesto sobre Actividades Económicas.

Desde una perspectiva complementaria, (Sedeño López, 2022) se aboga por incentivar el teletrabajo mediante el Impuesto sobre Sociedades, proponiendo la incorporación de deducciones fiscales para aquellas empresas y autónomos que contraten personal en modalidad remota. Estas deducciones serían similares a las previstas para la creación de empleo en los artículos 37 y 38 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Concretamente, las entidades podrían reducir una cantidad fija en su cuota tributaria por cada trabajador teletrabajando que se incorpore, tomando como base el incremento medio anual de plantilla respecto al ejercicio anterior.

Resulta igualmente relevante generar incentivos que motiven al trabajador a desarrollar su actividad profesional en modalidad de teletrabajo desde zonas con problemas de despoblación. En esta línea, podría considerarse interesante que el legislador estatal estableciera una deducción en la cuota estatal del IRPF dirigida a aquellos contribuyentes que desempeñen su labor de forma remota desde territorios previamente definidos como despoblados (Gómez Requena, 2023).

Asimismo, no debería perderse de vista aquellas áreas que, aunque no presentan una despoblación severa en la actualidad, se encuentran en situación de vulnerabilidad demográfica debido a sus particularidades geográficas o sociales. En este contexto, la mencionada deducción en el IRPF podría aplicarse de forma escalonada, tomando como referencia el grado de despoblación y oscilando, de forma orientativa, entre un 5 % y un 15 %.

Desde su punto de vista, no resulta conveniente restringir esta deducción a determinados niveles de base imponible, sino que sería más eficaz extender su aplicación a todos los contribuyentes que cumplan los requisitos exigibles, con el objetivo de incentivar esta modalidad laboral y promover el establecimiento de población en zonas poco habitadas.

Esta medida fiscal estaría condicionada a dos requisitos fundamentales: en primer lugar, que el trabajador haya pactado con su empleador el ejercicio de su actividad en régimen de teletrabajo o trabajo a distancia; y, en segundo lugar, que haya trasladado su residencia habitual a una zona despoblada, desde la cual preste sus servicios, ya sea desde su domicilio habitual o desde un espacio habilitado como centro de trabajo compartido (*coworking*).

La deducción habría de establecerse mediante norma legal en el marco del IRPF y podría ser compatible con otras deducciones autonómicas vigentes aplicables en estas circunstancias. No obstante, sería recomendable limitar su aplicación en los casos en los que ya exista una deducción autonómica por traslado de residencia a territorios

despoblados, con el fin de evitar situaciones de doble beneficio fiscal por la misma causa.

Cabe subrayar que esta deducción no tendría carácter general para todos los contribuyentes del IRPF que teletrabajan, sino que se circunscribiría exclusivamente a quienes establezcan su residencia habitual en una zona despoblada como consecuencia directa de su nueva relación laboral a distancia. Esta ventaja fiscal podría aplicarse durante varios ejercicios fiscales consecutivos o mantenerse de forma indefinida mientras el contribuyente continúe residiendo en el territorio despoblado.

Esta propuesta, sin duda, sería complementaria a otras sugerencias doctrinales valoradas positivamente, permitiendo que el sistema impositivo impulse el teletrabajo y el trabajo a distancia desde distintas vertientes fiscales en aquellas áreas que sufren pérdida de población.

En última instancia, es oportuno destacar el impacto potencialmente positivo de la reciente Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, sobre el impulso del teletrabajo en zonas rurales. El artículo 93 de la Ley del IRPF, que regula el régimen fiscal aplicable a trabajadores, profesionales, emprendedores e inversores desplazados a territorio español -conocido como régimen de impatriados o Ley de Startups- constituye un avance en el fomento de nuevas formas de emprendimiento y atracción de profesionales extranjeros que prestan sus servicios de manera virtual, comúnmente conocidos como nómadas digitales.

La disposición final tercera de esta ley amplía dicho régimen a los teletrabajadores que trasladen su residencia fiscal a España con el fin de prestar sus servicios de forma remota para una empresa. En términos generales, cualquier trabajador que se establezca en España y cumpla los requisitos del artículo 9 de la Ley del IRPF pasará a ser considerado contribuyente de dicho impuesto. Es importante señalar que, aunque estos trabajadores presten servicios para entidades extranjeras, no podrán beneficiarse de la exención del artículo 7 (rentas obtenidas por trabajos realizados en el extranjero hasta 60.100 euros anuales), ya que no hay desplazamiento efectivo fuera del territorio español.

El artículo 93 permite a los contribuyentes acogidos al régimen especial tributar al tipo fijo del 24 % durante el año de cambio de residencia y los cinco ejercicios siguientes, y al 45 % para rentas superiores a 600.000 euros. Además, tributarán únicamente por dividendos, intereses y ganancias patrimoniales procedentes de fuentes españolas, y estarán sujetos al Impuesto sobre el Patrimonio y al Impuesto Temporal de Solidaridad sobre Grandes Fortunas por los bienes situados en España.

Este régimen puede conllevar ciertos riesgos de doble imposición si el país de residencia de la empresa empleadora también grava dichas rentas, lo que podría generar situaciones conflictivas de doble residencia fiscal (Puerta Ruiz de Azúa, 2023). Para acogerse a este tratamiento fiscal, el contribuyente no debe haber sido residente fiscal en España durante los cinco años anteriores al traslado ni ejercer actividad profesional mediante un establecimiento permanente.

Aunque este régimen no está específicamente diseñado para combatir la despoblación, representa sin duda una vía que puede facilitar la atracción de talento internacional.

Además, abre la posibilidad de que dichos trabajadores opten por establecerse en zonas poco pobladas desde las que puedan ejercer su actividad profesional de forma telemática, contribuyendo así, de forma indirecta, al reequilibrio territorial.

5. Conclusiones

El análisis realizado a lo largo del presente estudio permite afirmar que la fiscalidad, entendida en su vertiente extrafiscal, constituye un instrumento jurídico legítimo y eficaz para incidir en la configuración del territorio y atenuar los desequilibrios demográficos que amenazan la cohesión del Estado social y democrático de Derecho. La habilitación legal para establecer tratamientos fiscales diferenciados, cuando responden a criterios de justicia material y proporcionalidad, encuentra respaldo tanto en la doctrina como en la jurisprudencia constitucional, siempre que se respete el principio de igualdad y no se incurra en discriminación arbitraria.

Desde el plano del Derecho interno, resulta evidente que el legislador dispone de un margen suficiente para diseñar medidas tributarias orientadas al interés general, entre las que se incluye la lucha contra la despoblación. No obstante, esta potestad debe ejercerse con pleno sometimiento a los principios constitucionales que rigen la actividad financiera pública, tales como la legalidad tributaria, la capacidad económica y la equidad vertical y horizontal. La configuración de un sistema fiscal sensible al territorio exige, por tanto, una delimitación precisa y técnica de los espacios afectados por el declive demográfico, así como una planificación normativa que evite efectos regresivos o distorsionadores.

Desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, las posibilidades de intervención fiscal en favor de zonas despobladas están condicionadas por las exigencias derivadas del mercado interior. Cualquier medida que suponga una ventaja selectiva debe someterse al escrutinio del régimen de ayudas de Estado y a los límites que imponen las libertades fundamentales, en particular la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. La jurisprudencia del TJUE ha admitido que pueden introducirse restricciones justificadas por razones de interés general, como el desarrollo regional o la protección del empleo, siempre que dichas medidas superen un test de proporcionalidad estricto y no resulten discriminatorias en su aplicación práctica.

En consecuencia, las propuestas fiscales analizadas -como la creación de un sistema ad hoc, las deducciones en el IRPF, o los incentivos al teletrabajo- presentan una potencial eficacia jurídica y económica, pero requieren una arquitectura normativa robusta, técnica y cuidadosamente alineada con el marco constitucional y comunitario. Su eficacia real dependerá de su integración en políticas públicas intersectoriales, que combinen la acción fiscal con inversiones estructurales, garantía de servicios públicos y promoción de nuevos modelos productivos.

En última instancia, una fiscalidad comprometida con el reequilibrio territorial debe entenderse no solo como una medida coyuntural frente al vaciamiento poblacional, sino como expresión del principio de solidaridad interterritorial y del mandato constitucional de lograr una efectiva igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia.

Referencias bibliográficas

- Rodríguez Muñoz, J. M. (2004). Los fines ultrafiscales de los tributos y su recepción en la nueva Ley General Tributaria. *Nueva Fiscalidad*, (3), 1–36. <https://vlex.es/vid/238530>
- Ferreiro Lapatza, J. (1995). *Principios tributarios y poder financiero del Estado*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Sesma Sánchez, B. (2023). El impacto fiscal del envejecimiento en el sistema tributario: medidas estatales y autonómicas. En E. Gil García (Dir.), *La fiscalidad del envejecimiento* (p. 179), Aranzadi.
- Míguez Macho, L. (2021). La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho & A. J. Ferreira Fernández (Dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (p. 334). Thomson Reuters Aranzadi.
- Gómez Requena, J. Á. (2023). *El sistema tributario ante el reto de la despoblación* (pp. 18-19). Aranzadi.
- Rubio Guerrero, J. J. (2022). La despoblación en España: Políticas públicas, presupuestarias, financieras y fiscales para su revisión (Documentos de Trabajo del IAES, Nº 5). Instituto de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá.
- Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: Características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, (102), 9–26.
- Álamo Cerrillo, R. (2023). Políticas fiscales frente a la despoblación. *Quincena Fiscal*, (10), 6.
- Sedeño López, J. F. (2022). *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*. Barcelona: Atelier.
- García Nicolás, C., & Ahijado Villalba, A. (2022). El papel del Impuesto sobre Sucesiones en el ámbito rural: La transmisión de fincas rústicas. *Crónica Tributaria*, 182(1), 11–50. <https://doi.org/10.47092/CT.22.1.1>
- Casas Agudo, D. (2023). Instrumentos jurídicos financieros frente al reto demográfico: Conveniencia de las medidas fiscales e implicaciones del derecho de la Unión Europea. *Revista Técnica Tributaria*, (140), 34–38, 52.
- Castillo Murciego, A., et al. (2019). Incentivos fiscales y de población rural. En *Fundación de Estudios Rurales, Anuario 2019* (pp. 56–57).

Pablo Mateos, F. (2022). El marco normativo europeo ante la despoblación: hacia una fiscalidad diferenciada. En G. Moreno González (Ed.), *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 128–133). Marcial Pons.

Calderón Carrero, J. M. (2014). La incidencia del derecho de la Unión Europea sobre el poder tributario de las Comunidades Autónomas. En J. A. Martínez de Pisón & J. Zornoza Pérez (Dirs.), *La distribución del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Manasset* (pp. 321–345). Marcial Pons.

Galván, G. (2023). A la Institución del Régimen Económico Fiscal de Canarias en la Constitución. *Nueva Fiscalidad*, (1), 89–122.

Ruiz Almendral, V. (2017). Poder tributario autonómico y derecho de la Unión Europea: Consecuencias de un federalismo fiscal inacabado. *Revista Española de Derecho Europeo*, (64).

Morón Pérez, M. C. (2014). Régimen fiscal de Ceuta y Melilla: presente y futuro. En J. A. Sánchez Galiana (Dir.), F. García-Fresneda Gea & D. Casas Agudo (Coords.), *Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Situación actual y perspectivas de reforma* (pp. 443–473). Tirant Lo Blanch.

Lago Montero, J. M. A. (2020). El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural. En M. M. Fernando Pablo & J. L. Domínguez Álvarez (Dirs.), y P. M. A. Tomé Domínguez (Coord.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural* (p. 67).

Rodríguez Peña, N. L. (2020). ¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España? En M. M. Fernando Pablo & J. L. Domínguez Álvarez (Dirs.), y P. M.ª Tomé Domínguez (Coord.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural* (p. 315).

García Calvente, Y. (2020). Avances y desafíos en la regulación del teletrabajo: Reflexiones desde el ingreso y el gasto público en un contexto de pandemia. *Nueva Fiscalidad*, (3), 63 y ss.

Santiago Marcos, D. (2022). Beneficios fiscales en las haciendas locales para incentivar el teletrabajo en las áreas con problemas de despoblación. En M. L. Esteve Pardo (Dir.), *La financiación de los servicios públicos en las áreas urbanas*. Thomson Reuters Aranzadi, 173.

EL PACTO RURAL COMO HERRAMIENTA DE COHESIÓN E INNOVACIÓN PARA EL FUTURO EUROPEO

THE RURAL PACT AS A TOOL FOR COHESION AND INNOVATION FOR THE FUTURE OF EUROPE

Jesús Lozano Toledo

(Universidad de Castilla la Mancha)

Resumen: El presente trabajo tiene como objeto de estudio analizar los objetivos que se propone alcanzar la Comisión Europea con su visión a largo plazo para las zonas rurales 2040 y el consiguiente Pacto Rural. Busca , además, reseñar algunas de las propuestas más relevantes en materia de cohesión , innovación e iniciativa legislativa que se están dando en el plano rural además de aportar conclusiones acerca de la dirección potencial de las propuestas formuladas por la Comisión. Finalmente se busca concretar cual pueden ser la dirección que tomen los asuntos rurales en el futuro y la consiguiente implicación de las instituciones europeas

Abstract : The purpose of this paper is to analyze the objectives that the European Commission aims to achieve with its long-term vision for rural areas in 2040 and the resulting Rural Pact. It also seeks to outline some of the most relevant proposals in terms of cohesion, innovation, and legislative initiative that are taking place in rural areas, as well as to provide conclusions about the potential direction of the proposals formulated by the Commission. Finally, it seeks to specify the direction that rural issues may take in the future and the resulting involvement of European institutions.

Palabras clave: visión , innovación, redes , rural , estrategia

Keywords: vision, innovation, networks, rural, strategy

Sumario: 1.Introducción . 2 Objetivo y finalidad del trabajo 3. El Pacto rural 4.Aspectos clave 5.Conclusiones 6.Referencias Bibliográficas

Summary: 1. Introduction. 2. Objective and purpose of the work. 3. The Rural Pact. 4. Key aspects. 5. Conclusions. 6. Bibliographical references

“Las zonas rurales son el tejido de nuestra sociedad y el corazón de nuestra economía. Son una parte fundamental de nuestra identidad y nuestro potencial económico. Apreciaremos y preservaremos nuestras zonas rurales e invertiremos en su futuro.” Ursula Von der Leyen

1. INTRODUCCIÓN

Desde el estallido de la Revolución Industrial a finales del siglo XVIII , se han venido configurando una serie de reajustes tanto en la estructura económica como demográfica de Europa que han afectado a la forma en la que se configuran los espacios urbanos y rurales. Cuando se configura formalmente la Unión Europea allá por el año 1993 en el Tratado de Maastricht , uno de los principales propósitos intrínsecos era la de delimitar unas líneas de actuación que garantizaran la cohesión económica y social y empoderasen a las comunidades rurales lo suficiente como para que pudieran hacer frente a los retos críticos que enfrentaban.

Se dieron los primeros pasos apostando por la reforma de la PAC y la incorporación de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible como desarrollo legislativo (artículos 130 R a 130 T) y se fue integrando una visión que buscarse combinar medidas subsidiarias , con medidas que incentivasesen la mejora de la productividad y el atractivo del tejido empresarial rural.

La reciente pandemia de COVID-19 , la agresión rusa a Ucrania y la incertidumbre comercial ocasionada por la política comercial de la administración Trump ponen más que nunca de relieve la fragilidad del campo en un momento marcado por la transición tecnológica y los cambios estructurales que ello conlleva. Es por ello por lo que estudiar las aportaciones de la considerada “mayor potencia normativa del mundo” como es mencionada la UE merece un caso de estudio y más cuando involucra a numerosos actores de forma transversal.

2. OBJETIVO Y FINALIDAD DEL TRABAJO

Lo que se busca con el presente trabajo es abordar y dar a conocer algunas de las claves más importantes que guarda la Visión a largo plazo para las Zonas rurales 2040 y el Pacto rural. Se pretende poner el foco en aquellos aspectos más transversales y que puedan afectar , no solo a una multiplicidad de actores , sino a políticas ya en marcha en otros frentes y lograr , de esta forma , una homogeneización en la ejecución de las mismas.

También estará presente hablar de proyectos ya en marcha que busquen , mediante la innovación y uso de las nuevas posibilidades digitales , revitalizar zonas rurales especialmente frágiles por problemas como la despoblación o el cambio climático Finalmente también se abordará el futuro del Pacto , las preferencias que ya se están observando y las posibles hojas de ruta que pueda llevar a cabo la Comisión en adelante

3. EL PACTO RURAL

El 30 de junio de 2021 la Comisión Europea adoptó en Bruselas su visión a largo plazo para las zonas rurales de 2040. Mediante esta estrategia buscaba no solo poner en el centro cuestiones que provocan gran malestar político y que es una constante en la críticas hacia la gestión de la Comisión , sino , de alguna forma , aprovechar las nuevas oportunidades que los espacios rurales pueden ofrecer para dinamizar la economía y los entornos sociales.

La Pandemia de COVID-19 y la escalada y posterior guerra entre Rusia y Ucrania vinieron a acrecentar la necesidad de un compromiso sólido e inequívoco de las instituciones de la UE con el campo además de una serie de medidas correctoras que vinieran a frenar algunos de los problemas más inmediatos que estas comunidades enfrentan como la despoblación , el relevo generacional o el futuro de la agricultura y ganadería.

La visión incorporaba diez objetivos compartidos y cuatro ejes sobre los que giraban distintos retos y tareas a cumplir para el año 2040 para los que fue necesario , el año siguiente , en junio de 2022 , formalizar la adopción del Pacto Rural , una conferencia itinerante formada por autoridades públicas , docentes universitarios , empresarios , asociaciones rurales y en suma , las partes interesadas para discutir los puntos presentados por la Comisión y contribuir , a su vez , en definir cual debe ser el Plan de Acción Rural para dichos objetivos.

Dicho esto podemos empezar explicando los diez objetivos transversales :

I. Espacios atractivos, con un desarrollo territorial armonioso, que liberen su potencial específico y se conviertan en lugares que ofrecen oportunidades y soluciones locales para ayudar a abordar los efectos locales de los retos globales. Esto implica no solo la puesta en valor de sus recursos propios, tangibles e intangibles, sino también la creación de entornos donde la población residente pueda participar activamente en la generación de respuestas innovadoras a fenómenos como el cambio climático, la transición energética, la presión sobre los recursos o la transformación de los sistemas productivos. Son territorios que logran que su identidad, patrimonio y paisaje se conviertan en catalizadores de cohesión social y desarrollo sostenible, al tiempo que se insertan de manera proactiva en redes regionales, nacionales y europeas.

II. Actores que participen en la gobernanza multinivel y local, que desarrolleen estrategias integradas utilizando enfoques colaborativos y participativos, y se beneficien de combinaciones de políticas diseñadas a medida e interdependencias entre las zonas urbanas y rurales. Este planteamiento requiere que administraciones públicas, organizaciones sociales, empresas y ciudadanía coordinen esfuerzos para aprovechar al máximo la complementariedad

de funciones y recursos entre distintos niveles de decisión. Así, la gobernanza rural no se limita a la gestión local, sino que se concibe como un proceso continuo de diálogo y cooperación en el que convergen marcos regulatorios, programas de financiación y mecanismos de participación ciudadana, favoreciendo una planificación más coherente y adaptada a las necesidades concretas de cada territorio.

III. Proveedores de seguridad alimentaria, oportunidades económicas, bienes y servicios para la sociedad en general, como materiales y energía de origen biológico, pero también productos locales comunitarios de alta calidad y energías renovables, conservando un porcentaje justo del valor generado. En este sentido, las zonas rurales no son únicamente lugares de producción primaria, sino motores de diversificación económica, capaces de ofrecer bienes de alto valor añadido que combinan tradición, calidad y sostenibilidad. La justa distribución del valor se convierte en un elemento esencial para garantizar que las comunidades rurales puedan reinvertir en su propio desarrollo, manteniendo un equilibrio entre la competitividad en los mercados globales y la preservación de los beneficios para sus habitantes.

IV. Comunidades dinámicas centradas en el bienestar, incluidos los medios de subsistencia, la equidad, la prosperidad y la calidad de vida, en las que las personas viven y trabajen bien juntas, con una adecuada capacidad de apoyo mutuo. Esto abarca desde garantizar el acceso a servicios básicos y oportunidades laborales hasta fomentar una vida comunitaria activa, cohesionada y resiliente frente a crisis económicas, sanitarias o ambientales. La dimensión social del bienestar se traduce en redes de cooperación, en el fortalecimiento de vínculos interpersonales y en una cultura local que prioriza el cuidado mutuo y la inclusión como pilares del desarrollo.

V. Comunidades inclusivas de solidaridad, equidad y renovación intergeneracional, abiertas a los recién llegados y que fomenten la igualdad de oportunidades para todos. Ello supone superar barreras estructurales y culturales que impiden la plena integración de personas de diferentes edades, orígenes o capacidades, creando un entorno donde la diversidad sea un activo. La apertura a nuevos habitantes y emprendedores se vincula con políticas de acogida y acompañamiento, asegurando que la llegada de nuevos perfiles contribuya al dinamismo demográfico y económico, al tiempo que fortalezca la identidad comunitaria y la cohesión social.

VI. Fuentes florecientes de naturaleza, mejoradas por los objetivos del Pacto Verde y que contribuyan a este, como es la neutralidad climática, así como la gestión sostenible de los recursos naturales. Estos espacios no solo preservan su biodiversidad, sino que integran de forma activa prácticas de restauración ecológica, uso eficiente del agua y gestión de los suelos, además de promover actividades económicas compatibles con la conservación, como el ecoturismo o la producción agroecológica. Su función como sumideros de carbono y garantes de servicios ecosistémicos los sitúa en el centro de las estrategias europeas para alcanzar la neutralidad climática y reforzar la resiliencia ambiental.

VII. Espacios que se beneficien plenamente de la innovación digital con el mismo acceso a las tecnologías emergentes, la alfabetización digital generalizada y las oportunidades para adquirir capacidades más avanzadas. Esto conlleva tanto el despliegue de infraestructuras de conectividad de alta calidad como la promoción de competencias digitales en toda la población, evitando brechas de acceso y uso. La digitalización se concibe como una herramienta transversal para mejorar la prestación de servicios públicos, facilitar la participación ciudadana, impulsar la competitividad de las empresas locales y abrir nuevas posibilidades para el teletrabajo, la educación a distancia y la provisión de servicios inteligentes.

VIII. Lugares que cuenten con personas emprendedoras, innovadoras y capacitadas que generen de forma conjunta avances tecnológicos, ecológicos y sociales. Este capital humano, formado y motivado, actúa como motor del cambio, introduciendo soluciones creativas a los problemas locales y conectando las oportunidades de la economía verde y digital con las necesidades concretas de la comunidad. Las zonas rurales, en este contexto, se convierten en entornos de experimentación y demostración de modelos productivos y sociales sostenibles, donde el aprendizaje colectivo y el intercambio de conocimientos son constantes.

IX. Lugares equipados con servicios públicos y privados eficientes, accesibles y asequibles, como son los servicios transfronterizos, que ofrezcan soluciones diseñadas a medida. La prestación de estos servicios implica superar barreras geográficas y administrativas para garantizar que todos los habitantes, independientemente de su ubicación, puedan acceder a atención sanitaria, educación, transporte, cultura y ocio en condiciones de calidad y equidad. La cooperación transfronteriza y la innovación en la provisión de servicios, mediante alianzas público-privadas o modelos comunitarios, son clave para alcanzar este objetivo.

X. Lugares de diversidad que aprovechen al máximo sus activos, talentos y potencial únicos. Aquí la diversidad se entiende no solo como pluralidad cultural, sino también como variedad de recursos naturales, paisajísticos, económicos y humanos. La capacidad de identificar, proteger y dinamizar estos activos diferenciadores se traduce en estrategias de desarrollo que fortalecen la competitividad territorial, potencian la atracción de visitantes, residentes e inversores, y contribuyen a la proyección positiva de la imagen del territorio en el ámbito nacional e internacional.

Los mencionados objetivos dan forma a cuatro pilares sobre los que giran las prioridades del plan de acción la que son: **Fortalecimiento , Conectividad, Resiliencia y Prosperidad** y de entre los cuales se integran determinados proyectos insignia.

Dentro de la estrategia de fortalecimiento se destacan distintos proyectos insignia como el que busca revitalizar las zonas rurales más afectadas por la despoblación, esto mediante la

creación de una plataforma que sirva como punto de encuentro para comunidades y gestores de proyectos rurales en la búsqueda coordinada de fórmulas para mitigar problemas como la despoblación , la falta de oportunidades o el envejecimiento de la población.

El otro proyecto pretende crear nuevos espacios de innovación mediante la incorporación de la economía del conocimiento a las zonas rurales. Busca además convertir el entorno rural en áreas de innovación donde sea atractivo que profesionales de estos sectores puedan instalarse y contribuir al desarrollo socioeconómico y cultural de dichas zonas.

Entre otros objetivos se incluye también la búsqueda de optimización del uso del suelo , el apoyo a la educación y juventud y la creación de más y mejores redes LEADER.

En la estrategia de conectividad el proyecto insignia viene integrado el desarrollo multimodal de servicios de movilidad sostenible como el proyecto ya existente SMARTA-NET cuyo principal objetivo es la creación de una red de municipios rurales inteligentes que debatan , identifiquen e incorporen soluciones de movilidad replicables y que se puedan integrar de forma realista en cada contexto geográfico

El otro gran proyecto de este vector se encuentra en apoyar el desarrollo de la conectividad digital mediante un impulso de la interconectividad de las zonas rurales en todos sus ámbitos , incluyendo también la mejora de las competencias digitales y mejora del emprendimiento digital en sectores como el agrícola y ganador incorporando las últimas evidencias de innovación en estos ámbitos.

Dentro de la estrategia de resiliencia las acciones se centran en proyectos de apoyo a zonas rurales en la lucha contra el cambio climático y la transición energética a través de creación de Centros de Asesoramiento para Comunidades Energéticas rurales (RECAH) para mejorar la comunicación horizontal entre autoridades locales y ciudadanía así como fomentar el conocimiento y buenas prácticas.

Abordar el cambio climático en las zonas de turberas (zonas de humedales ácidos donde se acumula materia orgánica) mediante el cultivo de carbono y la creación de sumideros de carbono a través de la rehumidificación de humedales y turberas es otra iniciativa que se suma a la de buscar un acuerdo sobre el suelo para Europa. Además , se han puesto en marcha tres programas de trabajo centrados en la salud del suelo, la creación de laboratorios vivos, el cultivo de carbono, la economía circular de la biodiversidad del suelo, la restauración y el fomento de la alfabetización del suelo y la participación pública. Finalmente se busca empoderar a las mujeres rurales apostando por el emprendimiento y participación en la toma de decisiones.

El cuarto y último pilar de prosperidad comprende acciones que apoyan la economía social, se dirigen hacia las necesidades de la juventud, promueven la bioeconomía y apoyan a las organizaciones y grupos de productores. Dentro del proyecto insignia se busca promover puntos de contacto locales para facilitar el acceso a fondos y asistencia técnica, impulsar el comercio minorista rural mediante talleres #RevitaliseRetail, incorporar estudios sobre pymes rurales digitales y sostenibles, y una mayor y estrecha colaboración con la OCDE para crear indicadores de competitividad local. Además pretende incorporar apoyos a redes como la red de la PAC o de las Regiones Europeas de Economía Social.

4. ASPECTOS CLAVE

4.1 COHESIÓN

Desde que se adoptara formalmente la ya mencionada estrategia de la Comisión Europea para las zonas rurales en su Visión a largo plazo para 2040 , se han ido consumando toda una serie de medidas , proposiciones e incluso resoluciones parlamentarias.

Todas ellas coinciden en la necesidad de identificar los objetivos del Pacto con los pilares de derechos sociales de la UE especialmente aquellos relacionados con la cohesión ya que se entiende puede haber retroalimentación entre las necesidades más inmediatas de las zonas rurales y los objetivos centrales de la Comisión en esta materia.

De la literatura científica , así como de la jurisprudencia se desgrana toda una serie de medidas que, aunque no vinculantes , van creando una tendencia hacia señalar ciertos patrones persistentes y que requieren de acciones combinadas por parte de las administraciones europea , nacional ,regional y local.

Como señalaba el ex primer ministro de italiano entre 2013 y 2014 en su informe *Much more than a market* de abril de 2024 , la cohesión es el motor central del proyecto europeo y es en esta donde se encuentran las claves que aseguran el potencial tanto industrial como comercial del continente.

Letta pone el acento también en la necesidad de reducir las desigualdades y disparidades regionales empoderando a las redes de gobernanza local-regional para que puedan ser autosuficientes en materia ejecutiva.

Además introduce el concepto de *Freedom to stay* donde destaca que las políticas de cohesión debe hacer atractivas las regiones mediante el refuerzo de los servicios públicos esenciales , nuevas y mayores oportunidades laborales e incentivos que permitan que el

relevo generacional se pueda dar , especialmente importante en el sector agrícola donde se estima que la media de edad ronda los 50 años.

En definitiva las conclusiones de Letta vienen a remarcar las propias conclusiones de la Visión a largo plazo de la Comisión y del Pacto Rural y parecen señalar que el camino para la plena emancipación de las zonas rurales está en la multi gobernanza , en aumentar el atractivo económico y en proporcionar la infraestructura necesaria que permita una equiparación material con las zonas urbanizadas.

El 17 de junio de 2025 , se aprobó una resolución del Parlamento Europeo relativo al refuerzo de las zonas rurales precisamente a través de la política de cohesión y entre lo más destacado del texto podemos tomar el dato de que las zonas urbanas reciben hasta tres veces más fondos de cohesión que las zonas rurales perpetuando los mencionados

Las oportunidades y la relevancia que han o pueden tomar las zonas rurales tras la Pandemia de COVID-19 como espacios más seguros , sostenibles y resilientes y que puedan comprender nuevas dimensiones desde el punto de vista social y económico.

La necesidad de clarificar y reducir la carga burocrática , demanda muy recurrente por la mayor parte de agricultores y ganaderos europeos, así como reformar la política agraria común para hacerla más cercana y humana.

Tomando como hecho relevante la crisis demográfica estructural que viven las zonas rurales debido a fenómenos como el envejecimiento y el éxodo rural continuado que se ha venido ocasionando en los últimos 50 años y en donde se registre el mayor porcentaje de personas de 65 años en adelante (SWD(2023)0021) lo que eso supone , no solo para el plano laboral , sino para la propia fiscalidad de la unión. Se estima además , que las zonas rurales han perdido alrededor de 30 millones de habitantes desde 1993 lo que lleva a una media de 1 millón de habitante rural menos por año en el periodo 1993-2023.

Uno de los puntos más interesantes de la resolución y que puede albergar puntos de conexión con el otro gran pacto europeo de los últimos años , el Pacto Verde , está en las cláusulas preambulatorias climáticas las cuales ponen el acento en dos ejes : la protección del medio ambiente a través de políticas de prevención y dotación de recursos a los entes locales y transición energética justa con el contexto rural.

En este punto merece la pena pararse ya que muchos de las potenciales amenazas que pueda enfrentar el medio rural con respecto al cambio climático pueden convertirse en oportunidades con la estrategia correcta y esto pasa por aprovechar y explotar las particularidades climáticas de cada región de la UE para poder incentivar una determinada energía renovable que sirva para crear una red intereuropea , no de competitividad al estilo del Mercado Único , sino de complementariedad , como pueda recordar a la CECA , para asegurar la soberanía energética , por un lado , y el desarrollo rural por otro.

Así pues retos inmediatos como la desertificación , la subida del nivel del mar , el creciente números de incendios forestales en época estival así como escasez de recursos hídricos , especialmente incisivos en las regiones mediterránea , oriental y meridional hacen necesaria que una partida de los fondos derivados de la estrategia de 2040 tenga presente subsanar estos obstáculos que puedan coartar el desarrollo sostenido de estas zonas.

Otro punto relacionado es acerca de asegurar los recursos naturales y el mantenimiento de las estructuras de gobernanza municipal y regional con mayor Inversión Territorial Integrada (ITI) hacia aquellas áreas especialmente golpeadas por fenómenos naturales o demográficos , como pueda ser la despoblación u otros como la pobreza energética y que requieran de un apoyo especial por parte de Administraciones superiores.

Es importante , a su vez , recalcar que el objeto de esta serie de cláusulas “verde” pretende traducirse en fuente de innovación y de creatividad que permita a las entidades , la posibilidad de beneficiarse en la mejora del capital humano y del fomento del I+D+i mediante iniciativas pioneras como los biodistritos.

Otro punto clave que no debemos obviar hace referencia al papel de las ciudades pequeñas y medianas como centros de desarrollo en las regiones rurales. Cómo puede ponerse en relieve el potencial papel que las comarcas y divisiones sub-regionales puedan desempeñar a la hora de revitalizar lo rural.

Para llevar a cabo este análisis , hay que tomar varios aspectos en cuenta:

Las políticas deben ser multi-nivel y diferenciadas (renunciar al “one-size-fits-all”).Las acciones deben ajustarse a contextos nacionales/regionales/locales concretos y espaciados en tiempo y lugar.

Una fracción importante de la población europea vive en ciudades pequeñas o medianas (entorno al 20–30%). con: una alternancia entre áreas donde abundan estas ciudades pequeñas y medianas (. franja mediterránea occidental, regiones industriales alemanas) y otras con mayor escasez (interiores, áreas alpinas).

Además se identifican tres perfiles principales de economía local:

- (i) Uno de tipo residencial: orientado a satisfacer demanda local (consumo, servicios, turismo)
- (ii) Otro Productiva: economía basada en producción y exportación de bienes/servicios (manufactura, agroindustria).
- Y finalmente (iii) uno de tipo Mixto con

dimensión creativa-conocimiento que combina productivo y residencial con un componente de emprendimiento/innovación (economía creativa / conocimiento).

Dicho esto lo que se observa es que los towns (denominación anglosajona para referirse a las ciudades pequeñas y medianas) con economía más diversificada , sin contar aquellas que estén mejor conectadas con las grande aglomeraciones urbanas,son las que presentan un mayor grado de resiliencia ante shocks productivos externos por lo que la estrategia a seguir está en , precisamente crear esas fuentes alternativas que permitan a los towns encontrar un equilibrio entre los tres perfiles mencionados

No obstante y como se mencionaba antes , pese a que habrá de ser necesario crear un marco en este ámbito , las políticas deberán ser flexibles , progresivas y sobre todo revisables con el tiempo respetando en todo momento la gobernanza y la cooperación entre Administraciones.

4.2. ECONOMÍA E INNOVACIÓN

Las ya cinco conferencias del Pacto rural (la sexta será en septiembre de 2025) han ido perfilando una clara tendencia hacia medidas centradas en mostrar al sector primario y en definitiva al mundo rural no como víctimas de los cambios estructurales acontecidos desde la Revolución Industrial , sino como verdaderos potenciales ganadores de coyunturas futuras y que , de cierta forma , puedan beneficiarse , estructuralmente , en el clima de incertidumbre que vivimos (como ya ha pasado con la COVID-19).

De cualquier modo , para construir a estos “campeones regionales” habrá que tener presente un elemento clave: la innovación. Será mediante esta , sumado a la creatividad la que podrá hacer que el entramado empresarial en estas zonas posea las herramientas , no solo para agregar cada vez más valor añadido en sus cadenas de producción , sino tener la fortaleza suficiente de enfrentarse a un panorama comercial cada vez más complejo desde la firma del Tratado UE-Mercosur de octubre de 2024.

Esta innovación se puede integrar en cuatro ejes donde gira algunas de las propuestas que buscan , de forma directa o indirecta , implementar dicha innovación en las economías rurales.

El primer eje consta de crear toda una economía de proximidad que permita el establecimiento de cadenas cortas de valor esto con el objetivo , no solo de acortar la cadena logística pero también reconstruir relaciones de confianza y reforzar, de igual forma , la identidad local.

Algunos medios para lograr estos propósitos es mediante sistemas alimentarios alternativos, como los mercados de productores, las cooperativas de consumo o las certificaciones de origen (Indicaciones Geográficas Protegidas, Denominaciones de Origen). Estas fórmulas poseen un efecto multiplicador intrínseco en las zonas rurales ya que el valor añadido permanece en el territorio en lugar de diluirse entre intermediarios y matrices externas.

des comunitarias y la percepción de valor de los productos locales.

El segundo eje consta de economía circular e innovación “verde” , en este apartado hablamos de ir más allá de la mera “producción sostenible” y se aspira a sentar las bases de una economía que utilice los subproductos y los residuos como recursos. En el plano rural esto se traduce en valerse de la cada vez más cotizada biomasa (restos agrícolas , forestales o ganaderos) para producir en amyor volumen y poder , o bien , venderla como materia prima o usarla directamente en las matrices locales para la transformación en fertilizantes orgánicos o bioplásticos.

Hay numerosos casos de éxito de esta visión como por ejemplo en las regiones de Estiria y Baja Austria en el país homónimo . En estas áreas destacan por sus biorefinerías de madera y biogás las cuales se integran en clústeres siguiendo , el gobierno una estrategia federal en este ámbito. En otras regiones como Salzburgo y Tirol , el uso de residuos forestales para bioenergía se traduce en redes de calefacción distrital. lo que explica su polivalencia

El tercer pilar se sostiene en la lucha contra la despoblación mediante la atracción de talento y esto se puede lograr haciendo que profesionales independientes, teletrabajadores y pequeñas empresas tecnológicas , los ahora llamados “nómadas digitales” puedan instalarse en las zonas rurales y se incentive la creación de espacios de coworking , hubs de innovación y toda una gama de servicios digitales avanzados. Esto con una finalidad económica pero también cultural al revitalizar la vida interna de dichas zonas y florezcan espacios donde opere una interconectividad entres sectores tradicionales y start ups.

Esto implicaría invertir en conectividad digital de alta velocidad (redes 5G, expansión de la fibra óptica) la cual se ha fijado como una piedra angular dentro de la estrategia a largo plazo de la Comisión. No obstante , para un buen equilibrio personal-laboral deberán también disponer de vivienda asequible ,servicios básicos garantizados y opciones de ocio que fomenten la llegada de perfiles más jóvenes , consiguiendo frenar a su vez , el problema del relevo generacional.

El proyecto catalán nacido como iniciativa coordinada por el Consorci Intercomarcal d'Iniciatives Socioeconómica (CIS) enmarcado dentro del Programa de desarrollo Rural 2014-2020 y financiado com o fondos LEADER , Cowocat_Rural ha venido a crear 46 espacios de coworking en 20 comarcas rurales catalanas como Alt Urgell , Segarra o Ripollés

El proyecto ,además, integra a 10 Grupos de Acción Local (GAL) y colabora con entidades como ERASMUS + además de organizar cada año el foro Coworkfest , dedicado a networking y el desarrollo de innovación en el espacio del emprendimiento rural.

En el último eje de esta disquisición encontramos a la gobernanza participativa y al capital social la cual más allá que un mero mecanismo administrativo

En el medio rural, la gobernanza participativa es mucho más que un mecanismo administrativo: es la forma de asegurar que las decisiones que afectan a la vida económica, social y cultural de un territorio no se toman exclusivamente desde un despacho municipal o desde la capital regional, sino que incorporan de manera directa la voz, la experiencia y las prioridades de quienes viven y trabajan en esos pueblos y comarcas.

Cuando aplicada bien, la gobernanza participativa rural va consolidando un diálogo constante entre los diferentes centros de decisión ,además de representar a la mayoría de actores relevantes. Esto no solo permite que las políticas sean más ajustadas a las necesidades reales, sino que refuerza la legitimidad de las instituciones y fomenta un sentimiento de corresponsabilidad. Además, los procesos de deliberación abierta y la rendición de cuentas hacen que la ciudadanía vea los resultados de sus propuestas, lo que a su vez incrementa la confianza y la implicación en futuros procesos generando círculos virtuosos que ayudan a que puedan mantenerse estas estructuras.

En este marco, el capital social se convierte en el combustible que mantiene en marcha el motor de la gobernanza participativa. En el plano rural, el capital social se traduce en redes de confianza y cooperación entre la comunidad que permite una coordinación para aprovechar oportunidades y resolver problemas por igual. Además , pese a no poseer una tangente material , proporciona resiliencia social ante crisis de diversa índole ,es decir , más allá que la económica. social ante crisis, ya sean económicas, sanitarias o climáticas. Este capital se fortalece con la existencia de redes horizontales como asociaciones de productores, grupos de consumo o cooperativas de energía renovable y redes verticales, que conectan a

Un instrumento particularmente potente para consolidar esa sinergia entre gobernanza participativa y capital social son los presupuestos participativos (PP). En el contexto rural, estos procesos consisten en reservar una parte del presupuesto local —a menudo entre un 5 % y un 15 %— para que la población decida directamente en qué invertirlo.. Su éxito depende de combinar espacios presenciales, como asambleas vecinales o encuentros en centros comunitarios, con herramientas digitales adaptadas, para salvar la brecha tecnológica

Los criterios para seleccionar los proyectos suelen incluir el impacto comunitario, la capacidad de generar beneficios colectivos y la viabilidad técnica y económica.

En España , ya existen iniciativas como la del ayuntamiento de Arbúcies (Gerona) , localidad ligada históricamente al sector de la madera y del carrozado de autobuses , la cual presentó esta iniciativa por primera vez en 2017 y ha tenido un total de 5 ediciones con un presupuesto medio de entorno el 5% del total municipal.

El proceso se estructura en cuatro fases : la primera que consta de cuatro semanas aproximadamente donde se recogen propuestas en espacios municipales o desde el sitio web oficial del municipio , después se pasa por un filtrado técnico donde se estudia la viabilidad técnica , legal y presupuestaria de los proyectos presentados así como una evaluación de los criterios de impacto comunitario y sostenibilidad ambiental.

Como tercer paso , se pasa durante dos semanas a la votación de proyectos , la cual puede ser tanto presencial como digital y en la que se pueden elegir hasta tres proyectos y finalmente la fase de ejecución y seguimiento donde se estipulan los costes finales de la operación y que se suelen iniciar seis meses después de conocer el resultado de la votación.

Algunos ejemplos de proyectos aprobados incluyen mejora de senderos y caminos hacia el Pico Montseny (muy próximo a la localidad y que convierten a Arbúcies en un epicentro de turismo rural regional)m o la creación de una red de composteras comunitarias en masías cercanas para reducir residuos orgánicos.

Destacar la alta participación , en esta iniciativa (alrededor del 15% en comparación a la media de municipios con PP de España que se encuentra en torno al 8%) y la heterogeneidad de la población ya que , al contrario que la tendencia , se observa un importante grupo de generación millenial presente en el pueblo (en torno al 22%) lo que hace imprescindible el espíritu de consenso y de diálogo intergeneracional

4.3. PRIORIDADES EN LA AGENDA DE LA COMISIÓN EUROPEA

El Pacto Rural no es un lema, sino una arquitectura de gobernanza multinivel: una comunidad de actores (autoridades públicas, sociedad civil, empresas, academia y ciudadanía) animada por una Oficina de Apoyo y pilotada por un Grupo de Coordinación (RPCG). Sus tres funciones explícitas son amplificar la voz rural en la agenda política, estructurar redes de colaboración y aprendizaje, y animar/seguir compromisos voluntarios. En 2023 la comunidad ya superaba los dos millones de miembros y la Comisión documentó un calendario intenso de foros y “policy labs”. Es, en la práctica, la correa de transmisión para que la Visión baje a decisiones y proyectos en cada nivel de gobierno.Un hito relevante para 2025 es la Declaración del Grupo de Coordinación del Pacto, adoptada el 12 de diciembre de 2024, que formula una propuesta estratégica para el marco post-2027: pide reforzar la verificación (“rural proofing”), facilitar el acceso a la financiación y dar más peso a los enfoques de desarrollo local (LEADER/CLLD y “Smart Villages”), con propuestas de asignaciones mínimas o, alternativamente, un fondo rural dedicado. No es derecho vigente ni posición formal de la Comisión, pero sí marca el pulso político-técnico de la comunidad que la propia Comisión está utilizando como insumo.

La Comisión mantiene en marcha las 30 acciones del Plan de Acción Rural, desplegadas bajo los cuatro ejes (“más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas”). El informe de 2024 hace balance de 30 meses de ejecución y señala dónde hace falta continuidad para alcanzar objetivos. Al mismo tiempo, la Comisión ha ido apoyando el aterrizaje nacional con orientaciones específicas (“Making the Rural Pact happen in Member States”) y con eventos de seguimiento, incluida la conferencia del Pacto a comienzos de 2025 para evaluar avances y explorar el encaje post-2027.

La verificación rural (rural proofing) se ha incorporado a la caja de herramientas de “Better Regulation” de la Comisión como práctica transversal: revisar políticas y propuestas con “gafas rurales” para anticipar impactos directos e indirectos en empleo, servicios, oportunidades y medio ambiente en las zonas rurales. La prioridad 2024-2025 es normalizar su uso tanto en la Comisión como en los Estados miembros, con guías prácticas y ejemplos. La página oficial de “rural proofing” define el alcance y remite al Better Regulation Toolbox como referencia metodológica.

La Comisión ha levantado el Observatorio Rural de la UE para cerrar brechas de datos y permitir métricas periódicas comparables. El informe de 2024 y su documento de trabajo asociado detallan que el observatorio ya ofrece baterías de indicadores por grado de urbanización, regionales, subregionales y municipales, además de análisis temáticos (por ejemplo, energías renovables en lo rural o definición de áreas rurales funcionales). La lógica aquí es doble: dar trazabilidad a los “huecos” de política pública y fijar un sistema de seguimiento hasta 2040 que no suponga más carga administrativa para municipios y regiones.

La Comisión no plantea a corto plazo un “Fondo Rural” ex novo; su objetivo es reducir fricciones de acceso y combinabilidad entre PAC, cohesión, pesca y otros programas. Para ello lanzó en 2024 el “Rural Toolkit”, una ventanilla única que guía a promotores y autoridades sobre fondos elegibles y sinergias posibles. En paralelo, ha encargado estudios para medir con más precisión qué financiación llega realmente a proyectos rurales: por ejemplo, un análisis de 2014-2022 estima que la PAC movilizó 8.600 millones de euros hacia actividades no agrarias en zonas rurales, señal útil para calibrar diversificación económica. La línea de trabajo para 2025 es seguir afinando esta contabilidad y facilitar la “última milla” financiera.

Este énfasis en ejecución y medibilidad enlaza con el gran expediente político de 2025: la propuesta de nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034, presentada por la Comisión el 16 de julio de 2025 casi 2 billones de euros en precios corrientes. Aunque el MFP no crea por sí mismo un “sobre rural”, la propuesta reordena partidas y refuerza la programación nacional a través de planes de partenariado, un encaje que, bien utilizado, permite mejorar la coordinación territorial de fondos en clave rural. Es el terreno donde el Pacto y el Plan de Acción pueden “empujar” para que el diseño 2028-2034 incorpore métricas y prioridades rurales.

Desde febrero de 2025 la Comisión ha situado su “Visión de la agricultura y la alimentación” como paraguas operativo que, entre otras cosas, se compromete a actualizar el Plan de Acción

Rural, reforzar el Pacto Rural, lanzar una Plataforma de Mujeres en la Agricultura, impulsar cadenas cortas/compra pública alimentaria y revisar el programa escolar. Son medidas de aterrizaje inmediato en economías locales rurales y, sobre todo, alinean la agenda rural con decisiones sectoriales de alto impacto.

El Parlamento Europeo, en su informe de julio de 2025 sobre fortalecimiento de las zonas rurales vía política de cohesión, respalda la visión de 2024 y pide a la Comisión una estrategia rural mensurable, actualización del Plan de Acción, métricas y mayor coordinación de fondos en la programación post-2027. No altera per se los objetivos de la Comisión, pero aumenta la presión para que el MFP 2028-2034 incorpore resultados medibles específicos para lo rural.

4.3.1 Síntesis de la agenda

La Comisión ha optado por institucionalizar una comunidad operativa Pacto Rural que ancle la visión 2040 en dinámicas multinivel estables (oficina de apoyo, grupo de coordinación, foros, laboratorios de políticas), con la expectativa de que ese ecosistema influya tanto en la programación post-2027 como en la ejecución cotidiana de proyectos. Es una apuesta incrementalista hacer funcionar mejor lo que ya existe más que rupturista.

El rural proofing y el Observatorio Rural son las dos palancas técnicas que convierten la visión en disciplina de política pública: mirar todas las propuestas con “lente rural” y poder medir avances con indicadores comparables y multiescala. Si los Estados miembros incorporan seriamente ambas piezas en sus ciclos normativos y de gasto, la probabilidad de resultados sostenibles (servicios, empleo, conectividad, transición energética) crece de forma no marginal

Tercero, simplificar la financiación y demostrarla importa tanto como dotarla. La Comisión no crea un fondo nuevo, pero sí está ensamblando una infraestructura de acceso (Rural Toolkit) y una contabilidad por “huella rural” que reduce asimetrías de información y permite gestionar carteras multi-fondo (PAC/cohesión/otros). El dato de 8.600 millones hacia actividades no agrarias entre 2014-2022 sugiere que la diversificación ya ocurre, pero dispersa y poco visible; el reto 2025-2027 es hacerla sistemática, transparente y replicable.

Cuarto, 2025 es el punto de enganche presupuestario. Con el MFP 2028-2034 sobre la mesa, la ventana para “ruralizar” de verdad el diseño de programas está abierta. Aquí se cruzan tres vectores: (i) el mandato técnico del informe 2024 de consolidar Plan y Pacto; (ii) la presión política del Parlamento a favor de una estrategia mensurable; y (iii) las demandas de la comunidad del Pacto (declaración de diciembre de 2024) sobre verificación rural, coordinación multi-fondo y reforzamiento de CLLD/LEADER. Cómo se traduzca todo esto en reglamentos y planes nacionales determinará la tracción real de la Visión 2040.

Quinto, implicaciones para gestores y actores locales. A corto plazo (2025-2027), el “objetivo concreto” no es inventar un nuevo marco, sino usar mejor el existente: integrar el rural proofing en cada expediente; anclar proyectos en cadenas de financiación combinada utilizando el Rural Toolkit; y trabajar con el ecosistema del Pacto (oficina de apoyo, grupos temáticos) para elevar cuellos de botella a foros donde puedan resolverse. A medio plazo (2028 en adelante), el éxito se medirá en **capacidad de ejecución** y **evidencia**: indicadores del Observatorio que muestren convergencia en servicios esenciales, empleo, conectividad y transición verde, y proyectos replicables que demuestren coste-efectividad en contextos rurales diversos.

5. CONCLUSIONES

En conjunto, todo apunta a que la política rural europea entra en una fase de madurez en la que el Pacto Rural deja de ser un marco inspirador para convertirse en una infraestructura operativa de decisión, financiación y seguimiento. Si el pasado reciente giró en torno a “poner lo rural en la agenda”, el próximo ciclo exigirá demostrar resultados comparables y sostenibles: servicios esenciales que convergen con los estándares urbanos, empleo y emprendimiento más resilientes, conectividad física y digital efectiva y una transición verde que genere valor local. La clave no será inventar nuevos instrumentos, sino “ruralizar” de verdad los existentes—PAC, cohesión, innovación, energía, digitalización—aplicando con disciplina dos palancas ya disponibles: la verificación rural en todo el ciclo normativo y el Observatorio Rural como columna vertebral de datos y evaluación.

Para las instituciones europeas, esto implica tres desplazamientos prácticos. Primero, la Comisión deberá consolidar el Pacto Rural como comunidad de gobierno multinivel que alimenta, con problemas y soluciones concretas, la programación 2028–2034: menos foros por sí mismos y más “laboratorios de ejecución” donde LEADER/CLLD, Smart Villages y cooperación intermunicipal escalen proyectos replicables. Segundo, el nuevo Marco Financiero exigirá una coordinación territorial de fondos más fina: ventanillas únicas reales, calendarios de convocatorias sincronizados y reglas de combinabilidad simplificadas que permitan a un ayuntamiento o a un grupo de acción local encadenar PAC, FEDER, FSE+ o instrumentos de innovación sin una carrera de obstáculos burocrática. Tercero, el Parlamento y el Consejo estarán llamados a blindar—en reglamentos y orientaciones—objetivos mensurables de resultado rural, de modo que la visión 2040 se traduzca en metas intermedias auditables (por ejemplo, tiempo máximo de acceso a servicios sanitarios/educativos, cobertura de banda ancha simétrica, tasa de emprendimiento joven, indicadores de adaptación climática).

El futuro del Pacto se jugará, además, en su capacidad de convertirse en “sistema operativo” para proyectos transformadores que atraviesan sectores. La transición energética solo será una oportunidad rural si las comunidades energéticas locales, la biomasa gestionada de forma sostenible y el almacenamiento distribuido generan ingresos estables y participación

ciudadana; de lo contrario, el despliegue de renovables correrá el riesgo de percibirse como exógeno. La reconversión agroalimentaria se medirá por su habilidad para acortar cadenas de valor, movilizar compra pública de proximidad y abrir nichos de bioeconomía (biorefinerías, biorresiduos, materiales biobasados) que retengan valor en el territorio. La digitalización no será un fin, sino el medio para sostener teletrabajo, teledocencia, telesalud y administración electrónica de calidad, con competencias digitales que alcancen al agricultor, a la pyme y al joven que decide quedarse. Y el “nuevo” turismo rural deberá profesionalizarse, diversificar y desestacionalizar, integrando cultura, naturaleza y patrimonio sin presionar ecosistemas ni viviendas.

La demografía releva generacional y atracción de talento condicionará todas las demás agendas. Aquí el Pacto puede articular pactos locales por la vivienda asequible, servicios de cuidado y movilidad a la demanda que hagan viable la “libertad de quedarse” y de llegar. Ello enlaza con la igualdad de género y la participación juvenil: no son anexos sociales, sino palancas económicas. La Plataforma de Mujeres en la Agricultura, los incentivos a la titularidad compartida, el apoyo a emprendedoras rurales y los itinerarios de formación dual orientados a bioeconomía, mantenimiento de renovables, data/IA aplicada al agro o turismo inteligente, son el tipo de inversiones que multiplican efectos en arraigo, productividad y cohesión.

En el frente ambiental, la ventana de oportunidad es estrecha y exige granularidad territorial. La adaptación al cambio climático agua, incendios, suelos, costas tendrá que programarse con mapas de riesgo y soluciones basadas en la naturaleza vinculadas a modelos económicos locales (pagos por servicios ecosistémicos, cultivo de carbono en turberas y humedales restaurados, silvicultura preventiva con aprovechamiento energético, agricultura regenerativa con métricas transparentes). El Pacto puede ayudar a que estas decisiones no sean “proyectos piloto eternos”, sino carteras escalables con contratos, seguros y retorno económico nítido para municipios y propietarios.

Geográficamente, las pequeñas y medianas ciudades como anclajes comarciales serán decisivas. Su éxito dependerá de redes funcionales no solo administrativas que integren transporte regional flexible, polos de FP y micro credenciales, viveros y coworkings sectoriales, y plataformas logísticas de última milla para productores locales. Las políticas dejarán de ser “una talla” para convertirse en menús adaptados a perfiles territoriales: residencial, productivo o mixto-creativo. El papel de la UE será incentivar esa diferenciación con criterios de elegibilidad y evaluación que reconozcan trayectorias diversas, sin penalizar a quien parte de más lejos ni sobre premiar únicamente a los más capaces de escribir proyectos.

Políticamente, el mayor riesgo es la fatiga regulatoria y la desafección en territorios que perciban cargas sin contrapartidas visibles. De ahí que la simplificación administrativa, la estabilidad normativa y la comunicación basada en resultados tangibles sean condiciones de posibilidad. La mejor defensa del proyecto europeo en el rural no será un relato, sino un contrato: menos trámites, más asistencia técnica y evidencias periódicas, verificables por cualquiera, de que los servicios mejoran y las oportunidades crecen. El Observatorio y la

verificación rural deben convertirse en herramientas de transparencia ciudadana, no solo de tecnocracia.

En síntesis, la dirección de los asuntos rurales en la UE se orienta hacia una ejecución exigente y medible de una agenda ya definida: gobernanza multinivel real, finanzas combinadas simplificadas, datos abiertos para gestionar por resultados, transición verde con retorno local, digitalización útil y un pacto demográfico que haga viable la vida cotidiana. El Pacto Rural, si se consolida como plataforma de ejecución y aprendizaje entre iguales, puede ser el engranaje que convierta la visión 2040 en política cotidiana: menos dependencia de programas aislados y más carteras territoriales que integren agricultura, industria, energía, servicios y cultura. La implicación de las instituciones europeas será tanto más efectiva cuanto más se consiga alinear reglas y dinero con esta lógica de “última milla”: que cada decisión europea se lea, se evalúe y se sienta en los pueblos y comarcas donde, en última instancia, se juega el futuro del proyecto europeo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0345> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

<https://redpac.es/noticia/la-union-europea-reconfigura-la-politica-rural-para-reforzar-el-desarrollo-local>

https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/events/rural-pact-coordination-group-fifth-meeting_en

<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

<https://www.cronicanorte.es/biometano-espana-futuro/232866>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0345>

https://protmed.uoradea.ro/nou/images/Publicatii/Ecotox/2023B/Agroturism/04_Chereji_A.pdf

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-common-agricultural-policy-explained/>

https://redex.org/ficheros/archivos/2016_03/segundo-pilar-de-la-pac.pdf

<https://www.intiasa.es/web/es/noticias/principales-novedades-de-la-pac-2023-2027>

https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02021R1058-20241224>
[https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:\[%22001-139069%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:[%22001-139069%22])

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0122_ES.pdf
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52024DC0450>
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032117307505?>
<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690711/EPRS_BRI\(2021\)690711_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690711/EPRS_BRI(2021)690711_EN.pdf)
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210422423000345?>
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/rural-service-delivery/principles-rural-policy-brochure.pdf/_jcr_content/renditions/original./principles-rural-policy-brochure.pdf
<https://www.espon.eu/sites/default/files/publications/files/2024-12/espon-small-medium-sized-towns-and-cities-in-europe.pdf>
<https://archive.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/town-%E2%80%93-small-and-medium-sized-towns>

<https://geography.washington.edu/research/publications/alternative-food-networks-metropolitan-areas>
https://yucita.org/file_sub_307_Diger-Geographical-Indications%2C-Public-Goods%2C-and-Sustainable-Development%3A-The-Roles-of-Actors-Strategies-and-Public-Policies.pdf

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024SC0451>
<https://www.cowocatrural.cat/cowoca>

<https://coworkfest.cowocatrural.cat/#agenda2024>
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2021/04/applying-the-degree-of-urbanisation_3b2d3c8c/f252a896-es.pdf
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/rural-well-being_8d2d0140/d25cef80-en.pdf
<https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2019-04/ef9929en.pdf>
https://rural-interfaces.eu/wp-content/uploads/2023/01/SHERPA_DiscussionPaper_Governance.pdf
https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/124566/1/PPIW-report_participatory-budgeting-evidence-review_July-2017-FINAL.pdf

<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00208523221078938>
https://www.europedirectpyrenees.eu/wp-content/uploads/SWD_2024_450_final.pdf?
<https://europeanspas.eu/rural-pact-community-platform/>
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>
<https://www.demandacoworkingrural.org/?>

<https://www.sende.co/?>

El enfoque de discapacidad como medida para enfrentar la desigualdad en las zonas rurales del Perú

The disability framework as a measure to address inequality in rural areas of Peru

Angel Káryoli Antezana Ygreda¹

Resumen: En la presente investigación se aborda la importancia del enfoque de discapacidad como herramienta indispensable para enfrentar las barreras del entorno que afectan el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en las zonas rurales del Perú. Se demuestra que la pobreza estructural, así como la limitada implementación de instrumentos normativos políticas públicas, son un obstáculo para avanzar hacia una sociedad inclusiva. En ese contexto, el modelo social de discapacidad, reconocido en tratados internacionales y el derecho interno peruano, contribuye a transformar las condiciones de vida y garantizar la igualdad de oportunidades. El análisis incorpora una revisión a la experiencia española, a fin de ampliar perspectivas jurídicas que permitan reducir las brechas existentes.

Palabras clave: Personas con discapacidad, modelo social de discapacidad, inclusión, zona rural, igualdad.

Sumario: 1. Introducción. 2. El enfoque de discapacidad: su evolución conceptual al modelo social. 2.1. Marco normativo internacional del enfoque de discapacidad. 2.2. Su importancia en la protección de los derechos de las personas con discapacidad en zonas rurales. 3. El enfoque de discapacidad en las zonas rurales del Perú. 3.1. Marco normativo. 3.2. Impacto del enfoque de discapacidad en la reducción de la desigualdad en diversas zonas rurales del Perú. 4. La experiencia española como modelo de buenas prácticas para promover la inclusión plena de las personas con discapacidad en zonas rurales. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

Abstract: The present study examines the significance of the disability framework as an indispensable instrument for addressing environmental barriers that impede the full realization of the rights of persons with disabilities in rural areas of Peru. It demonstrates that structural poverty, as well as the limited implementation of legal instruments and public policies, constitute obstacles to advancing towards an inclusive society. Within this framework, the social model of disability, enshrined in international treaties and incorporated into Peruvian domestic law, contributes to transforming living conditions and ensuring equal opportunities. The analysis incorporates a review of the Spanish experience, with the aim of broadening legal perspectives that may contribute to narrowing the existing gaps.

Key words: Persons with disability, Social Model of disability, Inclusion, rural área, equality.

1. INTRODUCCIÓN

¹ Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Máster en Derecho Constitucional especializado en Estudios Políticos y Constitucionales por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática del Gobierno de España. Correo electrónico: karyoli.abogados@gmail.com.

Las zonas rurales del Perú destacan por albergar una parte significativa de la biodiversidad en flora y fauna del país. Al año 2017, en estas áreas habitan más de cinco millones de personas (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019b, p. 21). En ellas se manifiestan varios aspectos como los recursos naturales, humanos, la diversidad cultural, su composición étnica y lingüística, entre otros escenarios que integran a diferentes colectividades sociales en las tres regiones de la costa, sierra y selva (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2020, p. 5).

No obstante, pese a su gran potencial, las zonas rurales son más propensas al nivel de pobreza y desigualdad a diferencia de las zonas urbanas. Esto repercute en las personas con discapacidad debido a la existencia de barreras que limitan el ejercicio de sus derechos y acceso a servicios básicos. En Perú, persiste la condición de vulnerabilidad económica de esta población en áreas rurales, puesto que representan el 42,1% frente a las del área urbana cuya proporción es del 15,5% (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 119).

Asimismo, al 2017 se evidenció que la población con discapacidad en área rural que no ha alcanzado ningún nivel de educación supera en 27,5 puntos porcentuales al área urbana (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019a, p. 62). En efecto, solo el 8,6% de las personas con discapacidad en área rural asisten a un centro educativo en diferentes modalidades (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019a, p. 68). Aunado a ello, existe un 15,8% de personas con discapacidad en área rural con edad para laborar, a diferencia de aquellas en área urbana con un 84,2% (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019a, p. 70). Otra desventaja advertida es la accesibilidad a los servicios, ya que existe una brecha de 36,3% en el uso de equipos celulares entre hogares con algún integrante con discapacidad del área urbana y rural, siendo esta última la desfavorecida (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019a, p. 109). Así también, de acuerdo a lo informado en la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030, en las áreas rurales el 73,9% de personas con discapacidad se desplazan a pie y el acceso a establecimientos de salud resulta ser de 39,5% de personas con discapacidad (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, págs. 123 y 124).

Ante este panorama, surge la necesidad de adoptar el enfoque de discapacidad que no solo visibilice estas desigualdades, sino que además permita orientar las políticas públicas y normas hacia un modelo inclusivo. Por lo tanto, el presente trabajo busca comprender que el enfoque de discapacidad resulta una herramienta que contribuya a reducir la desigualdad en diversas zonas rurales, como veremos en la experiencia peruana. Asimismo, abordar la discapacidad desde una mirada interseccional, que considere género, etnidad y territorio en la mejora de las condiciones de vida de esta población y el fortalecimiento del desarrollo inclusivo y sostenible del país en su conjunto.

Como punto de partida, se explicará el enfoque de discapacidad y cómo ha evolucionado su concepto desde los modelos de la prescindencia, modelo médico o rehabilitador y el modelo social de discapacidad. Este último es el que ha sido adoptado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo cual opera como un baremo normativo para los Estados parte. Asimismo, a partir de este tratado se explicará la importancia del enfoque de discapacidad en la protección de los

derechos de esta población en las zonas rurales. Seguidamente, en el tercer acápite abordaremos el baremo legal peruano sobre este enfoque aplicado en las zonas rurales a favor de las personas con discapacidad. Para ello, nos basaremos en las principales normas y políticas públicas sobre este asunto, a fin de evaluar si resultan suficientes para garantizar los derechos de esta población. Asimismo, realizaremos un análisis del impacto del enfoque de discapacidad en la reducción de la desigualdad en diversas zonas rurales del Perú.

Finalmente, en el cuarto acápite se explicará la experiencia de España como modelo de buenas prácticas para promover la inclusión plena de las personas con discapacidad en zonas rurales. El propósito es examinar las acciones positivas que permitan superar las brechas en Perú, de acuerdo a la realidad socio cultural del país y los diversos factores que influyan directamente en la vida y toma de decisiones de las personas con discapacidad.

2. EL ENFOQUE DE DISCAPACIDAD: SU EVOLUCIÓN CONCEPTUAL AL MODELO SOCIAL

A lo largo de la historia, las personas con discapacidad han sido relegadas del reconocimiento de sus derechos. Incluso, no se les consideraba como sujetos de derechos al no coincidir con el estándar de la normalidad, esto es, que carezca de alguna deficiencia que los limite a realizar actividades en la sociedad. La manera en que el enfoque de la discapacidad cambia es explicada por Agustina Palacios a través de tres modelos que se detallarán a continuación.

El primero modelo es el de la prescindencia, que como su mismo nombre indica, prescinde o aparta a la persona con discapacidad de la sociedad. El motivo se debe principalmente porque no contribuyen a la sociedad o por prejuicios religiosos que las consideran como desgracias divinas producto del enojo de los dioses (Palacios, 2015, p. 10). La consecuencia se manifiesta en dos submodelos: el eugenésico, que al considerar como inconveniente el desarrollo y crecimiento de niños y niñas con discapacidad, prescinden de su existencia mediante prácticas como el infanticidio (Palacios, 2015, p. 11). Por otro lado, el submodelo de la marginación, agrupa a esta población en zonas insertas a la pobreza y exclusión (Palacios, 2015, p. 11).

El segundo modelo médico o rehabilitador se deslinda de enfocar la discapacidad como un castigo divino, sino desde el diagnóstico clínico como límite para su inserción en la sociedad. Entonces, se considera la discapacidad como un problema causado por una enfermedad o accidente, que debe ser rehabilitado o curado. Sin embargo, también conlleva al ocultamiento de la diferencia, pues en este modelo “la persona con discapacidad es considerada desviada del supuesto estándar de normalidad” (Palacios, 2015, p. 13). A mayor abundamiento, se maneja un modelo de persona “normal” sin algún tipo de deficiencia física o psicológica, como parámetros provenientes de criterios médicos que determinan si es apta o no para realizar funciones en la sociedad. De acuerdo con este modelo, cuando no se alcanza este parámetro, y se obtiene el diagnóstico de la discapacidad, la persona es sometida a recursos asistenciales como la educación especial, las viviendas tuteladas, la terapia ocupacional, entre otras, cuyo sistema es la segregación, pues se desarrollan al margen de la comunidad (Porxas, 2021, p. 104).

Como rechazo a los dos modelos de prescindencia y médico por parte de las personas con discapacidad, surge el movimiento de vida independiente a principios de los años sesenta del siglo XX, donde esta población y las organizaciones reclamaron las actitudes discriminatorias, así como el ejercicio pleno de sus derechos civiles, la desmedicalización y desinstitucionalización (Bariffi y Palacios, 2007, p. 19-21).

En base a este antecedente histórico, se inicia el proceso del cambio de paradigma al modelo social de discapacidad. Este enfoque define la discapacidad como la interacción entre la deficiencia física o psicológica y las diversas barreras del entorno social, que son la causa del impedimento de ejercicio de derechos y su participación plena. En efecto, este modelo entiende la discapacidad como el resultado de una sociedad que invisibiliza a la persona con discapacidad y que se traducen en barreras discapacitantes (Palacios, 2015, p. 14). Por lo tanto, este modelo ya no reduce a la persona como simple receptora de servicios sociales para su cura o rehabilitación, sino como aquella persona que se hallará en situación de discapacidad cuando encuentre barreras económicas, actitudinales, institucionales, entre otras, que limiten su participación plena en igualdad de condiciones con las demás. Es importante precisar que la lucha contra la estigmatización hacia las personas con discapacidad no implica renunciar a la investigación médica o sociológica que permita ampliar las capacidades (Salas, 2015, p.48), sino entender que esta población es parte de una comunidad y que sus derechos deben ser plenamente respetados.

En conclusión, el enfoque de discapacidad ha evolucionado significativamente, pasando de una visión excluyente y médica, hacia un modelo social que reconoce las barreras del entorno en la configuración de la discapacidad. Este cambio ha cobrado gran impacto en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y en la forma de entender los derechos de las personas con discapacidad. A partir de ello, se revisará en el siguiente acápite el marco normativo internacional que se constituye como un baremo legal para orientar las normas y políticas públicas que garanticen los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito global.

2.1. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DEL ENFOQUE DE DISCAPACIDAD

El enfoque de discapacidad haya su base en el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entiende por discapacidad como aquellas deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, estas pueden impedir su participación en igualdad de condiciones con las demás.

Uno de los principios de observancia obligatoria del enfoque de discapacidad es el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Atendiendo a la diversidad existente en la sociedad, en la doctrina se determina que la igualdad real y formal no se contraponen por cuanto determinan el elemento favorable que justifica las diferencias de trato a favor de ciertos colectivos sociales y legitiman el trato diferenciado frente a otros grupos que no se encuentran en dicho contexto (Rey, 2019, p. 31). Por tanto, se propugna una nivelación de condiciones entre personas que están en situación de desventaja frente a aquellas que no están en tal contexto.

Sin embargo, el problema surge cuando la diferencia de trato se origina en actos hostiles, pues de ellos devienen actos discriminatorios, que pueden ser directa o indirecta. El primero consiste en el trato desfavorable que recibe un individuo, a comparación de otro, en situación similar por algún motivo prohibido de discriminación como religión, orientación sexual, discapacidad, etc. (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2009a, párr. 10). El segundo consiste en la existencia de leyes, políticas o prácticas aparentemente neutras pero que finalmente influyen de manera desproporcionada en derechos fundamentales por motivos prohibidos de discriminación (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009a, párr. 10). Además, estos motivos prohibidos de discriminación deben tener por resultado “anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas” (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1989, párr. 7).

Ante esta situación, hay dos formas de erradicar la discriminación: i) de manera formal, esto es, asegurar que la constitución, las leyes y las políticas del Estado no discriminan por determinados motivos prohibidos, y, ii) de manera sustantiva, que identifiquen las injusticias históricas y los prejuicios de los que son víctimas determinados colectivos que pertenecen a un grupo caracterizado por alguno de los motivos prohibidos de discriminación (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2009a, párr. 08).

Es importante resaltar que el principio de igualdad y no discriminación resulta “aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, párr. 100).

Existen también tres elementos básicos dentro del enfoque de discapacidad: diseño universal, accesibilidad y ajustes razonables. El artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ordena que se realice el diseño universal, concepto que, según Agustina Palacios, consiste en “concebir o proyectar, desde el origen, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas” (2015, p. 27). Como se aprecia, no se hace una distinción para verificar quién debe o no acceder a determinado servicio o beneficiarse de los proyectos, etc., sino que todas las personas se encontrarán beneficiadas. En efecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad enfatiza al respecto en la Observación General N° 2 que este debe darse “(...) sin restricciones a todos los consumidores potenciales, incluidas las personas con discapacidad, de una manera que tenga plenamente en cuenta su dignidad y diversidad intrínsecas” (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014, párr. 15). Cabe mencionar que, como bien ha indicado Renata Bregaglio, “la obligación de promover diseño universal es más flexible que la de accesibilidad” (2015, p. 92), por cuanto en el inciso 1.f del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se indicó que, para la implementación del diseño universal, “requiere la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad (...”).

Seguidamente, el ámbito de aplicación de la accesibilidad se aborda desde el ámbito de modificación del entorno de manera general, esto es, para un conjunto específico de beneficiarios, donde el Estado está obligado a adoptar tales medidas, como por ejemplo,

las personas con discapacidad, con alcance de obligación vinculante (Bregaglio, 2015, p. 91). De este modo, esta figura se enfoca en un colectivo determinado para verificar qué medidas necesita y así asegurar el acceso a todos los servicios que hay en la sociedad. Asimismo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como principio la accesibilidad y la inclusión plena en la sociedad, y en su artículo 9.1 obliga a los Estados partes adoptar medidas para garantizar el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Resulta pertinente señalar que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad enfatiza el hecho de consultar a las personas con discapacidad acerca de las medidas de accesibilidad que se tomen a favor de ellas, dejando claro que la entidad obligada a cumplir las medidas de accesibilidad no puede excusarse en la carga que supone proporcionar las mismas (2014, párr. 25). Otro aspecto relevante es sobre la concienciación como condición para alcanzar la accesibilidad. Tener presente lo que significa el modelo social de discapacidad desde antes de elaborar cualquier proyecto que incida en la vida diaria de este colectivo no solo coadyuvará en minimizar costos, sino también en fomentar una sociedad inclusiva y el respeto por la diversidad, pues, como bien ha expresado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad “el fortalecimiento de la participación directa de las personas con discapacidad en el desarrollo de productos mejoraría la comprensión de las necesidades existentes y la eficacia de las pruebas de accesibilidad” (2014, párr. 19).

Señalada esta figura, ahora corresponde explicar en qué consisten los ajustes razonables. Al respecto, el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad la define como aquellas modificaciones y adaptaciones necesarias que no impongan a la persona con discapacidad una carga desproporcionada o indebida, requeridas en un caso particular. En ese sentido, los ajustes razonables atienden cada caso concreto cuando, a pesar de que previamente se haya previsto todas las medidas de accesibilidad, la persona con discapacidad no ha podido acceder a determinados servicios, requiriendo modificaciones necesarias para acceder a lo que necesite. Esto sucede porque en la realidad existen casos muy particulares de discapacidad y no se puede prevenir con exactitud en el diseño universal y las medidas de accesibilidad dentro del entorno en que se encuentra. Es ahí donde radica la importancia de los ajustes razonables, ya que estos se aplicarán para garantizar el principio de igualdad y no discriminación en casos específicos. A su vez, el Comité de Derechos sobre las Personas con Discapacidad advierte que “los ajustes razonables exigen que el garante de los derechos establece un diálogo con la persona con discapacidad” (2018, párr. 24). También se exige que este carezca de carga desproporcionada o indebida, basado más que todo en los costos que genera el ajuste. Dentro de la doctrina, se ha justificado este aspecto indicando que “el sujeto que requiere el ajuste (beneficiario del mismo) debe demostrar que éste es eficaz y proporcional a los costos para realizarlo (...) mientras que el sujeto que posee el deber de acomodar, de realizar el ajuste puede excusarse en su incapacidad financiera para brindar los ajustes” (Finsterbusch, 2016, p. 243). No obstante, como bien ha señalado Rafael de Asís, “limitar un derecho por su coste excesivo no es un argumento que pueda tener cabida en el discurso de los derechos, salvo que se demuestre que dicho coste daña de manera insoportable otros derechos” (2015, p. 116). Reafirmando esta postura, Constantino ha señalado que “la libertad de empresa no puede servir como eximente a los ajustes razonables que plantea la norma pues, como establece la CDPD, la negativa a ellos constituye discriminación” (2015, p. 158).

En suma, estas figuras jurídicas expuestas ayudan a comprender cuán amplio es el análisis sobre el acceso de los derechos de las personas con discapacidad, y las acciones que se pueden tomar para evitar su exclusión de la sociedad de manera previa a realizar cualquier tipo de proyectos, normas, políticas públicas, entre otros, para que, en el caso se agoten todas las vías posibles en un caso excepcional, se pueda otorgar los ajustes razonables requeridos por la persona beneficiaria.

2.2. SU IMPORTANCIA EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ZONAS RURALES.

Existe un gran número de personas con discapacidad que residen en zonas rurales, quienes sufren de exclusión por las diversas barreras que enfrentan, colocándolas en una situación de vulnerabilidad. En ese escenario, el enfoque de discapacidad se convierte en una herramienta importante para enfrentar las desigualdades en las zonas rurales. A nivel internacional, se define la zona rural desde una perspectiva geográfica, es decir, como aquella que separa las regiones urbanas de las rurales, siendo estas últimas comunidades con una densidad de población inferior a 150 habitantes por kilómetro (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Comisión Europea de Agricultura, 2006, p. 1). Este concepto se amplía cuando se aborda desde una dimensión sociocultural donde los pueblos indígenas, que también habitan en zonas urbanas, se desarrollan en zonas rurales y mantienen una relación continua con sus tierras tradicionales, recursos naturales y medio ambiente, lo que les otorga un vínculo colectivo con el espacio rural (Organización de las Naciones Unidas, 2007, p. 3).

Llama la atención lo advertido en la Asamblea General del Consejo de Derechos Humanos sobre las tasas desproporcionadas de mortalidad y morbilidad entre las personas con discapacidad que habitan en zonas rurales, las cuales se reflejan especialmente en mujeres indígenas con discapacidad, por la falta de servicios de salud (2024, párr. 23). Del mismo modo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - Unicef resaltó particularmente que muchos niños y niñas indígenas que viven en zonas rurales hacen frente a diversos problemas tanto en países desarrollados como en desarrollo (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2011, párr. 69).

Esto merece una aproximación desde un enfoque interseccional que permita visibilizar las distintas formas de discriminación y exclusión por la condición de discapacidad, género, etnicidad, entre otros factores. Así pues, la interseccionalidad permite comprender que las personas no deben identificarse exclusivamente desde la deficiencia, sino sobre las formas concretas de discriminación (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 55). Con base a ello, la discriminación interseccional se produce cuando una persona con discapacidad o asociada a una discapacidad experimente algún tipo de discriminación por la condición de tal, sumado al idioma, origen étnico, género, entre otras condiciones, que interactúan al mismo tiempo en formas que son inseparables y exponen a la persona afectada en situaciones de desventaja y discriminación (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 19).

Ante ello, el marco internacional de derechos humanos reconoce la protección de los derechos de las personas con discapacidad en zonas rurales. En principio, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 9 de manera específica que los Estados parte deben adoptar medidas pertinentes para

asegurar el acceso de las personas con discapacidad a todo tipo de servicios tanto en zonas rurales como urbanas para que puedan vivir en forma independiente y participar plenamente, en igualdad de condiciones con las demás. En el artículo 26 hace énfasis del deber de los Estados parte en organizar, intensificar y ampliar los servicios y programas generales en ámbitos de la educación, salud, empleo y servicios sociales, de manera que apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, incluso en zonas rurales, los cuales deben estar lo más cerca posible de su propia comunidad.

Del mismo modo, el artículo 21 inciso 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece como una de las obligaciones de los Estados Parte adoptar medidas eficaces y especiales – cuando proceda – para asegurar el mejoramiento continuo de las condiciones económicas y sociales de los pueblos indígenas, con especial atención a los derechos y necesidades de las personas con discapacidad indígenas. En esa misma línea, el artículo 22 inciso 1 del citado instrumento normativo establece que se debe dar particular atención a los derechos y necesidades especiales de las y los ancianos, las mujeres, las personas jóvenes, los niños y niñas y las personas con discapacidad indígenas. Igualmente, el artículo 2 inciso 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales otorga protección especial a las personas con discapacidad que trabajan en zonas rurales.

Complementariamente, el artículo 2 inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2 inciso 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantizar el ejercicio de derechos sin ningún tipo de discriminación, el cual se aplica además en el caso específico de las personas con discapacidad en zonas rurales para la protección de los derechos a la educación, salud, vivienda, entre otros.

Otro tratado importante es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en su artículo 14 establece el deber de los Estados partes de tener en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en sectores no monetarios de la economía, así como asegurar las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, su participación en el desarrollo rural y acceso a todo tipo de servicios y actividades comunitarias.

Por su parte, el artículo 17 inciso c) de la Convención sobre los Derechos del Niño hace referencia explícita a que niñas y niños pertenecientes a un grupo minoritario o que sea indígena accedan a medios de comunicación que tengan en cuenta las necesidades lingüísticas. A su vez, el artículo 29 inciso d) del citado tratado promueve el desarrollo de niñas y niños para que asuman una vida responsable en una sociedad libre y diversa entre todos los pueblos, incluyendo a los de origen indígena.

Asimismo, la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas establece específicamente en el objetivo de desarrollo sostenible N° 11 como una de sus metas el acceso a servicios e instalaciones abiertas al público, con énfasis en las zonas rurales (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2017, p. 73). En esa misma línea, el objetivo de desarrollo sostenible N° 09 señala la construcción de infraestructuras resilientes, promoción de la industrialización sostenible y fomento la innovación de

manera accesible y equitativa para todas las personas, entendiéndose que incluye a las personas con discapacidad en zonas rurales (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2017, p. 60).

De lo analizado se concluye que los parámetros internacionales expuestos establecen obligaciones para los Estados partes en cuanto a la protección de los derechos de las personas con discapacidad en zonas rurales, reconociendo además la condición de género, niñez, etnidad, entre otras. Estos estándares brindan una base a los ordenamientos jurídicos internos. Por ello, en el siguiente acápite se abordará de manera específica cómo se aplica el enfoque de discapacidad en las zonas rurales del Perú, considerando el contexto sociocultural y normativo del país, así como los principales desafíos que enfrenta esta población.

3. EL ENFOQUE DE DISCAPACIDAD EN LAS ZONAS RURALES DEL PERÚ.

La situación de las personas con discapacidad que residen en zonas rurales resulta ser precaria debido a las desigualdades estructurales que enfrentan en el ejercicio de sus derechos fundamentales. De acuerdo con la Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo, el total de la población con discapacidad en zona rural se concentra en la región sierra y selva del Perú, representando un 28,9% y 27,7% respectivamente, a comparación de la región costa con un 19,1% (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020, p. 76). Asimismo, en el Perú existen 55 pueblos indígenas reconocidos oficialmente, y aproximadamente el 25% de la población se identifica como indígena u originaria (Ministerio de Salud, 2024, s.p.). Sin embargo, persiste una significativa brecha de información, ya que hace falta estudios recientes que visibilicen la situación concreta de las personas con discapacidad indígenas en zonas rurales. Estas zonas presentan acceso limitado a servicios básicos como la educación, salud, trabajo, transporte, seguridad, entre otros, lo cual agrava su condición de vulnerabilidad.

En el ámbito de la salud, el 80,5% de personas con discapacidad en zonas rurales tienen alguna enfermedad y el 27,4% de personas sin discapacidad la tienen (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020, p. 41). Uno de los factores principales se debe a los pocos establecimientos de salud en las zonas rurales, ya que solo existe un 39,5% en dichas áreas, restringiendo gravemente el acceso a servicios médicos (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020, p. 124). Asimismo, el 43,8% de las mujeres en edad fértil con discapacidad que residen en zonas rurales usan métodos anticonceptivos modernos y el 21% método tradicional, lo que las expone a sufrir efectos negativos en su salud sexual y reproductiva (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020, p. 44), aunado a su condición de discapacidad.

En el ámbito laboral, persiste una marcada desigualdad entre las personas con discapacidad en zonas rurales y la población sin discapacidad (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020, p. 50), lo que evidencia un acceso desigual al mercado laboral. Los niveles de ingreso promedio mensual de las mujeres con discapacidad en el zonas rurales asciende a S/. 368.50 (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 95), equivalente a 90 euros mensuales aproximadamente. Mientras que de los varones con discapacidad en zonas rurales asciende a S/. 595, esto es, 144 euros mensuales. Además de que ambas resultan ser cifras muy por debajo de la remuneración mínima vital al 2025, fijada en S/. 1,130 soles conforme al Decreto Supremo N° 006-2024-TR del 28 de diciembre de 2024, resulta discriminatoria por representar una alta

brecha económica a comparación de las personas sin discapacidad, por cuanto impide ejercer su trabajo en condiciones de igualdad, y por ende, mejorar su calidad de vida. En efecto, existe una baja cobertura al ejercicio de su derecho a la seguridad social, pues solo el 6.4% de las personas con discapacidad en zonas rurales tienen acceso al sistema previsional (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 120).

Además existe un desconocimiento por parte de esta población sobre las instituciones de apoyo para presentar algún reclamo o realizar consultas referente a sus derechos, como la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, entre otras entidades públicas y privadas (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 99). La educación de las personas con discapacidad en zonas rurales también enfrenta desafíos significativos. Durante la pandemia por la Covid-19 en 2020, se registró un total de 8,392 estudiantes con discapacidad atendidos en la educación básica regular, educación básica especial y educación básica alternativa en áreas rurales (Ministerio de Educación, 2021, p. 13). Sin embargo, solo el 23.2% de las personas con discapacidad alcanzó la educación primaria, mientras que la secundaria solo el 9.2% (Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2022, s.p.).

Aunado a estos problemas, se encuentran las barreras en el entorno por la falta de transportes accesibles. Al respecto, al 2012 el 25.9% de personas con discapacidad en zonas rurales no pueden trasladarse dentro de sus viviendas, el 21.6% en sus centros de estudios y el 16.5% en su trabajo (Organización de las Naciones Unidas, 2023, p. 10). Ante este contexto, resulta imprescindible analizar el marco normativo vigente que incorpora el enfoque de discapacidad en las zonas rurales, y si la legislación y políticas públicas responden de manera efectiva a las necesidades de las personas con discapacidad.

3.1. MARCO NORMATIVO

En los anteriores acápite se ha explicado la necesidad de establecer parámetros normativos de derechos humanos que garanticen los derechos de las personas con discapacidad en zonas rurales ya que sumada a las barreras del entorno por las que deben enfrentar, se les presenta también a las dificultades que caracterizan al medio en el que habitan, lo que podría poner en riesgo su autonomía, calidad de vida y las posibilidades de participación comunitaria (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2012, p. 8).

En ese sentido, en Perú se ha delimitado el concepto de zona rural como aquellos centros poblados que no tienen más de 100 viviendas agrupadas contiguamente ni es capital del distrito, o que teniendo más de 100 viviendas, se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1995, s.p.). Sin embargo, hablar de la ruralidad peruana conlleva a diversos factores complejos que ya no resultan hacer la división clásica entre lo rural y urbano (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2020, p. 5). De hecho, en las regiones de Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, Puno, Ayacucho, Huánuco y en regiones de la región selva prevalece la ruralidad frente a lo urbano, lo cual demuestra una presencia importante de la población que residen en estas áreas a nivel nacional (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2020, p. 5).

Ahora bien, en Perú existen diversas normas y políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de las personas con discapacidad que viven en zonas rurales. El marco jurídico parte de la Constitución Política del Perú, que en su artículo 2 consagra el principio de igualdad ante la ley y prohíbe todo tipo de discriminación de cualquier índole, incluida la condición de discapacidad. Asimismo, el artículo 7 de la Constitución peruana reconoce el derecho al respeto de la dignidad de la persona con discapacidad y a un régimen de protección. Cabe destacar que anteriormente la denominación hacia esta población se realizaba con términos peyorativos como “minusválidos” o “incapacitados”. Producto de la reforma constitucional a los artículos 7 y 23 de la Constitución peruana aprobada mediante la Ley N° 32188 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de diciembre de 2024, no solo se realizó un cambio nominal y terminológico, sino también una adaptación a nivel constitucional al modelo social de discapacidad, reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entró en vigor en Perú en mayo de 2008.

La Ley General de la Persona con Discapacidad N° 29973 también adopta el enfoque de discapacidad según el modelo social propugnado en los tratados internacionales de derechos humanos. En su artículo 2 lo define como la interacción entre las deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente y las diversas barreras del entorno y actitudinales. De manera similar, el artículo 3.21 del Reglamento de la citada ley establece el concepto de la perspectiva de discapacidad en los mismos términos descritos y agrega que el Estado y la sociedad son responsables de tomar las medidas dirigidas a remover tales barreras.

Bajo esos lineamientos básicos, la Ley General de la Persona con Discapacidad N° 29973 asegura la implementación de programas de intervención temprana de personas con discapacidad con énfasis en el área rural. Del mismo modo, la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 tiene como eje la perspectiva de discapacidad, abordándola desde la multidimensionalidad de la problemática de la exclusión y discriminación (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 55). Esta política también regula la accesibilidad en las zonas rurales de este colectivo y plantea como objetivo prioritario N° 06 asegurar las condiciones de accesibilidad en el entorno (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021, p. 119).

Estos mandatos normativos se complementan con diversas políticas públicas, como la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 establece en su objetivo principal 06 asegurar las condiciones de accesibilidad en el entorno para las personas con discapacidad, que implica adecuar la infraestructura y equipamiento vial y urbano conforme a los componentes de accesibilidad para todas las personas, tomando en cuenta el entorno urbano o rural. Para ello, es necesario considerar también las medidas de accesibilidad en discapacidades no visibles cuya adaptabilidad del entorno va más allá de la infraestructura física, como sucede en el caso de las personas con discapacidad psicosocial, personas con discapacidad auditiva, personas con autismo, etc.

En materia salud, se establece como objetivo prioritario 2 en la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 el deber del Estado peruano de asegurar el acceso a servicios integrales de salud y de calidad y oportunos a la población. En ella se explica que la accesibilidad a los servicios médicos implica considerar diversos factores como la distancia, el horario de atención, los requisitos y la predisposición para demandar por los servicios (Ministerio de Salud, 2020, p. 224). Estos criterios se aplican

especialmente en las zonas rurales, pues se busca superar la brecha geográfica de la lejanía entre las viviendas de las personas con discapacidad en zonas rurales y los centros de salud. Asimismo, en la mencionada política pública se hace mención a que dicho indicador permitirá conocer la proporción de la población que hace uso de la atención de salud para mantener su bienestar y evitar la discapacidad (Ministerio de Salud, 2020, p. 224).

De igual manera, la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030 establece dentro de su lineamiento 2.3 el fomento del desarrollo social de los pueblos indígenas u originarios de acuerdo con su visión y prioridades de desarrollo, en el cual incluye servicios de acompañamiento a personas pertenecientes a pueblos indígenas u originarios, con discapacidad severa en situación de pobreza y a sus cuidadores, a través del Programa Contigo (Ministerio de Cultura, 2021, p. 19-20). Para ello, emplea diversos enfoques, como el de la discapacidad, donde la comprende desde el modelo social, esto es, según la interacción de las deficiencias y las barreras generadas por el entorno (Ministerio de Cultura, 2021, p. 231).

Aunado a ello, en la Política Nacional de Igualdad de Género se establece en el objetivo prioritario 01 medidas de prevención de la violencia contra las mujeres en favor de la ciudadanía, con énfasis en las niñas, niños y adolescentes de zonas rurales y urbanas que pertenezcan a grupos vulnerables (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2019, p. 40). En esa misma línea, establece el objetivo prioritario 4 en el cual se garantiza el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres, a través del incremento del acceso y control de los recursos naturales, productivos y patrimoniales de las mujeres, con énfasis en áreas rurales (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2019, p. 41). Otro punto importante es el objetivo prioritario 6 que establece la reducción de la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población a través de programas educativos de educación básica para la igualdad de género y con enfoque intercultural, especialmente en las zonas rurales y pueblos indígenas u originarios (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2019, p. 42). Cabe precisar que el concepto de mujer según esta política pública incluye a niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores en todas sus condiciones, como mujeres rurales, con discapacidad, etc. (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2019, p. 44).

Se observa además en la Política Nacional de Juventud que en su objetivo prioritario 05 establece la reducción de la discriminación hacia la población joven en situación de vulnerabilidad, mediante la implementación de estrategias de orientación, información y prevención de la discriminación hacia las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad, como son las personas con discapacidad de zonas rurales, entre otras (Ministerio de Educación, 2019, p. 53). No obstante, aún persiste un diagnóstico alto de la desigualdad y exclusión en zonas rurales del Perú para este colectivo. Las principales causas en zonas rurales se deben a la pobreza, falta de servicios, implementación efectiva de las políticas, etc., que se explicarán en el siguiente acápite.

3.2. IMPACTO DEL ENFOQUE DE DISCAPACIDAD EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN DIVERSAS ZONAS RURALES DEL PERÚ.

En el Perú, uno de los principales desafíos identificados en el informe anual de seguimiento de la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales fue la limitada cobertura del servicio de apoyo virtual para estudiantes con discapacidad

en la educación básica, tanto regular como especial, que fue implementado durante la pandemia de 2020, con el objetivo de brindar acompañamiento pedagógico a distancia (Ministerio de Educación del Perú, 2024, p. 4). Como resultado, el apoyo virtual que se pensó como una solución para los estudiantes con discapacidad en las zonas rurales terminó convirtiéndose en una barrera, debido a la falta de acceso a internet, electricidad y dispositivos tecnológicos adecuados, lo que restringió el derecho a la educación de muchos estudiantes en contextos rurales (Ministerio de Educación, 2024, p. 17).

Asimismo, la jefa del Programa de Discapacidad de la Defensoría del Pueblo alertó que el personal docente no cuenta con orientaciones precisas para la atención a la diversidad y existe una falta de adaptación metodológica educativa a distancia a las necesidades educativas especiales (Defensoría del Pueblo del Perú, 2020, s.p.). Ello, sin duda, pone en riesgo la continuidad de estudios de las personas con discapacidad en las zonas rurales. En cuanto a la transversalización de la educación con enfoque intercultural y de discapacidad en las zonas rurales del Perú, el Proyecto Educativo Regional (PER) Amazonas 2007-2021 propuso como medidas la creación de un marco curricular regional inclusivo para comunidades rurales e indígenas que incluyan a niñas y niños con discapacidad, sin embargo la Defensoría del Pueblo advirtió que esta no guardó coherencia con el Proyecto Educativo Nacional, toda vez que la estructura implementada no incluyó expresamente acciones concretas hacia las personas con discapacidad en zonas rurales, siendo solo las regiones de Cajamarca, Ucayali, Moquegua, Huancavelica, Callao y Amazonas quienes hicieron referencias a dicha población en sus PER (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 63).

Respecto al derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en zonas rurales, si bien el artículo 3.1 del reglamento de la ley general de la persona con discapacidad N° 29973 asegura el acceso de todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás a los servicios públicos para que vivan en forma independiente, sin embargo, aún se observan brechas significativas. A modo ilustrativo, existe el caso de un adulto con discapacidad física usuario de silla de ruedas de la región de Ucayali, ubicado en la selva peruana, que ante la falta de servicios de rehabilitación y terapias, tuvo que mudarse a Pucallpa, capital de la región de Ucayali para recibirlas con mayor frecuencia en el centro de salud (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Sociedad y Discapacidad, 2025, p. 63). Aun así, dichas terapias no fueron suficientes, por lo que tuvo que recurrir a una Organización No Gubernamental para que le brinde cursos de fabricación de implementos como tablas y sogas (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Sociedad y Discapacidad, 2025, p. 63).

El transporte también es un problema para las personas con discapacidad en zonas rurales, debido a las largas distancias entre sus viviendas y los destinos a los cuales irán, como colegios, hospitales, centros de trabajo, etc. Por ejemplo, en el caso del usuario de silla de ruedas de Ucayali, solo asistió al colegio hasta los ocho años debido al alto costo de transporte pese a tener silla de ruedas, por lo que actualmente trabaja vendiendo golosinas cerca a su casa y no tiene un trabajo formal debido a los altos costos de transporte (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Sociedad y Discapacidad, 2025, p. 63). El problema común de estos casos es la centralización de servicios en las capitales de la región o en la capital del Perú, lo cual limita el acceso a derechos para las personas con discapacidad que viven en zonas rurales.

Con relación al acceso a los servicios de salud, el Estado Peruano informó ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que una de las medidas adoptadas para garantizar la atención médica es a través de la programación de atención especializada en el primer nivel de atención de las zonas rurales (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2009b, p. 55).

Una de las acciones estatales para mitigar las brechas en la accesibilidad en zonas muy alejadas ha sido a través de la implementación de la “Plataforma de Servicios Tambos” del Programa PAIS, cuyo propósito es atender a todas las poblaciones rurales en condición de pobreza donde se les facilite los servicios de salud, acceso a la justicia, educación, acceso a la identidad, entre otros servicios (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2025, s.p.). Sin embargo, no se aprecia el detalle de la manera en que las personas con discapacidad en las zonas rurales acceden a dichos servicios.

La manera en que el enfoque de discapacidad contribuye en reducir la desigualdad en diversas zonas rurales del Perú implica la inclusión activa de las personas con discapacidad en las estrategias y programas de desarrollo rural, asegurando su participación en la toma de decisiones relacionadas con las políticas que afectan directamente sus vidas. De esta manera, se garantiza su derecho a participar de manera informada en la implementación de dichas políticas públicas. Además, este enfoque permite identificar sus necesidades en diferentes ámbitos, como el educativo, laboral, salud, transporte, etc. Mayormente estas necesidades suelen estar más desatendidas en las zonas rurales debido a la falta de entornos accesibles y a las limitaciones para el desplazamiento autónomo.

Es necesario también implementar proyectos que desarrollen las capacidades de este colectivo en labores técnicas y empresariales que se adapten tanto al entorno rural como de la persona con discapacidad. Esto incluye reconocer y valorar las prácticas vinculadas a la cosmovisión de los pueblos indígenas, como su estrecho vínculo con la naturaleza, su lengua originaria y su forma comunitaria de aprendizaje. Si bien no es posible desarrollar este tema con profundidad en el presente espacio, es importante subrayar que todos los apoyos que se brinden deben considerar su identidad cultural y la toma de decisiones de las personas indígenas con discapacidad en zonas rurales.

4. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA COMO MODELO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN PLENA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ZONAS RURALES.

En las zonas rurales de España, las personas con discapacidad también luchan contra barreras del entorno relacionadas a la falta de acceso a servicios básicos, que los coloca en situación de vulnerabilidad. A propósito, el 22% de esta población reside en las zonas rurales de España, y de esta cantidad el 55% son mujeres y el 37% tiene más de 80 años (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad-CERMI, 2025, s.p.). Se estima que la cuarta parte de la población española con discapacidad vive en el medio rural, y especialmente en la Comunidad Autónoma de Galicia, Castilla y León, entre otras (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022, p. 38). Otro aspecto preocupante es que el 45,5% de dicha población tiene problemas para realizar desplazamientos por la falta de transporte accesible (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad-CERMI, 2025, s.p.).

Frente a ello, el enfoque de discapacidad a la luz del modelo social también se hace presente en el ordenamiento jurídico español para mitigar estas desigualdades. Mediante el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, se maneja el concepto de la discapacidad desde la interacción de las deficiencias y cualquier tipo de barreras del entorno que impidan su participación plena en sociedad y en igualdad de condiciones con las demás. Este enfoque también ha servido para adecuar la denominación terminológica del artículo 49 de la Constitución Española, reemplazando el término “disminuidos” por personas con discapacidad. Este reciente cambio realizado el 17 de febrero de 2024, exhorta a que todo el derecho interno español guarde coherencia con el modelo social de discapacidad incorporado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De este modo, se reafirma la premisa del enfoque de discapacidad basado en derechos humanos como parámetro jurídico a las normas relativas a esta materia.

En cuanto a políticas públicas, a través del Plan de Acción Rural de la Unión Europea se emplea un enfoque de políticas rurales para considerar los impactos e implicaciones reales y potenciales sobre la población que reside en este tipo de territorios, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades (Unión Europea, 2022, s.p.).

Otro modelo de buenas prácticas lo encontramos en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022/2030, donde se ha planteado como solución que los municipios de zonas rurales impulsen la accesibilidad para mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022, p. 47). Se viene impulsando además una iniciativa sobre la resiliencia social y las mujeres en las zonas rurales, en el cual incluye la mejora de la accesibilidad educativa para las personas con discapacidad de zonas rurales a través del Fondo Social Europeo (Comisión Europea, 2021, s.p.). Esta medida involucra conllevará a una mejora en la calidad de vida de esta población al poder mitigar problemas sociales como la deserción estudiantil, las berreras económicas, entre otros factores. Vemos pues que España está desarrollando normas y políticas públicas que protejan de manera transversal los derechos de esta población en zonas rurales.

5. Conclusiones

La situación de las personas con discapacidad en las zonas rurales del Perú denota con mayor énfasis los factores de vulnerabilidad por la falta de servicios básicos. El reconocimiento normativo del modelo social de discapacidad se presenta como un avance fundamental para garantizar el enfoque basado en derechos humanos. En efecto, el cambio de un enfoque que degradaba a la persona con discapacidad en “minusválida” o “retardada” a uno que respeta su dignidad y derechos en igualdad de condiciones con las demás personas guarda estricta coherencia con los principios de igualdad y no discriminación. Por tanto, la implementación de normas y buenas prácticas a favor de las personas con discapacidad en zonas rurales con el enfoque del modelo social de discapacidad coadyuvan en la reducción de las barreras del entorno. Es pertinente señalar que en el caso peruano coexisten múltiples factores cuando se aborda la ruralidad, como la identidad cultural, los derechos colectivos de pueblos indígenas, así como el enfoque interseccional que incluye a niñas, niños y adolescentes, mujeres, población afrodescendiente con discapacidad, entre otros. Por todo lo expuesto, el ordenamiento jurídico peruano debe prestar atención a estas realidades en zonas rurales,

más aún porque las políticas y normas actuales atienden de manera tangencial el asunto. Se necesita garantizar los derechos de esta población con disposiciones específicas y adecuadas a su contexto.

Referencias bibliográficas.

Libros y artículos jurídicos

Bariffi, F. y Palacios, A. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ediciones Cinca.

Bregaglio, R. (2015). Alcances del mandato de no discriminación en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En E. Salmón y R. Bregaglio (Ed.) *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 73-98.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (2025). *Casi la mitad de los habitantes del mundo rural con discapacidad tienen problemas para realizar desplazamientos*. <<https://cermi.es/noticia/casi-la-mitad-de-los-habitantes-del-mundo-rural-con-discapacidad-tienen-problemas-para-realizar-desplazamientos>>

Constantino, R. (2015). *Un salto por dar: el derecho a la educación inclusiva de los niños con discapacidad en los colegios privados*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional Pontificia Universidad Católica del Perú. < <https://tesis.pucp.edu.pe/items/52409edb-fb66-4098-88b1-476110237eb0>>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, N° 18.

Defensoría del Pueblo del Perú (2019). *El derecho a la educación inclusiva. Barreras en la implementación de los servicios educativos públicos y privados para estudiantes con discapacidad y con otras necesidades educativas*. Informe Defensorial N° 183 <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-Defensorial-183-El-Derecho-a-la-Educacion-Inclusiva.pdf>>

Defensoría del Pueblo del Perú (2020). *Defensoría del Pueblo: acceso a la educación básica para estudiantes con discapacidad se afectó durante la pandemia*. <<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-acceso-a-la-educacion-basica-para-estudiantes-con-discapacidad-se-afecto-durante-la-pandemia/>>.

Finsterbusch, C. (2016). *La extensión de los ajustes razonables en el derecho de las personas en situación de discapacidad de acuerdo al enfoque social de derechos humanos*. En: Revista Ius et Praxis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, año 22 N° 2, pp. 227-251, <<https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v22n2/art08.pdf>>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Sociedad y Discapacidad (2025). *Personas con discapacidad en Perú: Costos que enfrentan para participar en igualdad*

de condiciones. <<https://www.unicef.org/peru/media/18746/file/Personas%20con%20discapacidad%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>>

Grupo de Análisis para el Desarrollo (2022). *Educación rural en el Perú. Cifras sobre la educación rural en el Perú.* <<https://www.grade.org.pe/creer/educacion-rural-en-el-peru/cifras/>>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019a). *Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad, 2017.* <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1675/libro.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019b). *Atlas de población y vivienda. Distribución espacial de la información estadística.* <cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4790948/Atlas%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Vivienda.%20Distribuci%C3%B3n%20espacial%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20estad%C3%ADstica%28Tomo%20I%29.pdf?v=1688417264>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (1995). *INEI - Perú: niveles y tendencias de la fecundidad.* <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0014/varicont.htm>

Miinsterio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030 para el acceso, goce y disfrute de los derechos.* <<https://www.siis.net/documentos/ficha/574700.pdf>>

Ministerio de Educación del Perú (2019). *Política Nacional de Juventud* <<https://juventud.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Politica-Nacional-de-la-Juventud.pdf>>

Ministerio de Educación del Perú (2024). *Política de atención educativa para la población de ámbitos rurales.* <cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6913252/5969407-reporte-anual-de-seguimiento-2020-de-la-politica-nacional-de-atencion-educativa-para-la-poblacion-de-ambitos-rurales.pdf?v=1725918736>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2025). *Estado Peruano presenta ante la ONU acciones para fortalecer la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.* <<https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/1108362-estado-peruano-presenta-ante-la-onu-acciones-para-fortalecer-la-proteccion-de-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales>>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2020). *Política Nacional de Igualdad de Género.* Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008 -2019-MIMP, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de abril de 2019. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/305292/ds_008_2019_mimp.pdf?v=1554389372>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2020). *Política nacional en discapacidad para el desarrollo*. Creado a través de la Resolución Ministerial N° 039-2020-MIMP. <https://sistemas.conadisperu.gob.pe/normativos/public/uploads/archivos/3-pnnd-iDJWZLgknyyT.pdf>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2021). *Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030*. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP. <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1932186/POL%C3%88DTICA%20NACIONAL%20MULTISECTORIAL%20EN%20DISCAPACIDAD%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20AL%202030..pdf?v=1622920983>>

Ministerio de Salud (2020). *Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 (2020). “Perú, País Saludable”*. <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1272348/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Multisectorial%20de%20Salud%20al%202030.pdf?v=1598736848>>

Ministerio de Salud (2024). *¿Qué son los pueblos indígenas?* <<https://www.gob.pe/15251-que-son-los-pueblos-indigenas>>

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2012). *Buenas prácticas en desarrollo rural y personas con discapacidad*. <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/desarrollo-rural/publicaciones/discapacidad_dobles.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2007). *Los Pueblos Indígenas en Áreas Urbanas y la Migración: Retos y Oportunidades. Foro Permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet2_es.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2023). *Informe alternativo presentado por la mesa de discapacidad y derechos y aliados sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Perú*. <https://equidad.pe/publicacion/informe-alternativo-presentado-por-la-mesa-de-discapacidad-y-derechos-y-aliados-sobre-la-implementacion-de-la-convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-en-el-peru-2023>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). *Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción. Ruralidad y educación en el Perú*. <https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000374789&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_f8838bf9-610f-43b0-bc0e-6e54f34a66eb%3F_%3D374789spa.pdf&updateUrl=updateUrl5577&ark=/ark:/48223/pf0000374789/PDF/374789spa.pdf.multi&fullScreen=true&locale=en%5B%7B%22num%22%3A10%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C0%2C842%2C0%5D>

Palacios, A. (2015). El modelo social de la discapacidad. En E. Salmón y R. Bregaglio (Ed.) *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 09-33.

Porxas, M. (2021). *El dogma de las capacidades y la racionalidad. Un análisis crítico sobre el tratamiento jurídico de las personas diagnosticadas con problemas de salud mental*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Rey, F. (2019). *Derecho antidiscriminatorio*. Madrid, Thompson Reuters.

Salas, D. (2015). La discapacidad desde el análisis cultural. En E. Salmón y R. Bregaglio (Ed.), *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 35-49.

Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional (2017). *Objetivos de desarrollo sostenible y Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. <<https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2017/12/ODS-POLITICAS-DE-ESTADO-DEL-AN-OK.pdf>>

Unión Europea (2022). *Rural proofing* <https://rural-vision.europa.eu/action-plan/cross-cutting/rural-proofing_en?prefLang=es>

Instrumentos normativos internacionales

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Adoptada el 13 de diciembre de 2006.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Aprobado por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979 en su Resolución 34/180.

Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobado por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989, en su Resolución 44/25.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. A/RES/61/295.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. A/RES/73/165.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

Constitución Española. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (España).

Instrumentos normativos nacionales

Constitución Política del Perú de 1993. Promulgada el 29 de diciembre de 1993.

Ley N° 32188, de reforma constitucional que modifica los artículos 7 y 23 de la Constitución Política del Perú para considerar el término “discapacidad”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de diciembre de 2024.

Ley General de la Persona con Discapacidad N° 29973. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2012.

Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad N° 29973. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP del 7 de abril de 2014.

Decreto Supremo N° 013-2018-MINEDU que aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de diciembre de 2018.

Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP que aprueba la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 05 de junio de 2021.

Decreto Supremo N° 006-2024-TR que incrementa la remuneración mínima vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Aprobado el 28 de diciembre de 2024 por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Documentos normativos

Comisión Europea (2021). *Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040.* <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345>>

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1989). *Observación General 18. No discriminación.* 37º período de sesiones, 1989.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014). *Observación general N° 2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad.* CRPD/C/GC/2 del 22 de mayo de 2014.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación.* CRPD/C/GC/6 del 26 de abril de 2018.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009a). *Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo*

2, párrafo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*). E/C.12/GC/20.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009b). *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Informes periódicos segundo a cuarto que deben presentar los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto*. Perú. E/C.12/PER/2-4 <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1617212/II-IV-Informe-perio%CC%81dico-CESCR.pdf?v=1611949989>>

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2011). *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas Informe sobre el décimo período de sesiones*. E/C.19/2011/14, Documentos Oficiales, 2011 Suplemento núm. 23

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2024). *Personas indígenas con discapacidad Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, José Francisco Calí Tzay*. A/HRC/57/47, 22 de julio de 2024.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Comisión Europea de Agricultura (2006). *The role of agriculture and rural development in revitalizing abandoned/depopulated areas*. ECA 34/06/2, Tercera-Cuarta Sesión, Riga, Latvia, 07 de junio de 2006.

La gestión de los recursos naturales y las poblaciones vulnerables en la región chorotega (Costa Rica)

Cinthia Luisa Agüero Cerdas

Tabla de contenido

TABLA DE CONTENIDO.....

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LAS POBLACIONES VULNERABLES

INTRODUCCIÓN

GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

POBLACIONES VULNERABLES

NIÑOS AUTISTAS DE NICoya DE LA ASOCIACIÓN AUTISMO REGIÓN CHOROTEGA

ABEJAS SIN AGUIJÓN

MELIPONA BECHEII O GATO JICOTE

TERAGONISCA ANGUSTULA (MARIOLITAS)

ECOLMENAS PROYECTO DE APICULTURA DE LA ZONA DE HOJANCHA

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

La gestión de los recursos naturales juega un papel fundamental y único. Las abejas, por ejemplo: con su trabajo silencioso de polinización, aseguran la reproducción de las plantas, la producción de alimentos y la estabilidad de nuestros ecosistemas. Sin embargo, su disminución, provocada por la pérdida de hábitat, el uso excesivo de pesticidas y el cambio climático, revela un problema más profundo: cómo estamos manejando nuestros recursos naturales.

Esta crisis ambiental no solo impacta la biodiversidad, sino que también afecta a comunidades enteras, especialmente a aquellas que son más vulnerables, como las personas con discapacidad, que dependen de entornos saludables y productivos para vivir con dignidad.

Una gestión responsable, inclusiva y sostenible de los recursos naturales debe reconocer esta interconexión: proteger a las abejas significa cuidar nuestra alimentación; conservar los bosques es preservar el aire que respiramos; garantizar un acceso equitativo a estos recursos es defender los derechos y la dignidad de todos, especialmente de quienes enfrentan mayores dificultades.

Por lo tanto, es urgente construir políticas y prácticas que integren el cuidado del medio ambiente con la inclusión social, porque el bienestar humano y el equilibrio de la naturaleza son, en esencia, dos caras de la misma moneda.

Gestión de los recursos naturales

La gestión de los recursos naturales es esencial para asegurar un desarrollo sostenible, proteger nuestros ecosistemas y mejorar la calidad de vida de las comunidades. En este contexto, las poblaciones más vulnerables aquellas que enfrentan desigualdades sociales, económicas o ambientales son las que más sufren las consecuencias de la degradación ambiental, el cambio climático y el acceso limitado a estos recursos.

Una gestión efectiva no solo se trata de conservar y utilizar los recursos de manera responsable, sino también de integrar políticas públicas, fomentar la participación de la comunidad y desarrollar estrategias inclusivas que reconozcan las particularidades culturales, económicas y geográficas de cada grupo. Así lo explica R, Báez y P, Jiménez. (s.f), “La gestión de los residuos se ha ido convirtiendo, cada vez más, en uno de los principales retos a los que se debe enfrentar la sociedad actual, dada su generación creciente y su gran impacto ambiental, social y económico.”

Esto ayuda a fortalecer la resiliencia, promover la equidad y asegurar que tanto las generaciones actuales como las futuras puedan disfrutar de un entorno saludable y productivo. Por lo tanto, analizar la relación entre la gestión de los recursos naturales y las poblaciones vulnerables es crucial para entender los desafíos actuales y proponer soluciones que armonicen las necesidades humanas con la capacidad de regeneración del medio ambiente.

Poblaciones vulnerables

Las poblaciones vulnerables abarcan a aquellas personas que, debido a problemas de salud, discapacidades, su entorno social o barreras económicas, ven limitadas sus oportunidades para desarrollarse y participar plenamente en la sociedad. Dentro de este grupo, encontramos a personas con trastorno del espectro autista (TEA) que pueden tener una deficiencia cognitiva significativa, lo que a menudo les dificulta continuar con estudios superiores o integrarse en trabajos convencionales. Según G, Celis y M, Ochoa. (2022)

El TEA se determina por déficits persistentes en la comunicación e interacción sociales en múltiples contextos, incluidos los de reciprocidad social, los comportamientos comunicativos no verbales usados para tal interacción, y las habilidades para desarrollar, mantener y comprender las relaciones. (par,8)

Estas dificultades no siempre se deben a una falta de capacidad, sino a un sistema educativo y laboral que, en muchas ocasiones, no proporciona la flexibilidad, adaptación o apoyo que estas personas realmente necesitan. En este contexto, es crucial crear alternativas productivas que se alineen con sus habilidades, intereses y ritmos de aprendizaje. Una de estas alternativas es el uso de recursos naturales a través de la apicultura y la Meliponicultura, especialmente con la cría y manejo de abejas mariolas, una especie nativa y sin aguijón que se encuentra en regiones tropicales.

Este tipo de Meliponicultura tiene ventajas importantes para la inclusión: las abejas mariolas son dóciles y no representan un riesgo de picadura, lo que facilita su manejo por personas con limitaciones cognitivas o sensoriales. Además, las tareas pueden adaptarse a un esquema simple y repetitivo, como alimentar a las abejas, controlar las colmenas o envasar la miel, lo cual es ideal para personas con autismo que prosperan en rutinas estructuradas.

La gestión de los recursos naturales y las poblaciones vulnerables es tan intrínsecamente ligadas dado que el uso y manejo de dichos recursos están en lazos, a las decisiones ya sean positivas o negativas de las personas que habitan cerca o dentro de los ecosistemas. Según J, Criado y M, Marín. (2008)

Costa Rica es el país que posee la mayor biodiversidad del planeta en relación con su extensión (en 51 100 km² tiene aproximadamente el 5% de la biodiversidad mundial); esto, junto al compromiso político de integrar las políticas de desarrollo

humano y de medio ambiente, han consolidado el país como líder en conservación en América Latina. (pag,253)

Costa Rica es un país con una biodiversidad extraordinariamente rica, en la que destacan polinizadores como abejas, mariposas, colibríes y murciélagos. Estas especies desempeñan un papel crucial en la reproducción de la flora, facilitando la diversidad genética que sostiene los ecosistemas a nivel mundial. La existencia de los polinizadores es fundamental, ya que, con su incansable trabajo, contribuyen a la salud y supervivencia de todos los seres vivos. Su conservación es esencial para mantener un hábitat equilibrado, tanto para las plantas como para los animales y las personas. Según BioCosta Rica. (s.f)

Se considera que Costa Rica posee la mayor densidad de biodiversidad de cualquier país del mundo. Mientras abarca solo un tercio del porcentaje de la masa terrestre, aproximadamente del tamaño de Virginia Occidental, Costa Rica contiene el cuatro por ciento de las especies que se estima que existen en el planeta. Cientos de estas especies son endémicas de Costa Rica, lo que significa que no existen en ningún otro lugar del mundo. Estas especies endémicas incluyen ranas, serpientes, lagartijas, pinzones, colibríes, gofres, ratones, cíclidos y gobios, entre muchos más. (par,3)

Existen plantas que florecen de día y otras de noche, cada una asociada a polinizadores específicos, lo que garantiza la continuidad de la biodiversidad. En Costa Rica, la variedad de polinizadores incluye especies urbanas y rurales como las abejas (*Apis melífera*, meliponinos, abejas solitarias), mariposas y colibríes. Según CINAT-UNA. (2022), “En Costa Rica tenemos alrededor de 650 especies, las cuales pueden tener poblaciones reducidas y muchas en peligro de desaparecer.” (par,1) Entre ellas, las abejas sin aguijón como *Melipona beecheii*, *Melipona fallax*, *Melipona costaricensis*, *Tetragonisca angustilla* y *Scaptotrigona pectoralis* son especialmente importantes para la polinización de plantas nativas, contribuyendo a la regeneración de diversos ecosistemas. Según J, Troya y K, Sasa. (2024).

En Costa Rica la apicultura ha pasado por etapas de crecimiento, declive y estancamiento, debido a factores socioambientales y políticos (Garay, 2016). Paralelo a la apicultura, existe la meliponicultura, que es similar, pero se emplean especies de abejas tipo meliponas (Meliponini, sin aguijón). (pag,7)

Los polinizadores son vitales para la supervivencia de los ecosistemas y para la producción de alimentos. Se estima que alrededor del 75% de los cultivos destinados al consumo humano dependen, al menos en parte, de la polinización. Las abejas, en particular, aseguran la reproducción de plantas autóctonas y cultivos agrícolas, beneficiando tanto a la biodiversidad como a la seguridad alimentaria. Gracias a la polinización, frutas, verduras,

semillas y otros productos esenciales llegan a nuestra mesa, fortaleciendo la sostenibilidad de los ecosistemas y la economía rural.



Abejas sin Aguijón

Melipona becheii o gato jicote

La abeja Melipona BEECHEII es diferente porque ellas únicamente visitan plantas con propiedades medicinales, por lo que sus productos son curativos para muchas afecciones. Los mayas reconocieron que estos seres son especiales y por eso esta cultura las considera SAGRADAS. Ellos llamaron a los productos de la abeja Melipona “Alimento del Sol”. Becheii. (s.f) (pag,3)

Tetragonisca angustula (mariolitas)

Tetragonisca angustula forma colmenas y produce una miel de alta calidad que es utilizada por los lugareños con fines alimenticios y medicinales. Son polinizadores de plantas nativas y exóticas con interés comercial como Carica papaya, beneficiando plantaciones cercanas. Construyen sus nidos en gran variedad de ambientes, desde cavidades en árboles vivos, hasta cualquier hueco con el suficiente tamaño en ciudades. Ecos del Bosque. (s.f) (par,2)

En el ámbito social, enseñar a las familias —especialmente a aquellas que viven cerca de corredores biológicos— el arte de la meliponicultura (crianza de abejas sin aguijón en cajas tecnificadas) promueve la polinización natural, impulsa la agricultura sostenible y contribuye a la conservación de la biodiversidad. Además, esta actividad puede convertirse en una fuente de ingresos para comunidades en condición de vulnerabilidad, generando emprendimientos productivos con impacto ambiental positivo.

La ONU reconoce la importancia de las abejas, la apicultura y la Meliponicultura. El 20 de diciembre de 2017, la Asamblea General proclamó el 20 de mayo como el Día Mundial de las Abejas, con el objetivo de sensibilizar sobre su papel y promover el apoyo a las personas que trabajan en el sector. Este reconocimiento refuerza la necesidad de brindar asistencia a los

apicultores y meliponicultores para adoptar prácticas sostenibles y mejorar la calidad de la miel y sus derivados.

En este contexto, es importante desarrollar programas de capacitación dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo aquellas con pocas oportunidades de empleo convencional. La enseñanza de técnicas apícolas y meliponícolas permite que familias de escasos recursos adquieran conocimientos para emprender y comercializar productos derivados de la miel en mercados nacionales e internacionales. Así, la apicultura y la



meliponicultura no solo preserva a los polinizadores y la biodiversidad, sino que también ofrece una herramienta poderosa para el desarrollo económico y la inclusión social, especialmente en el marco de un modelo de vida sostenible en nuestro planeta azul.

Colmenas con Oportunidad

Es el proyecto con la población con autismo en la región Chorotega busca aprovechar el potencial productivo de especies de abejas sin aguijón como la *Melipona beecheii* (conocida como mariola o gato jicote) y la *Tetragonisca angustula*, entre muchas otras. Estas abejas producen una miel de sabor exquisito y con reconocidas propiedades medicinales. Según López (2006), “por su parte la miel: resuelve todos los impedimentos que ofuscan y oscurecen la vista” (pár. 9). Además, su consumo puede favorecer la digestión, fortalecer el sistema inmunológico y aportar múltiples beneficios para la salud.

Objetivo General

Promover la inclusión social y la autonomía económica de personas con autismo, a través de la implementación de proyectos productivos de meliponicultura con abejas Mariolas, fomentando la diversificación económica y la conservación de la biodiversidad en Costa Rica.

Objetivos Específicos

- Capacitar a personas con autismo y sus familias en técnicas de manejo sostenible de abejas sin aguijón, adaptadas a sus capacidades y ritmos de aprendizaje.
- Desarrollar un modelo productivo de meliponicultura para permitir generar ingresos mediante la producción y comercialización de miel y derivados de alta calidad.
- Fomentar la conciencia ambiental sobre la importancia de los polinizadores en la biodiversidad y la seguridad alimentaria.
- Integrar a las personas con autismo en actividades de valor agregado, cómo el envasado, etiquetado Y comercialización de productos meliponícolas, fortaleciendo sus habilidades prácticas y sociales.
- Contribuir a la conservación de las abejas mariolas y la polinización natural de las plantas nativas y cultivos agrícolas en las comunidades participantes.

El propósito de esta iniciativa es enseñar a las personas con autismo un oficio que puedan desarrollar y que les permita generar ingresos, especialmente considerando que, por

sus limitaciones cognitivas, muchas no pueden acceder a la educación superior. Dependiendo del grado de autismo y el nivel de funcionalidad de cada persona, podrán participar en distintas tareas propias de la meliponicultura: desde el cuidado y asistencia de las colmenas, hasta la elaboración de semilleros de plantas con floración y su posterior siembra cerca de las colmenas; también la recolección, envasado y venta de la miel.

Este proyecto no solo representa una actividad terapéutica y ocupacional, sino que



también abre una vía real de ingresos mediante la producción de miel, un producto de alto valor en el mercado, especialmente en el sector orgánico y artesanal. Su comercialización, tanto a nivel local como en ferias comunitarias, permite la participación de las familias y cuidadores, fortaleciendo así las redes de apoyo. De esta forma, se promueve la autonomía económica y se refuerza el sentido de pertenencia y propósito, elementos esenciales para mejorar la calidad de vida de las personas con autismo y sus comunidades.

Niños Autistas de Nicoya de la Asociación Autismo Región Chorotega.

En la región Chorotega, la meliponicultura se presenta como una oportunidad excepcional para conectar la conservación del medio ambiente con un desarrollo social inclusivo. Las abejas sin aguijón, como la *Melipona beecheii* y la *Tetragonisca angustula*, son cruciales no solo para la polinización y el mantenimiento de la biodiversidad, sino que también producen una miel muy apreciada por su calidad, propiedades medicinales y su

carácter orgánico. Sin embargo, este recurso natural aún no se está aprovechando al máximo como un motor de desarrollo económico en comunidades vulnerables.

Las personas con autismo que tienen deficiencia cognitiva a menudo enfrentan importantes obstáculos para acceder a la educación superior y para integrarse en empleos formales. Esto limita sus oportunidades de lograr independencia económica y participar en la sociedad. La meliponicultura, con sus características seguras y adaptables, es una actividad ideal para su inclusión, ya que permite realizar tareas estructuradas y repetitivas que se pueden ajustar a sus capacidades, promoviendo así su autonomía, autoestima y habilidades prácticas.

Además de su valor productivo, el proyecto también ayuda a conservar a los polinizadores nativos, que son fundamentales para la seguridad alimentaria y la resiliencia de los ecosistemas. Su implementación refuerza la economía local a través de la venta de miel y productos derivados en mercados orgánicos y artesanales, al mismo tiempo que educa a la comunidad sobre la importancia de proteger a las abejas y los recursos naturales. En este contexto, la iniciativa se presenta como una respuesta integral que combina inclusión social, generación de ingresos y conservación ambiental, ofreciendo un modelo que puede replicarse en otras regiones y estableciendo un camino hacia un desarrollo sostenible y equitativo.

la



ECOLMENAS proyecto de apicultura de zona de Hojancha

El señor José Fulvio Sandoval Pérez, es un apicultor y meliponicultor de la zona de Hojancha quien se dedica a la elaboración del material apícola y además tiene sus propias colmenas tanto de abejas *Apis Melífera* como Abejas *Melipona becheii*, su proyecto se llama ECOLMENAS, es quien me ha estado enseñando sobre el cuidado de abejas para el proyecto de nosotros.

Su proyecto lo pueden observar en el siguiente enlace.
<https://storymaps.arcgis.com/stories/cf9ad20612f6462a9fb59c070d222af6>

Conclusión

Las personas con autismo que tienen deficiencia cognitiva a menudo enfrentan barreras que limitan su acceso a la educación superior y su capacidad para desenvolverse en el mundo laboral. Este grupo de la población necesita alternativas reales que les permitan incluirse y alcanzar una autonomía económica. El proyecto de cría y manejo de abejas mariolas surge como una solución viable, sostenible y humana para abordar esta necesidad, fusionando la conservación del medio ambiente con la generación de ingresos. La meliponicultura, gracias a la naturaleza dócil de las abejas sin aguijón, permite crear actividades que se adaptan a las habilidades y ritmos de las personas con autismo. Esto facilita su participación activa en tareas como el cuidado de colmenas, la recolección de miel y la elaboración de productos derivados.

Este trabajo no solo proporciona un medio de vida, sino que también refuerza la autoestima, promueve la integración en la comunidad y desarrolla habilidades prácticas que pueden perdurar a lo largo de la vida. Además, el proyecto ayuda a preservar una especie fundamental para la polinización y la biodiversidad, lo que a su vez fortalece el equilibrio de los ecosistemas y la seguridad alimentaria. Así, esta iniciativa no solo tiene un impacto positivo en las personas con autismo y sus familias, sino que también genera beneficios ambientales y sociales que benefician a la comunidad en su conjunto. En resumen, la meliponicultura con abejas mariolas demuestra que es posible crear modelos productivos

inclusivos, donde la protección del medio ambiente y el desarrollo humano vayan de la mano, ofreciendo oportunidades dignas y sostenibles para quienes más lo necesitan.

Bibliografía.

- Becheii. (s.f). SALVANDO ABEJAS NATIVAS. https://beecheii.com/?srsltid=AfmBOorfjw3ALfOoaVeHuH60xto1RCT1Gj2SZrZ_F8F7IT_Kr_3OMbH5
- BioCosta Rica. (s.f). Datos país. <https://chmcostarica.go.cr/Datos%20pa%C3%ADs/costa-rica-es-uno-de-los-25-paises-megadiversos-en-el-mundo-y-uno-de-los-20-paises-con>
- Ecos del Bosque. (s.f). Tetragonisca angustula. <https://ecosdelbosque.com/fauna/tetragonisca-angustula>
- G, Celis y M, Ochoa. (2022). Trastorno del espectro autista (TEA).
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=s0026-17422022000100007&script=sci_arttext
- J, Troya y K, Sasa. (2024). Plantas de importancia para las abejas de Costa Rica. <https://pnud-conocimiento.cr/wp-content/uploads/2025/01/Guia-de-Abejas-CR-WEB.pdf>
- López. (2006). REMEDIOS OFTÁLMICOS EN LA MATERIA MÉDICA
DEDIOSCÓRIDES (II). <https://scielo.isciii.es/pdf/aseo/v81n5/historico.pdf>
- R, Báez y P, Jiménez. (s.f). La gestión de los recursos naturales.
https://www.malaga.eu/export/sites/malagaeu/la-ciudad/agenda-urbana/.galleries/Documents/2_La-gestion-de-los-recursos-naturales.pdf

EPÍLOGO

La realidad de Castilla-La Mancha frente a la despoblación y la vulnerabilidad social refleja un desafío compartido por muchas regiones rurales de Europa e Iberoamérica. Así lo muestran también los casos analizados en este número de la *Revista Hispanoamericana de Derechos Humanos (REHISDEHU)*, con especial atención a Perú y a la región chorotega de Costa Rica.

En la primera parte, las autoras y autores ofrecen un diagnóstico territorial que permite profundizar en las raíces de la despoblación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, con especial incidencia en la provincia de Ciudad Real. No se trata solo de un fenómeno demográfico: también es social, educativo y estructural, con efectos sobre las redes comunitarias y la organización del territorio, lo que pone en riesgo el futuro de muchas zonas rurales.

La segunda parte presenta estrategias de desarrollo territorial y reactivación económica, que muestran caminos innovadores y estrechamente ligados a la identidad de Castilla-La Mancha. Se destacan iniciativas que demuestran cómo el uso sostenible de los recursos naturales y culturales puede convertirse en motor de nuevas oportunidades sociales y económicas, desde la vitivinicultura hasta la gastronomía.

En la tercera parte se examinan las políticas públicas y el marco de actuación de la Unión Europea, destacando la importancia de dar una respuesta conjunta y coherente al reto demográfico. Propuestas como el pacto rural, las medidas fiscales y la alineación con los instrumentos europeos subrayan la necesidad de impulsar políticas integrales que fomenten la cohesión y la innovación, respetando siempre las particularidades de cada territorio.

La cuarta parte amplía el debate con una mirada comparada entre Europa e Iberoamérica en torno a la inclusión social y la sostenibilidad rural. El análisis de la discapacidad y de la gestión de recursos naturales en contextos vulnerables de Perú y Costa Rica invita a reflexionar sobre la universalidad de los retos rurales y sobre los aprendizajes que pueden generarse entre territorios distantes geográficamente, pero conectados por realidades sociales y naturales similares, así como por los lazos históricos que los unen a España como países hermanos.

En conjunto, este compendio ofrece una visión multidimensional que combina análisis rigurosos con propuestas prácticas, siempre con el objetivo de contribuir a la revitalización social y económica de Castilla-La Mancha. Se trata de una invitación a la acción conjunta de actores locales, nacionales, europeos e iberoamericanos para proteger y fortalecer los espacios rurales como pilares esenciales de identidad, cultura y desarrollo.

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas las entidades que han hecho posible la realización de este curso de verano de la Universidad de Castilla-La Mancha. Su apoyo, colaboración y compromiso han sido fundamentales para promover el conocimiento y el desarrollo territorial en la región. En especial, agradecemos a la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Castilla-La Mancha y a la Academia Joven de España, por su respaldo académico y su impulso a la investigación interdisciplinar. También a la Agrupación de Jóvenes Abogados del Ilustre Colegio de Abogados de Ciudad Real y a la Asociación de Jóvenes Empresarios de Ciudad Real, cuyo compromiso ha enriquecido el diálogo y la reflexión sobre los retos territoriales actuales. En la misma línea, reconocemos la valiosa colaboración de la Cátedra Santander de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y de la Cátedra Discapacidad y Dependencia (DyD), impulsada por la Excma. Diputación Provincial de Ciudad Real. Asimismo, destacamos el apoyo del Consejo de la Juventud Local de Ciudad Real, cuya participación ha aportado una visión renovadora y comprometida desde la perspectiva juvenil.

El curso contó además con el respaldo de DECACOR UCLM (XI convocatoria de ayudas para proyectos de cooperación al desarrollo y responsabilidad social) y de Europe Direct Ciudad Real, que ofrecieron recursos y apoyo estratégico para su impulso. La colaboración de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real y del Instituto Internacional de Derechos Humanos – Capítulo España ha sido determinante para reforzar el rigor académico y el enfoque en derechos humanos que atraviesa esta iniciativa. Igualmente, agradecemos la implicación del Movimiento Europeo - Sección regional de Castilla-La Mancha, cuya participación aportó perspectivas europeas e internacionales. Nuestro reconocimiento se dirige también a la *Revista Hispanoamericana de Derechos Humanos (REHISDEHU)*, gracias a la cual ha sido posible publicar este número extraordinario.

Finalmente, queremos agradecer de manera especial al Vicerrectorado de Cultura, Deporte y Responsabilidad Social de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) por su impulso y apoyo en la organización de este curso de verano. Su compromiso ha permitido generar el espacio institucional necesario para que este diálogo interdisciplinar y territorial se hiciera realidad.

En definitiva, extendemos nuestro profundo agradecimiento a todas las entidades colaboradoras. Gracias por compartir su visión y por su compromiso con la construcción de un futuro más justo, inclusivo y sostenible para Castilla-La Mancha y sus zonas rurales.

Teresa Pareja Sánchez

Codirectora de Proyectos de Investigación y Transferencia Colaborativa TESEA. Instituto Internacional de Derechos Humanos – Capítulo España.

Sergio Sánchez París

Secretario General del Instituto Internacional de Derechos Humanos – Capítulo España.