

ARTÍCULOS / ARTICLES

CARENCIA DE CRITERIOS DEMOGRÁFICOS EN LAS ZONIFICACIONES RURALES CONTRA LA DESPOBLACIÓN: EL PROGRAMA DE LA INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA (ITI) EN CASTILLA-LA MANCHA (ESPAÑA)

Ángel Raúl Ruiz Pulpón

Universidad de Castilla-La Mancha

Angelraul.ruiz@uclm.es

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3597-7394>

Recibido: 20/06/2022; Aceptado: 30/06/2023; Publicado: 04/10/2024

Cómo citar este artículo/citation: Ruiz Pulpón, Ángel Raúl (2024). Carencia de criterios demográficos en las zonificaciones rurales contra la despoblación: el programa de la Inversión Territorial Integrada (ITI) en Castilla-La Mancha (España), *Estudios Geográficos*, 85 (296), e152. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.2024158.158>

Resumen: La lucha contra la despoblación rural ha ido ganando protagonismo en la toma de decisiones de las administraciones públicas a lo largo de los últimos años. En Castilla-La Mancha, región donde los fenómenos de despoblación son significativos, se han llevado a cabo distintas acciones que priorizan las zonas más afectadas por este proceso, constituyendo una de las regiones pioneras en la toma de decisiones. Entre las medidas programadas destaca la Inversión Territorial Integrada (ITI) que, implementada a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, plantea hasta cinco áreas prioritarias de actuación en Castilla-La Mancha. El objetivo consiste en valorar la zonificación territorial que propone dicho Programa, teniendo en cuenta variables demográficas como el cambio demográfico, el grado de envejecimiento, la densidad de población y el tamaño municipal, que son indicadores que emplea el propio Gobierno regional en la recientemente aprobada Ley 2/2021 de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la Despoblación y para el desarrollo rural de Castilla-La Mancha. Los resultados nos permiten comprobar, en primer lugar, que una correcta zonificación inicial es esencial a la hora de enjuiciar la eficiencia de las acciones programadas; y en segundo, que el modelo espacial propuesto cuenta con evidentes limitaciones territoriales en su diseño, ya que omite numerosos municipios con claros síntomas de regresión demográfica.

Palabras clave: Despoblación, Zonificación rural, Inversión Territorial Integrada, Ley de despoblación, criterios demográficos, Castilla-La Mancha.

Lack of demography criteria in rural zoning against population decline: the Integrated Territorial Investment (ITI) program in Castilla-La Mancha (Spain).

Abstract: The struggle against rural depopulation has been gaining prominence in the decision-making of public administrations over the last few years. In Castilla-La Mancha, a region where population decline is significant, various actions have been carried out to prioritize the areas most affected by this process, making it one of the pioneering regions in decision-making. Among the measures programmed, the Integrated Territorial Investment (ITI) stands out, which, implemented through the European Structural and Investment Funds, proposes up to five priority areas for action in Castilla-La Mancha. The aim is to assess the territorial zoning proposed by this Program, taking into account demographic variables such as demographic change, ageing rates, population density and municipal size, which are indicators used by the regional Government itself in the recently approved Law 2/2021 on economic, social and tax measures against depopulation and for the rural development of Castilla-La Mancha. The results allow us to verify, firstly, that a correct initial zoning is essential when judging the efficiency of the programmed actions; and secondly, that the proposed spatial model has obvious territorial limitations in its design, as it omits numerous municipalities with clear symptoms of demographic regression.

Key words: Population decline, Rural zoning, Integrated Territorial Investment, Depopulation Law, demographic criteria, Castilla-La Mancha.

INTRODUCCIÓN

La despoblación, el creciente envejecimiento, y la movilidad de la población, son fenómenos con importantes repercusiones sociales y territoriales en la Unión Europea (European Commission, 2020, p. 10). Nos referimos a dinámicas que se encuentran interrelacionadas entre sí y cuyos efectos se ven condicionados por la progresiva polarización existente entre ámbitos rurales y urbanos. Hablando de despoblación, el Observatorio ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) revela que la población rural de la Unión Europea descenderá en torno a 7,9 millones de efectivos hasta el año 2050 (ESPON, 2017, p.2), siendo los países del sur de Europa los más afectados (ESPON, 2018; 2019). Esta situación no sólo evidencia las dificultades de cohesión y de desarrollo territorial de los espacios de escaso poblamiento en el futuro más inmediato, sino también, la necesaria implantación de acciones que estén capacitadas para abordar el serio declive demográfico en el que se encuentran. En este desempeño, resulta clave la toma de decisiones basadas en diagnósticos demográficos que tengan en cuenta la relevancia de las tendencias que afectan actualmente a la población rural europea, como los crecimientos vegetativos estancados, la sobremortalidad ocasionada por la pandemia y la descompensación de los flujos migratorios en zonas rurales, sin obviar el significado de otros factores sociales y económicos que están interviniendo en la despoblación y que han sido debatidos recientemente por la comunidad académica para el caso español (Bandrés y Azón, 2021; Collantes y Pinilla, 2020; Collantes y Pinilla, 2022; Esparcia, Martínez y Querol, 2020; Esparcia, 2021; Fajardo y Escribano, 2020; Gil, Bayona y Pujadas, 2023; Gutiérrez, Moral y Ramos, 2020; Lois, Durán y Patiño, 2022; Molinero, 2022; Moyano, 2022).

Según el Ministerio de Política Territorial y Función Pública del Gobierno de España (MPTFP, 2018, pp. 4-8), el 63,2% de los municipios españoles habían perdido población entre 2001 y 2018; mientras que entre 2011 y 2018, lo hacían ya el 80,2%. Siguiendo este mismo estudio, la situación se agravaría en los municipios menores de 1.000 habitantes, donde el descenso afectaría al 88,3% de estas entidades. La pérdida de población experimentada en los últimos años permite hablar de una segunda oleada de despoblación en España (Esparcia, 2021, p. 77; González y López, 2021) que, junto a la mencionada pandemia, condiciona el análisis de los efectos de las “dos crisis” (económica y sanitaria), en el comportamiento de la

población rural y urbana (Molinero, 2022, p. 58). Así, se consolida un debate social en torno al fenómeno de la despoblación desde diferentes perspectivas (Esparcia, 2021, p.79), siendo una de las más interesantes la multiplicación de iniciativas legislativas concretadas principalmente por parte de los gobiernos autonómicos que cuentan con competencias en ordenación territorial (Esparcia, 2021, p. 106; Tornos, 2021). Como ejemplos, el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón en 2000 fue uno de los primeros referentes (BOCA, 2010), que tuvo su continuación en la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de 2017 (BOA, 2017), que establecía hasta 70 objetivos, 122 estrategias y 184 medidas concretas ante este fenómeno. También merece la pena mencionar la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, publicada en 2010, y surgida de un amplio proceso de participación social (Gobierno de Castilla y León, 2017). Por su parte, Castilla-La Mancha muestra una relevante preocupación por la despoblación rural en la actualidad. La búsqueda de consensos entre las administraciones competentes y los actores sociales y económicos de la región han tenido su plasmación en diferentes actuaciones, como la firma del *Primer Pacto contra la despoblación en Castilla-La Mancha* en febrero de 2020, donde se abogaba por “la puesta en marcha de un proceso de amplia participación institucional, social y colaborativa tendente al diseño de una Estrategia Regional frente al Reto Demográfico” (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2020, p. 5), articulada en seis ejes de actuación: 1. Ordenación y desarrollo sostenible del territorio con conectividad territorial. 2. Fomento de actividades económicas, del emprendimiento y la innovación. 3. Infraestructuras, agua, comunicaciones y transporte. 4. Servicios públicos básicos, bienestar social, atención a la infancia y envejecimiento. 5. Igualdad de oportunidades, familia, natalidad, relevo generacional, vivienda e inmigración; y 6. Fiscalidad y financiación. Además, se apostaba por la toma en consideración de la despoblación por parte de la política de cohesión y la Política Agraria Común, enfatizando la importancia que los grupos de desarrollo rural podrían jugar al efecto, en consonancia con el Dictamen *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* publicado por el Consejo Económico y Social Europeo en 2022 (CESE, 2022).

Como consecuencia de este consenso institucional, podemos destacar los procesos de participación pública para la redacción de una Ley específica con-

tra la despoblación, cuyo resultado ha sido la puesta en marcha, en mayo de 2021, de la Ley 2/2021 *de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la Despoblación y para el desarrollo rural de Castilla-La Mancha* (en adelante, Ley de Despoblación). Esta Ley, aparte de realizar un interesante esfuerzo de zonificación, despliega una prolija batería de medidas articuladas en torno a la Estrategia Regional frente a la Despoblación anteriormente mencionada, consistente en cuatro líneas prioritarias de actuación: servicios públicos, ámbito económico, ámbito social y ámbito institucional. En este sentido, propone los instrumentos necesarios para el disfrute de los servicios públicos esenciales en el medio rural en materia de igualdad, de educación y sanidad, de acceso a transporte, y de servicios sociales; y aborda, en su Título IV, las políticas públicas necesarias para el impulso de la cohesión social, económica y territorial bajo los supuestos de un desarrollo económico sostenible.

LA INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA

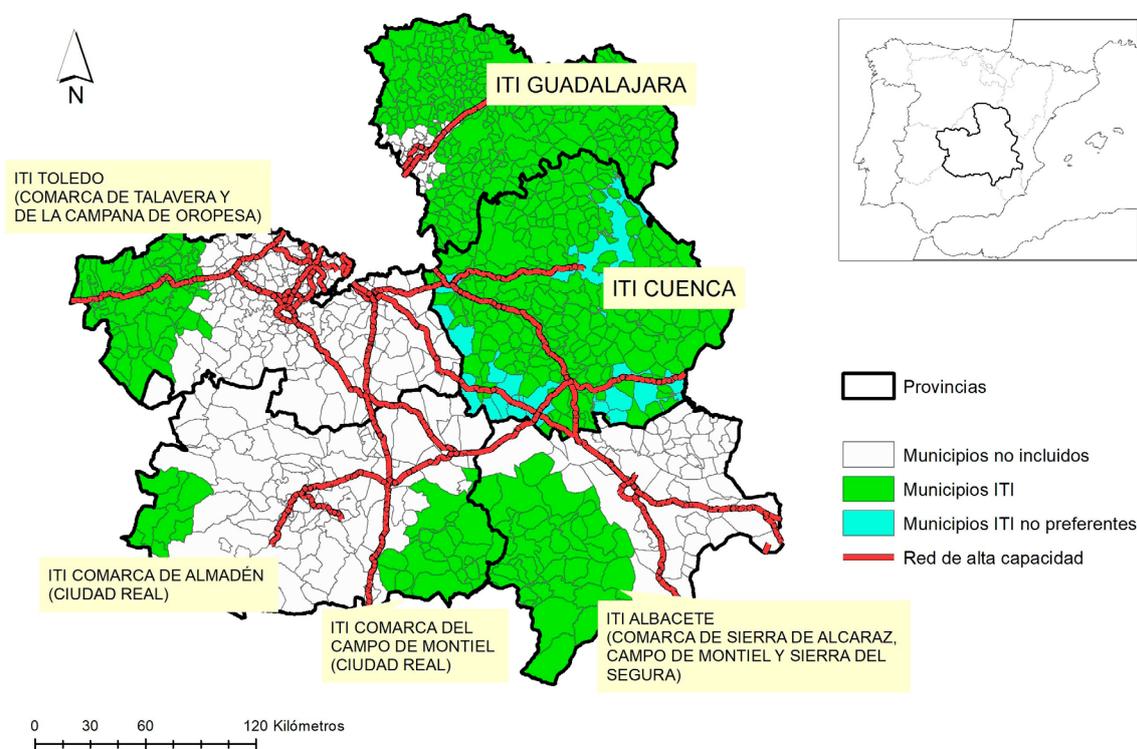
Junto a la puesta en marcha de la Ley, Castilla-La Mancha cuenta, desde 2016, con la Inversión Territorial Integrada (en adelante, ITI) como instrumento específico de lucha contra la despoblación en zonas rurales. Esta iniciativa surgió del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 que establecía las prioridades y la estrategia del estado de cara al disfrute de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos correspondientes a este periodo financiero. El Acuerdo, recogía en su apartado 3.1.2 el desarrollo de la Inversión Territorial Integrada como “instrumento establecido por la Unión Europea para facilitar acciones integradas en territorios que muestren serios síntomas de declive económico y despoblamiento” (Gobierno de España, 2014, p. 341), fijando la posibilidad de desarrollo de las ITI a nivel pluri-regional o regional, siempre que se detectase la necesidad de plantear enfoques integrados y existiera un hecho diferencial que así lo justificara (Ruiz, 2020, p.93). El documento preveía el desarrollo de seis ITI en España: La ITI Azul, destinada a la Estrategia Atlántica; la ITI del Mar Menor, con el objeto de implantar una estrategia de gestión integrada en zonas costeras de ese ámbito; la ITI de la provincia de Cádiz, donde se establecían actuaciones especiales para superar la crisis económica y reforzar la situación de la provincia dentro del territorio andaluz; la ITI de la provincia de Teruel, como provincia representativa de los fenómenos de despoblamiento; la ITI de Jaén, con los mismos planteamientos que la de Cádiz; y la ITI de Castilla-La Mancha, donde el

Acuerdo incidía en la baja densidad demográfica, en la dispersión territorial y en la dificultad orográfica como factores que justificaban la aplicación del Programa.

En 2016, y por acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, se aprobó la estrategia de actuación de la ITI dividida en cuatro ejes (innovación, tejido económico, recursos ambientales y entorno humano), que articulaban hasta nueve líneas estratégicas de intervención (nuevas tecnologías, modernización y diversificación del sector agrario, desarrollo turístico, competitividad empresarial, economía sostenible, cuidado del medio ambiente, empleo y promoción socio-laboral, condiciones de vida para la población local, y formación). También, se delimitaron las cinco áreas prioritarias de actuación, cada una correspondiente a una provincia, donde se priorizaban los siguientes territorios (Mapa 1): ITI de Cuenca (toda la provincia, con especial interés por los municipios por debajo de los 2.000 habitantes); ITI de Guadalajara (toda la provincia, excepto los municipios del Corredor del Henares); ITI de Talavera de la Reina (en la provincia de Toledo e incorporado la Campana de Oropesa); ITI de Albacete (albergando a gran parte de la comarca de la sierra de Alcaraz, del Campo de Montiel y de la Sierra del Segura); e ITI de Ciudad Real, con sólo dos territorios: comarca de Almadén y comarca del Campo de Montiel. El resultado es la delimitación de una serie de ámbitos que presentan dinámicas de despoblación rural, pero que no guardan una escala o patrón territorial común, es decir, figuran provincias completas, como la de Cuenca, con provincias con excepcionalidades (Guadalajara); y en el caso de las comarcas, han sido los territorios Leader la principal referencia, como ocurre en la ITI de Almadén que coincide exactamente con el territorio donde opera la Asociación para el Desarrollo Sostenible de la comarca del mismo nombre. El hecho de que no exista una comarcalización oficial de Castilla-La Mancha compromete no sólo la eficacia de los instrumentos de la ordenación del territorio, sino también la toma de decisiones en materia demográfica, social, ambiental o económica.

La ITI cuenta con un modelo de gobernanza propia mediante un Comité de Planificación, Coordinación y Seguimiento que se encarga de proponer y supervisar las actuaciones previstas, así como emitir informes o acciones que fomenten su desarrollo. El comité coordina los Subcomités Territoriales de Participación, uno para cada provincia de Castilla-La Mancha, que efectúan el seguimiento, el impulso y la coordinación de la ejecución de las medidas ITI en su ámbito de actuación. Estos Subcomités están integrados por diferen-

MAPA 1
ÁMBITOS TERRITORIALES DE APLICACIÓN DE LA ITI EN CASTILLA-LA MANCHA



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Vicepresidencia primera del Gobierno Regional

tes representantes del tejido socioeconómico de la región, lo que garantiza la participación en la toma de decisiones.

En la página web creada al efecto por el Gobierno Regional figuran las actuaciones de interés que se han llevado a cabo, teniendo la posibilidad de consultarlas con un visor geográfico. Las actuaciones pueden ser de gestión directa, es decir, por medio de iniciativas de los órganos gestores del Programa; e indirectas, mediante convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia. Entre las actuaciones de gestión directa destacan las dedicadas a expresiones de interés en materia turística; la instalación de nuevas antenas para cobertura 4G y 5G; actuaciones en centros de mayores y personas con discapacidad; acciones en materia e intervenciones de regeneración medioambiental del suelo; y actuaciones en centros educativos. Entre las de tipo indirecto sobresalen los proyectos para la gestión de residuos domésticos, de construcción y de demolición; y proyectos de ahorro

y eficiencia energética tanto en edificaciones de la administración local, como en el alumbrado público exterior. La asignación económica para poner en marcha las actuaciones ascendía a poco más de 507 millones de euros en el periodo 2014-2020, con presupuesto proveniente de los Fondos Estructurales y de Cohesión (FSE, FEADER y FEDER).

PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS

En el Mapa 1 observamos cómo la iniciativa cubriría en torno al 50% de la superficie regional y las dos terceras partes de los municipios de la región. Además, comprobamos la escasa relevancia de las vías de comunicación de gran capacidad (autovías y autopistas) en las áreas priorizadas, refrendando la situación de aislamiento que proponía la ITI en sus planteamientos iniciales. Descubrimos cómo amplias zonas de las provincias de Ciudad Real y de Toledo quedarían, en principio, fuera de la aplicación del Programa. Teniendo en cuenta que nos referimos a territorios

de fuerte carácter rural, la pregunta de investigación reside en valorar hasta qué punto la despoblación está afectando a estas zonas excluidas de la ITI si consideramos aspectos estrictamente demográficos, y en consecuencia, enjuiciar el diseño territorial del Programa. Partimos de la hipótesis de que cualquier intento de actuación sobre el territorio debe basarse en la identificación de los parámetros que definan, de forma concreta, la despoblación. Este concepto se entiende como la pérdida de población de un territorio en un determinado intervalo de tiempo (Johnson y Lichter, 2019, p. 3; Pinilla y Saéz, 2017, p. 2; Ruiz y Ruiz, 2021, p. 5), por lo que deducimos que el análisis del cambio demográfico será uno de los factores fundamentales junto al estudio de la densidad de población, éste último vinculado con el desdoblamiento.

Estos preceptos son la base de recientes aproximaciones académicas que analizan el cambio demográfico en España (Recaño, 2017; Bandrés y Azón, 2021; Gutiérrez et al., 2020; Molinero, 2022; Gil, et al., 2023). En el primero, Joaquín Recaño ofrece una clasificación de tres tipologías de municipios en España (de resiliencia demográfica, de espacios de emigración y de despoblación irreversible) que surgen a partir de dinámicas como el envejecimiento poblacional, la emigración y la proximidad a espacios poblados (Recaño, 2017, p. 3). En segundo lugar, la Fundación FUNCAS parte de diez indicadores, cinco demográficos y cinco económicos, empleando factores como el crecimiento poblacional, el grado de envejecimiento y la densidad de población (Bandrés y Azón, 2021, p. 29). En el tercer caso, se analizan las tendencias de los ámbitos rurales y urbanos, atendiendo al crecimiento real como resultado de la relación entre crecimiento vegetativo y migraciones netas, sin obviar el tamaño municipal (Gutiérrez et al., 2020, pp. 26-31); mientras que Fernando Molinero habla de saldos de población desglosados en pérdidas y ganancias poblacionales, sin obviar el análisis de la densidad de forma diacrónica (Molinero, 2022, pp. 30-32). Por último, la despoblación a escala municipal es ampliamente estudiada por Gil, Bayona y Pujadas, atendiendo a los indicadores básicos del cambio demográfico que determinan hasta nueve tipos de áreas rurales (Gil et al., 2023, p. 23).

Estos elementos también son definidos en la normativa impulsada por los gobiernos regionales, como es el caso de las deducciones impositivas en zonas rurales en riesgo de despoblación fijadas por el gobierno de Asturias o la mencionada Ley de Despoblación de Castilla-La Mancha que, basándose en aportaciones teóricas previas (Reig, Goerlich y Cantarino, 2016;

Vard, Willems, y Peters, 2005), emplea indicadores demográficos como el tamaño, la densidad y el cambio demográfico, acompañado de otras variables sobre actividad económica, cobertura de usos del suelo y de accesibilidad para delimitar zonas afectadas por la despoblación. Partiendo de estos indicadores demográficos, el objetivo es evaluar el diseño territorial que plantea la ITI en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Los resultados se discutirán en clave de eficiencia territorial, es decir, estimando su significado para impulsar la cohesión territorial y su capacidad para revertir la despoblación a partir de un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto territorial (Farinós, 2008, p. 13). Consideramos que el esfuerzo del gobierno en poner en marcha una Ley concreta contra la despoblación, priorizando los territorios donde intervenir, supone una respuesta más en la búsqueda de esta clase de eficiencia.

FUENTES Y METODOLOGÍA

Las fuentes corresponden a la información demográfica actualizada y publicada por el Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha. Destacan los Padrones de población y otras estadísticas relativas a las características poblacionales y a la densidad demográfica, siendo todas ellas de fácil acceso y permitiendo el trabajo con paquetes estadísticos como Microsoft Excel o ArcMap. Para la delimitación de las zonas ITI se emplea el listado de municipios existente en la web corporativa del Gobierno Regional que, además, facilita valiosa información sobre el Programa, el ámbito geográfico, las actuaciones que se están llevando a cabo, la convocatoria de ayudas con cargo a la iniciativa, o la consulta de normativa específica. Cabe destacar, también, la existencia del servidor de mapas del gobierno regional que permite visualizar variada información de índole geográfica, económica y social. Sobresale la de tipo demográfico, que nos ha posibilitado trabajar con el mapa de zonificación rural de la despoblación y cotejar las áreas prioritarias de la ITI.

A la hora de abordar la zonificación propuesta desde la Ley de Despoblación, han resultado de especial interés la consulta de los Decretos de zonificación, así como el Informe del Servicio de Estadística de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno donde se explica la metodología empleada al efecto. Aparte de estos documentos, también figuran otros como alegaciones, informes técnicos y memorias relativas a la propuesta de zonificación, siendo digna de destacar la apuesta por la publicidad y transparencia del gobierno de Castilla-La Mancha.

METODOLOGÍA

Se propone un análisis comparativo entre la zonificación oficial propuesta por la ITI y la resultante de la aplicación de distintas variables demográficas que han sido empleadas en recientes estudios en el territorio español, centrándonos en las realizadas a nivel autonómico. Nos ceñiremos a aquellas que estudian la despoblación desde una perspectiva multivariante, como las realizadas desde la comunidad científica y las administraciones públicas, en concreto, desde las Comunidades Autónomas.

Del primer grupo, son especialmente interesantes los trabajos de la Red de Áreas Escasamente Pobladas del sur de Europa (SSPA) y los realizados por la Cátedra AVANT de la Universitat de València. La Red SSPA presentó, en 2020, el *Mapa 174 de zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes* (SSPA, 2020). En esta aportación se definen hasta cuatro tipos de situaciones demográficas en las que se podía encontrar un municipio español (buena, intermedia, grave y muy grave), a partir de 6 variables: altitud, pendiente media, densidad de población, índice de envejecimiento, porcentaje de población entre 0 y 4 años y evolución de la población entre 1991 y 2018. Los resultados reflejan que el 44% de los municipios españoles se encuentran en situación grave o muy grave, porcentaje que se duplica cuando se consideran los municipios de la red (SSPA, 2020). Por su parte, la Cátedra Avant aborda los municipios con riesgo de despoblación en la Comunidad Valenciana, proponiendo una metodología de trabajo basada en seis indicadores demográficos (densidad de población, tasa de crecimiento demográfico, crecimiento vegetativo, índice de envejecimiento, tasa de dependencia y tasa migratoria), que posibilitan la obtención de cuatro niveles de despoblación (riesgo muy alto, alto, moderado y resto). El trabajo sirve de referencia para el gobierno de la Generalitat, que aplica este método para diseñar propuestas de actuación (CESCV, 2020: 8).

Desde la perspectiva administrativa, las Comunidades Autónomas han empezado a trabajar en distintas zonificaciones rurales con mayor o menor nivel de desarrollo, empleando indicadores demográficos integrados. Entre las iniciativas, comentamos los esfuerzos del Principado de Asturias, donde se contempla el tamaño, la densidad y el cambio demográfico como referentes esenciales para una tipificación rural; Cantabria, que incorpora el envejecimiento como indicador estructural para reflejar distintas zonas en riesgo de despoblamiento; la Comunidad

Foral de Navarra, que utiliza la densidad de población y la pérdida del número de habitantes en un periodo de 30 años (1989-2019) para establecer hasta cinco niveles de despoblación; el Gobierno de Aragón, que propone un Índice Sintético de Desarrollo Territorial a partir de la consideración de cinco factores territoriales: actividades económicas, alojamiento, movilidad, equipamientos y servicios, y escenario vital y patrimonio territorial. Las 100 variables que emplea a nivel municipal van mucho más allá de la perspectiva demográfica, dando inclusión a aspectos económicos, ambientales o de accesibilidad; Por último, Castilla-La Mancha que, como hemos mencionado, emplea cuatro indicadores demográficos (densidad de población, tamaño demográfico, envejecimiento y variación de la población) y tres de tipo socioeconómico (accesibilidad a núcleos de población de más de 30.000 habitantes dentro de una provincia; la cobertura de usos del suelo; y el empleo por sectores económicos).

SELECCIÓN DE VARIABLES Y TRATAMIENTO ESTADÍSTICO

Teniendo en cuenta estas variables, resulta obvio que el estudio del cambio demográfico y de la densidad de población son importantes para evaluar el grado de despoblación y de despoblamiento respectivamente, si bien, la densidad de población no sería una variable claramente definitoria de todas las realidades que afectan al despoblamiento. A estos aspectos se le añade el tamaño municipal como indicador de concentración demográfica y una variable de la estructura biodinámica: el envejecimiento, que resulta de vital importancia a la hora de valorar el comportamiento del crecimiento vegetativo y el saldo migratorio, ambos determinados por la ausencia de jóvenes. En resumen, consideramos que los criterios demográficos empleados por la Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha son idóneos y definidores de los patrones generales de despoblación rural. Es obvio que la accesibilidad, la cobertura de usos del suelo y el empleo nos permiten completar el análisis, aunque hay que aclarar que en la zonificación propuesta se efectúan en clave provincial, constatada tanto en el empleo de las variables, como a la hora de delimitación de las zonas rurales de partida, que toman la pertenencia a las Áreas Básicas de Salud como criterio de homogeneidad territorial. En consecuencia, el análisis que planteamos se realiza sin limitaciones de escala y con la finalidad de identificar distintos comportamientos municipales en clave demográfica.

Respecto al tratamiento de las variables, se han empleado los indicadores básicos para cada uno de los criterios demográficos. En la densidad de población, el de habitantes por kilómetro cuadrado; en la tasa de envejecimiento, el porcentaje de población de más de 65 años entre población total; y en el tamaño de la población, los últimos datos del padrón de 2021. Por su parte, para el cálculo del cambio demográfico se ha utilizado el crecimiento real anual medio entre 2011 y 2021, indicador que, con distintas variaciones, se ha empleado en recientes estudios (Gutiérrez et al., 2020, p. 26; Molina de la Torre, 2019; Ruiz y Martínez, 2022, p. 10), y cuya fórmula consiste en:

$$Cra = \frac{Pf - Pi}{Pf + Pi/2} / t * 100$$

Donde CRA es el crecimiento real anual medio en %, "t" es el tiempo del intervalo, Pf es la población final y Pi es la población de inicio (Carrera, Del Canto, Gutierrez, Méndez, Pérez, 1988, p. 181). Se trata de un indicador definidor de la tendencia demográfica, ya que engloba, dentro de sí, la resultante del crecimiento natural y el saldo migratorio entre dos intervalos de tiempo concretos.

Una vez efectuados los cálculos de las cuatro variables, se confecciona un índice sintético Z para medir la despoblación en diferentes grados. El procedimiento consiste en restar a cada caso de cada variable (es decir, el indicador de cada municipio) la media del conjunto y dividirla después entre la desviación típica del mismo.

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{\sigma_n}$$

donde x_i es el valor que toma la variable para cada municipio, \bar{x} el valor medio municipal y σ_n a desviación típica del conjunto. Finalmente se ha obtenido un índice de todos los valores z dividiendo la suma de todos ellos entre el número de variables consideradas:

$$Z = \frac{\sum_i^n Z_i}{n}$$

Los resultados, en formato de puntos de desviación típica, sirven para presentar los umbrales estadísticos que nos permiten clasificar el nivel de despoblación municipal. A la hora de definir los niveles de despoblación, hemos usado el algoritmo de las rupturas naturales de Jenks que emplea Arcmap, donde las entidades se dividen en clases cuyos límites quedan

establecidos por diferencias considerables entre los valores de datos. Al final, delimitamos cuatro ámbitos por sus valores de desviación típica:

- Zonas con riesgo de despoblación extremo (umbral entre -1,19 y -0,29)
- Zonas con alto riesgo de despoblación (entre -0,28 y 0,39)
- Zonas con riesgo de despoblación moderada (entre 0,40 y 1,9)
- Zonas sin riesgo de despoblación (más de 1,9)

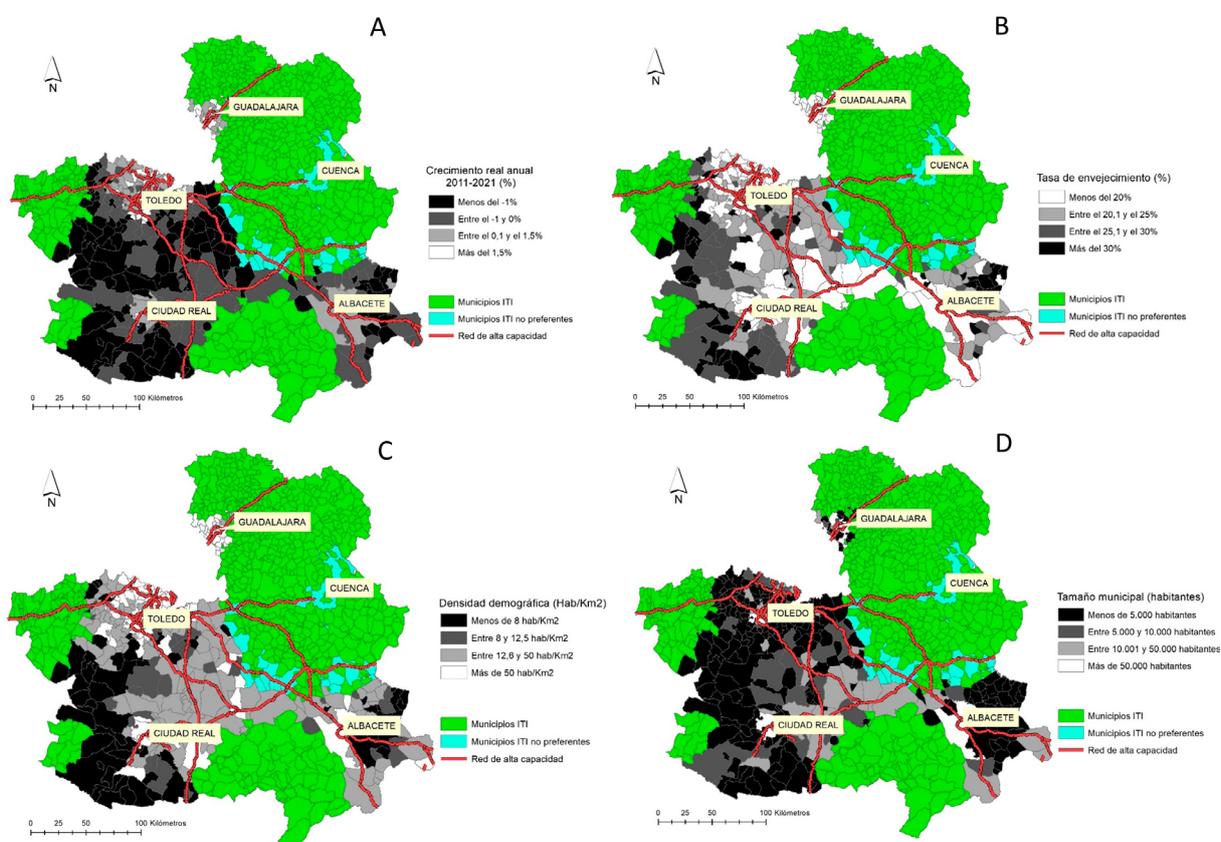
La cartografía nos ayudará a comprender el grado de despoblación de los municipios que han quedado fuera de la programación de la ITI, así como su comparación con otros intentos de zonificación rural, en especial, la considerada por la SSPA y la del gobierno regional. La representación previa del comportamiento de las cuatro variables se realizará mediante mapas de coropletas para facilitar la comparación territorial, teniendo en cuenta que algunas de estas variables suelen representarse con símbolos proporcionales.

RESULTADOS

En primer lugar, analizaremos la aplicación de las cuatro variables que definen la despoblación en territorios no insertos en la zonificación ITI por separado (Mapa 2), para después, proponer un índice que los sintetice en términos de intensidad de despoblación (Mapa 3). En el mapa 2 identificamos, al menos, tres áreas fuera del ámbito de la ITI que muestran indicadores agravados en las cuatro variables: área suroccidental de la provincia de Ciudad Real; área suroccidental de la provincia de Toledo, justo en contacto con el límite septentrional de la provincia de Ciudad Real; y zona oriental de la provincia de Albacete, coincidiendo con gran parte de las comarcas geográficas de La Manchuela y del Campo de Hellín delimitadas para Castilla-La Mancha por Miguel Panadero y Félix Pillet (Panadero y Pillet, 2011).

La intensidad de la despoblación se vislumbra especialmente cuando nos referimos a tamaño municipal y al cambio demográfico. Respecto a tamaño municipal (mapa 2d), existe una importante mayoría de municipios por debajo de los 5.000 habitantes en la región. De hecho, sólo el 8,3% de los municipios de la comunidad autónoma se sitúan por encima de este umbral, aunque signifiquen las dos terceras partes de la población regional. Respecto al cambio demográfico (mapa 2a), se pone evidencia la pérdida generalizada de población entre 2011-2021.

MAPA 2
VARIABLES DEMOGRÁFICAS QUE DEFINEN LA DESPOBLACIÓN Y TERRITORIOS ITI (2021)



Fuente: Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha y recursos CNIG. Elaboración propia.

En el caso de Castilla-La Mancha, el decrecimiento se debe no sólo al estancamiento del crecimiento vegetativo (del 0,15% en 2011, al -0,56% de 2020), sino también, a unas tasas netas de migración negativas hasta 2017. Si analizamos con detalle algunos municipios no insertos en la ITI, contemplamos cómo se reproduce un patrón similar, si bien algunos de estos territorios, de fuerte carácter rural, llevan experimentando saldos migratorios negativos desde hace décadas. De esta situación no participan los entornos a las capitales de provincia y los de los Corredores del Henares (Guadalajara) y de la Sagra (Toledo). Sus crecimientos exponenciales de población determinan que no hablemos de despoblación cuando nos referimos a un contexto estrictamente provincial. Volveremos a ello más tarde.

Respecto a la tasa de envejecimiento (mapa 2b) y a la densidad de población (mapa 2c), comprobamos como constituyen un modelo territorial correlacio-

nado. Los valores por debajo del 20% de envejecimiento los encontramos en una franja que parte del centro de la provincia de Ciudad Real hasta llegar a Albacete capital, correspondiendo con la llanura de La Mancha que alberga un sistema de ciudades pequeñas en torno a la autovía A-43. En el norte de la provincia de Toledo y la zona oeste de Guadalajara, las tasas también están por debajo del 20%, consecuencia de su cercanía al área metropolitana de Madrid, aunque ostentan las mayores densidades de población, con municipios por encima de los 100 hab/Km², como Yuncos (771 hab/km²) en la provincia de Toledo, o Alovera (942 hab/Km²) en la provincia de Guadalajara, lejos de las densidades observadas en los municipios manchegos.

El mapa 3 representa el índice sintético de las cuatro variables (mapas 2a, b, c y d). Si los comparamos con las zonas acogidas a la ITI, deducimos cuatro resultados:

1. Existen zonas con alto riesgo de despoblación que no están incluidas en la ITI. Esta realidad es evidente en la parte suroriental (La Manchuela de Albacete y comarca de Hellín), la parte occidental, en una franja que recorre de norte a sur las provincias de Toledo y Albacete; y la parte oriental de la provincia de Toledo correspondiente con La Mancha. Los resultados globales se representan en la Tabla 1. Observamos que 155 municipios no insertos en ninguna ITI se encuentran en riesgo alto o extremos de despoblación, lo que

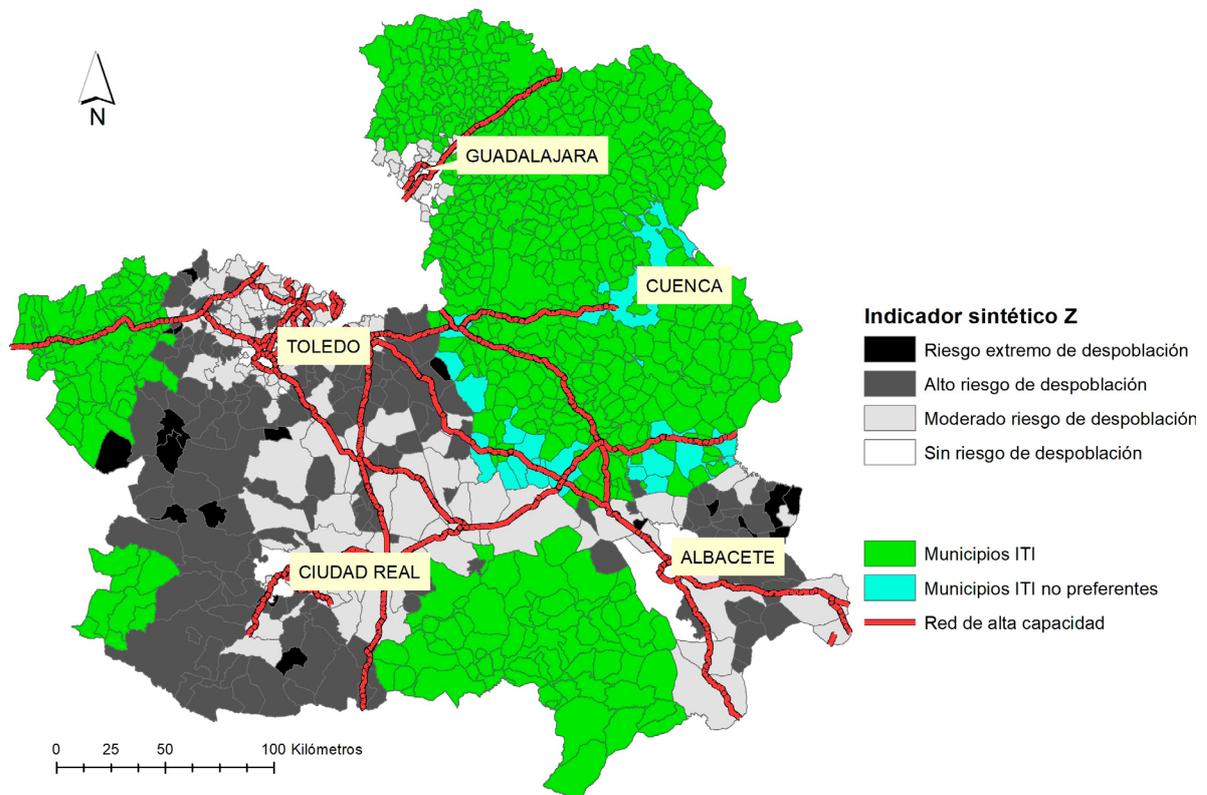
supone el 17% del total de municipios de Castilla-La Mancha. Los que se encuentran en riesgo extremo no siguen una pauta espacial común, aunque son más numerosos en los Montes de Toledo y en La Manchuela de Albacete. Los indicadores de este grupo son especialmente alarmantes: la densidad demográfica se sitúa por debajo del umbral fijado para definir áreas con muy baja densidad de población en la Unión Europea; el tamaño municipal medio apenas supera los 200 habitantes; las pérdidas de población son

TABLA 1
INDICADORES DEMOGRÁFICOS EN MUNICIPIOS NO INSERTOS EN LA ITI (PROMEDIO)

	Nº de municipios	Crecimiento real Anual (%)	Tamaño (habitantes)	Densidad (Hab/Km2)	Envejecimiento (%)
Riesgo extremo de despoblación	19	-3,4	230	5,1	41,0
Alto riesgo de despoblación	136	-1,5	1.496	16,6	27,5
Moderado riesgo de despoblación	116	0,5	6.552	90,9	16,0
Sin riesgo de despoblación	15	1,4	41.009	502,0	13,6

Fuente: Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha y recursos CNIG. Elaboración propia.

MAPA 3
INDICADOR SINTÉTICO DE DESPOBLACIÓN Y TERRITORIOS ITI (2021)



Fuente: Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha y recursos CNIG. Elaboración propia.

muy acusadas (-3,4% de media); y la tasa de envejecimiento por encima del 41%. Mención especial merece el municipio de Anchuras, que presenta una densidad de población de 1,3 hab/Km² y casi 300 habitantes en 2021, y que queda fuera de la ITI por pertenecer a la provincia de Ciudad Real, cuando se inserta, claramente, en el ámbito de influencia de la ITI de la Campana de Oropesa.

Los municipios con alto riesgo de despoblación moderan los indicadores obtenidos, sobre todo cuando hablamos de densidad demográfica, si bien, la pérdida de población y el número de habitantes demuestran una situación frágil marcada por la ruralidad, con un tamaño medio por debajo de los 2.000 habitantes. Son territorios que corresponden con áreas de pequeña y mediana montaña al oeste, alejados del radio de acción de una gran ciudad, o bien, áreas de escasa vertebración, como La Manchuela de Albacete. Resulta llamativo que esta zona, junto a Cabañeros, fuera objeto de la aplicación de planes de zona a revitalizar, desarrollado para el Programa de desarrollo rural sostenible 2010-2014 en base a la ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, y que, como vemos, quedan fuera de la ITI.

Los municipios con moderado riesgo de despoblación cuentan con indicadores ostensiblemente mejores que los anteriores. Si bien el tamaño demográfico es aún reducido (6.552 habitantes de media), el resto ya apuntan hacia dinámicas más urbanas, como demuestra el escaso papel del envejecimiento o la importante densidad de población. Por último, los territorios sin riesgo corresponden a capitales provinciales o núcleos de considerable tamaño, donde no se percibe riesgo de despoblación, si bien, observamos el caso de ciudades como Puertollano, donde se decrece en población, pero que, por la fortaleza de su tamaño, modera su indicador final.

2. La inserción actual de los municipios en algún territorio de la ITI está plenamente justificada. Las provincias de Cuenca y gran parte de Guadalajara cuentan con indicadores negativos en las variables de referencia, al igual que el Campo de Montiel y la Sierra del Segura, y en menor medida, la Campana de Oropesa y la comarca de Talavera. En consecuencia, el debate se centra en una cuestión de ampliación de los territorios ITI y no en una posible reducción espacial.

3. Se observa el desequilibrio territorial existente en las provincias de Guadalajara y Toledo derivado de su cercanía a la Comunidad de Madrid. En el caso de Guadalajara, el Corredor del Henares constituye un

eje industrial que atraviesa de oeste a este las provincias de Madrid y Guadalajara, con un nivel de desarrollo social y económico alejado del resto de la provincia. De hecho, y en escasos kilómetros, se pasa de una situación de completo despoblamiento a otra de cariz urbano, fruto del efecto “embudo” que propicia la autovía A-2 en la línea de contacto con el área metropolitana de Madrid (Martínez y Ruiz, 2021). El origen del corredor reside en la promoción de suelo industrial en torno a Madrid planteada desde la década de los años 40 del siglo XX (Del Río y Rodríguez, 2009, pp. 140-141; Díaz et al., 2002;), y que desde los años 90, se ha beneficiado de los fenómenos de relocalización industrial en entornos rurales, aprovechando las ventajas competitivas de estos últimos en cuanto a disponibilidad de suelo industrial y mano de obra. En el norte de la provincia de Toledo el patrón es similar, con municipios que han crecido de forma explosiva en los últimos veinte años localizados en el área de influencia de las autovías A-4 y A-5.

4. La consideración de la escala provincial como base territorial de actuación pone en evidencia ciertas singularidades espaciales, como el hecho de que municipios limítrofes con provincias que están dentro de una ITI se encuentren excluidos, ya apuntados en el caso singular de Anchuras. Esto ocurre en gran parte de los municipios de que limitan con la provincia de Cuenca por su parte sur (Albacete) y por su parte oeste (Toledo).

DISCUSIÓN

El primer elemento de discusión versa sobre la selección de los indicadores de diagnóstico apropiados. Como precedente, partimos del Reglamento 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, que establece la necesidad de atender los problemas de las zonas desfavorecidas de Europa, entre los que destaca el declive demográfico y las limitaciones de acceso a los servicios básicos. El Reglamento indica que los Fondos Estructurales deben atender las dificultades de los territorios que, según las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, cuenten con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017 (UE, 2021, p. 8). El empleo de estos parámetros básicos apunta al significado de la densidad y del cambio demográfico como variables para efectuar un diagnóstico míni-

mamente riguroso de los procesos de despoblación, criterios que se han empleado en este estudio y en las aportaciones ya comentadas. No parece deducirse así del diseño territorial de la ITI, puesto que hemos demostrado que 155 municipios están ya decreciendo por debajo del 1%, sin contar las bajas densidades de población que afectan, en general, a estas zonas. Las recientes aportaciones que intentan tipificar espacialmente la despoblación cuentan, en general, con estos elementos básicos de referencia; aspectos a los que se les une el envejecimiento u otros indicadores estructurales como hemos empleado aquí.

Los resultados sobre el diseño territorial de la ITI y la situación demográfica en la que quedan el resto de los municipios en términos de despoblación, podemos compararlos con los últimos intentos de zonificación establecidos desde la administración pública y el ámbito académico.

SOBRE ZONIFICACIONES OFICIALES: LA LEY 2/2021

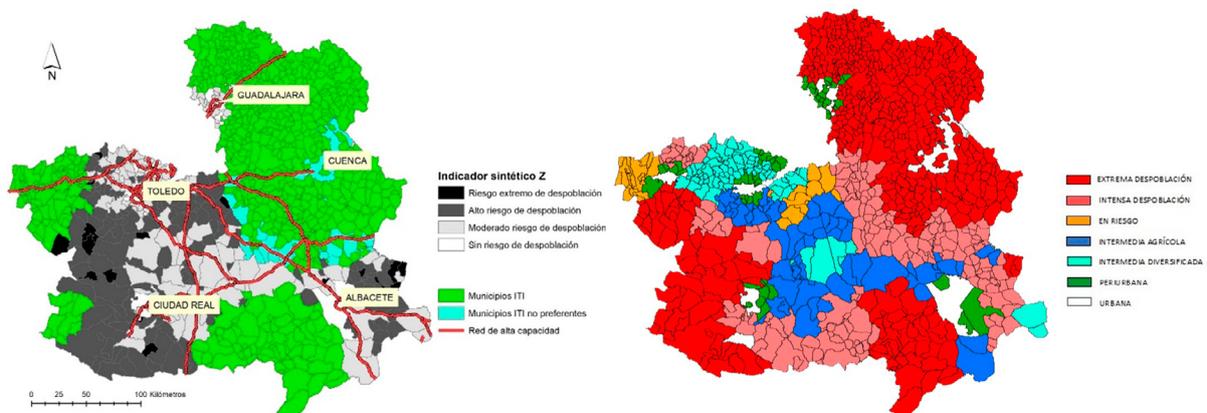
En primer lugar, contamos con la aportación derivada de la *Ley 2/2021 de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha*, que instaba a la delimitación de zonas rurales integradas a partir de agrupaciones de municipios que tuvieran en cuenta tres criterios: contigüidad, homogeneidad y zonificaciones existentes para la prestación de los servicios públicos de competencia de la Administración Regional. El criterio de homogeneidad se atendía a partir de los indicadores ya comentados en el apartado metodológico: criterios demográficos, de activi-

dad económica, de usos del suelo y de accesibilidad. La tipología de zonas rurales se clasificaría, según el artículo 11 de la Ley, en alguna de las siguientes categorías: zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas. Para las zonas escasamente pobladas se distinguía entre zonas de intensa despoblación (agrupaciones de municipios con densidad superior a 8 habitantes por km²) y zonas de extrema despoblación (agrupaciones de municipios con densidad de población menor de 8 habitantes por km²). En cuanto a las zonas rurales intermedias, se determinaba si contaban con predominio de la actividad agrícola o si bien, estaban más diversificadas económicamente. Por último, para las zonas periurbanas se definieron zonas urbanas y periurbanas.

El mapa publicado por el gobierno regional no difiere, a grandes rasgos, del delimitado en nuestro estudio (Mapa 4). Comprobamos como el diseño territorial de la ITI corresponde a municipios en extrema e intensa despoblación, abarcando tanto las provincias de Cuenca y de Guadalajara, como la parte meridional de la región (comarcas del Campo de Montiel y Sierra de Alcaraz). La única excepción es el área de influencia de Talavera de la Reina (extremo noroccidental), que la Ley califica como en riesgo de despoblación. El hecho de que se estime tanto la accesibilidad a núcleos de más de 30.000 habitantes dentro de una provincia, como la diversificación del empleo, atenuan los indicadores obtenidos.

Si consideramos los municipios excluidos de la ITI, observamos como los territorios con alto riesgo de

MAPA 4
DESPOBLACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA (ZONIFICACIÓN PROPIA Y LEY 2/2021)



Fuente: Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha, Recursos CNIG y visor cartográfico del Gobierno de Castilla-La Mancha. Elaboración propia.

despoblación se identifican con los de extrema en la Ley, sobre todo en las provincias de Ciudad Real y de Albacete, y en menor medida, parte oriental de la de Toledo. En general, esta última provincia presenta una mayor heterogeneidad de comportamientos gracias a la diversificación del empleo. Los territorios con moderado riesgo se corresponden con municipios de la llanura manchega, clasificados como intermedios por la Ley, donde la accesibilidad y la fortaleza del sector agroindustrial serán los factores esenciales. Por último, las zonas urbanas y periurbanas se corresponden con áreas sin riesgo de despoblación, ya que todas las variables puestas en juego evidencian una dinámica positiva.

A pesar de que parten de premisas metodológicas distintas, ya que la zonificación de la Ley se hace siguiendo criterios provinciales y considerando agrupamientos previos en Áreas de Salud, los resultados son bastantes similares. Además, nuestra aportación reside en una perspectiva demográfica y territorial, estableciendo umbrales estadísticos que aseguran la homogeneidad de comportamientos, por lo que se echa en falta una mejor precisión de lo que se estima como “altas tasas de envejecimiento” o “pérdidas intensas de población para las zonas escasamente pobladas” en los preceptos de la Ley (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021, p. 23), circunstancia que no ocurre, por ejemplo, con la densidad de población. La accesibilidad que propone la Ley se ve comprometida por las limitaciones que impone la escala provincial y, en consecuencia, los resultados logrados. Por ejemplo, existen municipios de la parte suroccidental de la provincia de Cuenca que se encuentran relativamente cerca de núcleos de más de 30.000 habitantes de otra provincia, como es el caso de Alcázar de San Juan (30.548 habitantes en 2021) o Tomelloso (35.984 habitantes el mismo año), cuya clasificación en la Ley podría haber variado.

Resulta especialmente llamativo cómo desde la propia administración se utilizan dos zonificaciones para un mismo fin. La de la Ley ofrece un punto de vista más avanzado en el diagnóstico de la despoblación, amparando aquellas áreas que se encuentran en una situación más vulnerable y que incomprensiblemente quedan fuera del ámbito de acción de la ITI. El agravio entre territorios contiguos que pertenecen, sí o no, a una ITI, es un hecho comprobado.

SOBRE ZONIFICACIONES ACADÉMICAS

Más allá de los esfuerzos realizados desde territorios autonómicos, destacamos el *mapa 174* sobre municipios sujetos a desventajas graves y permanentes realizado en 2020 por la Red de Áreas Escasamente Pobladas

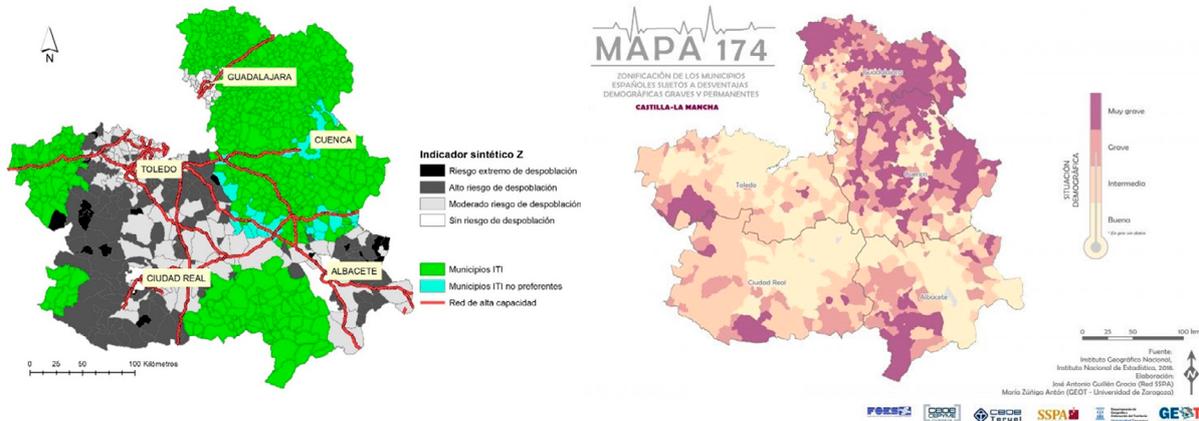
del sur de Europa. Recordamos que el mapa surge de seis variables: altitud, pendiente media, densidad de población, índice de envejecimiento, porcentaje de población entre 0 y 4 años y evolución de la población entre 1991 y 2018. La introducción de parámetros naturales como altitud o pendiente apuntan hacia una tipificación más integral en consonancia con la cobertura de usos del suelo que emplea la Ley 2/2021, y de algún modo, se infieren otras variables como la accesibilidad, las oportunidades agrarias y la dispersión de la población. Para el caso de Castilla-La Mancha, se concluía que el 55% de sus municipios se encontraban en una situación grave o muy grave, once puntos porcentuales por encima de la obtenida para España, afectando al 40,5% del territorio.

En el mapa propuesto por la SSPA se constata, en general, la adecuación entre las zonas ITI y los municipios en situación demográfica grave o muy grave (Mapa 5). La ITI de Cuenca, Guadalajara y Sierra de Alcaraz y del Segura son los ejemplos más claros. También aparecen numerosos municipios en una situación intermedia o buena dentro de ciertas ITI, como la de Talavera de la Reina, favorecida por los parámetros de altitud y de pendiente propios del Valle del río Tajo.

Si atendemos a territorios excluidos de la ITI, la zonificación de la SSPA coincide en resaltar la difícil situación de La Manchuela albaceteña y partes concretas del sur y norte de la provincia de Ciudad Real, si bien, existe un ligero predominio de localidades en situación intermedia en el sector occidental, debido a la estimación de variables como la altitud y el nivel de pendiente. También habría que destacar el resto de los municipios que se encuentran en situación demográfica intermedia y que hemos delimitado como alto riesgo de despoblación. Consideramos que el tamaño de la población o el umbral temporal empleado en la evolución demográfica (1991-2018), juegan un papel determinante en la atenuación de resultados, ya que una gran parte de los municipios de la región experimentan un significativo aumento poblacional entre 2001 y 2011. El establecimiento de unos umbrales temporales que permitan superar el efecto de determinadas coyunturas económicas, sociales y sanitarias sobre el comportamiento demográfico es una tarea muy compleja, por lo que se hace necesaria una continua monitorización o actualización de los periodos temporales de referencia. En nuestro caso, se ha utilizado el último periodo intercensal (2011-2021), que se corresponde con una situación de claro declive poblacional, propio de la comentada “segunda oleada de despoblación”.

En las propuestas que se han estudiado encontramos una significativa carencia relativa a la no identificación

MAPA 5
DESPOBLACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA (ZONIFICACIÓN PROPIA Y SSPA)



Fuente: Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha, Recursos CNIG y SSPA. Elaboración propia.

de los procesos de despoblación en ámbitos urbanos. Resulta evidente que variables como la densidad, el envejecimiento, el tamaño demográfico o la población joven ocultan la situación de municipios urbanos que llevan perdiendo población desde hace años. Es el caso de Talavera de la Reina (83.477 habitantes en 2021), donde la crisis económica determina pérdidas de población del -0,6% en los últimos diez años, y que, de forma acertada, se encuentra en la ITI de su nombre; o Puertollano (46.036 habitantes en 2021) con pérdidas del -1,3% en el mismo periodo, asociado a las consecuencias de su reestructuración industrial, con el cierre de empresas como Encasur, Elcogás y Silicio Solar. En consecuencia, deducimos que la zonificación propuesta por la ITI responde más a cuestiones relativas al despoblamiento rural, concretada en los principios esgrimidos en el Acuerdo de Asociación, y que su diseño territorial presenta deficiencias al no incorporar municipios que se encuentran en claro declive demográfico, tal y como hemos tenido la ocasión de comprobar con este y otros estudios.

El diagnóstico integral de los procesos de despoblación requiere del concurso de otras variables que estimen la potencialidad del territorio en términos de capital humano, por ejemplo, midiendo el número de emprendedores; de ocio y esparcimiento, con infraestructuras creadas o existentes al efecto; de potencialidad de las actividades agrarias como factor de retención poblacional; o de vertebración territorial, determinando el nivel de consolidación de las relaciones urbano-rurales a través no sólo del análisis de la accesibilidad, sino también, a partir de la existencia de cabeceras comarcales que puedan convertirse en

vectores de desarrollo rural al actuar como centros de servicios esenciales en la comarca más inmediata. El estudio del capital humano se completaría con el del capital social, analizando la estructura de relaciones entre los actores que facilitan las actividades productivas (Coleman, 1998). El estudio de estos factores de tipo cualitativo explica también el comportamiento demográfico. Nos referimos a las causas que explican las variaciones residenciales; el estudio de las condiciones de éxito de un territorio en clave de estructuras formativas y técnicas que favorezcan la aparición de liderazgos locales; la identificación de las percepciones en torno a los espacios rurales; las posibilidades de creación de redes de colaboración entre los territorios; y la potencialidad innovadora de las comunidades rurales. En suma, aspectos claves para el reforzamiento del diagnóstico y el impulso de las medidas adoptadas, evidenciando que las soluciones a la despoblación pasan por la interdisciplinariedad de las iniciativas que se planteen, entendiendo el fenómeno como un problema complejo que no puede entenderse con perspectivas reduccionistas basadas en la aplicación de criterios exclusivamente estadísticos. En ese sentido, la Estrategia Regional frente a la despoblación en Castilla-La Mancha, que emana directamente de la Ley 2/2021, respeta este carácter interdisciplinar en la aplicación de las medidas propuestas en el periodo 2021-2031, si bien, habría que cuestionarse las limitaciones de una zonificación previa de la despoblación que no haya sido capaz de integrar o comprender los múltiples aspectos sociales, económicos, psicológicos, territoriales, etc. que intervinieron en el proceso.

CONCLUSIONES

La despoblación es un fenómeno complejo donde actúan diferentes dinámicas demográficas, sociales, económicas, y territoriales. La apuesta por la cohesión y por el desarrollo territorial sostenible y equilibrado pasa, inexcusablemente, por la realización de diagnósticos apropiados de la despoblación, que sean capaces de identificar y de priorizar las zonas más vulnerables. Tal y como se propone desde la Unión Europea, el cambio demográfico y la densidad de población deben ser las variables de referencia en el diagnóstico. El empleo de otros parámetros ambientales, económicos y sociales permitirían una visión más integradora del fenómeno, sin obviar, como hemos mencionado, el concurso de aspectos de tipo cualitativo.

Resulta obvio que el diseño territorial establecido por la ITI deja de lado gran parte de estos fundamentos, sobre todo de los de tipo demográfico, basándose en parámetros poco definidos como la dificultad orográfica o la dispersión territorial. Además, la necesidad de ceñirse a territorios que deben respetar los límites provinciales es otra dificultad añadida, ya que las dinámicas demográficas son interescales. Resulta contradictorio que municipios que se encuentran colindantes entre provincias, y que muestran una importante homogeneidad en términos demográficos, sociales y económicos, se vean beneficiados de distinta manera por su inclusión o no en un área ITI. El resultado es la exclusión de algunos de ellos en clara situación de declive demográfico, tal y como hemos comprobado desde la propia Ley y las zonificaciones propuestas por este y otros estudios. Aparte de la exclusión de numerosos municipios, dentro de las zonas ITI tampoco se ha llevado a cabo un esfuerzo en señalar las áreas donde es prioritario intervenir, ya que entendemos que la pérdida de población o el nivel de envejecimiento varían de un municipio a otro, como varían también otros condicionantes geográficos que afectan al comportamiento demográfico, tales como la falta de accesibilidad, el modelo de propiedad de la tierra, la presencia de infraestructuras, y otras cuestiones relativas al capital humano y social que hemos comentado anteriormente.

Si bien se puede cuestionar el diseño territorial propuesto desde la Inversión Territorial Integrada, no podemos dejar de subrayar la presteza institucional a la hora de incardinar soluciones al proceso de despoblación, cuyo éxito está aún por determinar y al que habrá que estar atentos en los próximos años.

La ITI mantendrá su vigencia en tanto no sea efectiva la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el periodo 2021-2027, siendo

su aplicación, en consecuencia, coetánea a la aplicación de la Ley 2/2021. Los resultados de este estudio apoyarían una ampliación de las zonas ITI en el próximo periodo financiero 2021-2027 para una optimización del Programa, o bien, una compensación en zonas de alto riesgo de despoblación tal y como fija la Ley 2/2021.

DECLARACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES:

Los/as autores/as de este artículo declaran no tener conflictos de intereses financieros, profesionales o personales que pudieran haber influido de manera inapropiada en este trabajo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN:

Trabajo realizado en el marco del Proyecto PID 2020-114554RB-I00, “La despoblación en España: de reto demográfico a reto territorial”. Ministerio de Ciencia e Innovación de España y del Proyecto 2022-GRIN-34350 “Paisajes culturales, Patrimonio y Desarrollo Territorial en Castilla-La Mancha” Fondos FEDER y Universidad de Castilla-La Mancha.

DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Ángel Raúl Ruiz Pulpón: Conceptualización, Análisis formal, Investigación, Metodología, Administración de proyecto, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bandrés, E. y Azón, V. (2021). *La despoblación de la España interior*. Madrid, España: Patronato FUN-CAS.
- BOA (Boletín Oficial de Aragón) (2017). *DECRETO 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación*.
- BOCA (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón) (2010). *Plan Integral de Política Demográfica del Gobierno de Aragón*. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, n.º 80, 11 de octubre de 2000
- Carrera; M. C.; Del Canto, C.; Gutierrez, J.; Méndez, R.; Pérez, M.C. (1988). *Trabajos prácticos de Geografía Humana*. Madrid, España: Síntesis.
- CESCV (Comité Econòmic i Social Comunitat Valenciana) (2020). *Informe sobre el medio rural*. Valencia, España: Generalitat Valenciana.

- CESE (Comité Económico y Social Europeo) (2022). *Dictamen: 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* [COM (2021) 345 final]. Consejo Económico y Social Europeo. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0345> [consultado 3/abril/2022].
- Coleman, J.S. (1998). Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2020). La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas. *Asociación Española de Historia Económica. Documentos de trabajo*, 2-25.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2022). La despoblación de la España rural. ¿Una anomalía dentro de Europa? *Sociedad de Estudios de Historia Agraria. Documentos de trabajo*, 2-35.
- Del Río, I; Rodríguez, J. (2009). Áreas metropolitanas en transformación. Presente y futuro del Corredor del Henares en el área funcional madrileña. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* (29), 139-165.
- Díaz, M.A.; Jiménez, F.J.; Lorente, I. (2002). Estructura territorial y relaciones funcionales en el Corredor del Henares: una aproximación desde la movilidad diaria de la población. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* (22), 301-327
- Esparcia, J.; Martínez, A., Querol, V. (2020). Reflexiones en torno al medio rural y la despoblación: La necesidad de superar la vieja política y avanzar hacia un enfoque transversal y una verdadera gobernanza multinivel. *Revista de Treball, Economia i Societat* 98 –monográfica informe medio rural CES-CV, 1-7.
- Esparcia, J. (2021). “La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España”. En Grupo de Geografía Rural de la Asociación Española de Geografía (Ed). *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*, pp. 75-149. Valladolid, España: Universidad de Valladolid.
- ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) (2017). *Shrinking regions rural regions in Europe*. Luxemburgo. Recuperado de <https://www.espon.eu> [consultado 3/mayo/2022].
- ESPON (2018). *Luchando contra la despoblación rural en el sur de Europa*. Luxemburgo. Recuperado de <https://www.espon.eu> [consultado 4/mayo/2022].
- ESPON, (2019). *ESPON Bridges. Balanced Regional Development in areas with geographic specificities. Final Report*. Luxemburgo. Recuperado de <https://www.espon.eu> [consultado 3/mayo/2022].
- EU (European Commission) (2020). *Agenda Territorial 2030. Un futuro para todos los lugares*. Recuperado de <https://territorialagenda.eu/es/> [consultado 22/marzo/2022].
- Fajardo, G. y Escribano, J. (Coords) (2020). *Despoblamiento y Desarrollo Rural. Propuestas de la Economía Social*, Valencia, España: CIRIEC-España.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.
- Gil, F.; Bayona, J.; Pujadas, I. (2023). Is Spanish depopulation irreversible? Recent demographic and spatial changes in small municipalities. *Vienna Yearbook of Population Research*, 21, 1-33. Recuperado de <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/208903#:~:text=The%20results%20of%20a%20nine,whole%20starting%20to%20grow%20again>.
- Gobierno de Castilla y León (2017). *Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020*. Gobierno de Castilla y León. Recuperado de <https://www.jcyl.es/web/es/agendapoblacion/agenda-para-poblacion/agenda-poblacion-2010-2020.html> [consultado 11/11/2023]
- Gobierno de Castilla-La Mancha (2020). *Primer Pacto contra la Despoblación en Castilla-La Mancha*. Brihuega, España: Gobierno de Castilla-La Mancha. Recuperado de: <https://retodemografico.castillalamancha.es/pacto> [consultado 19/abril/2022].
- Gobierno de Castilla-La Mancha (2021). *Informe del servicio de estadística de la oficina de transparencia, buen gobierno y participación sobre la delimitación del medio rural de Castilla-La Mancha en zonas rurales y categorización de las mismas*. Recuperado de <https://www.castillalamancha.es> [consultado 7/abril/2022].
- Gobierno de España (2014). *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Madrid, España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- González, M.; López, A. (2021). Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (31), 7-42. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.01>
- Gutiérrez, E.; Moral-Benito, E.; Ramos, R. (2020). *Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España*. Madrid, España: Banco de España.
- Johnson, K. M., Lichter, D. T. (2019). Rural depopulation: growth and decline processes over the past century. *Rural Sociology*, (84), 3-27. <https://doi.org/10.1111/ruso.12266>
- Lois, R.; Durán, F.R.; Patiño, C.A. (Eds.) (2022). *Poboa-ción e territorios rurais. Estudos en homenaxe a Julio Hernández Borge e José M. López Andión*. Santiago de Compostela, España: Universidade de Santiago de Compostela.
- Martínez, H.S. y Ruiz, A.R. (2021). Closeness is not accessibility: isolation and depopulated rural areas in the proximity of metropolitan urban areas, a case-study in inland Spain. *European Countryside*, 13 (2), 410-435. DOI: 10.2478/euco-2021-0025
- MPTFP (Ministerio de Política Territorial y Función Pública) (2018). *Diagnóstico estrategia nacional frente al reto demográfico. Eje despoblación*. Madrid, España: Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico. Recuperado de <https://www.mptfp.gob.es> [consultado 22/marzo/2022].
- Molina de la Torre, I. (2019). La despoblación en España: Un análisis de la situación. *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Observatorio de derecho público IDP, Barcelona, España, 65-85.
- Molinero, F. (2022). Caracterización, representación geográfica y perspectivas del espacio rural de España. *Mediterráneo Económico*, (35), 19-44.
- Moyano, E. (2022). Introducción al número 35. *Mediterráneo Económico*, (35), 13-16.
- Panadero, M. y Pillet, F. (2011). "Las comarcas geográficas de Castilla-La Mancha". En Pons, B. (Ed.) *Atlas de los paisajes de Castilla-La Mancha*, pp. 29-43. Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha.
- Pinilla, V., y Sáez, L. A. (2017). La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. *Informes CEDDAR*. Recuperado de <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf>
- Recaño, J. (2017). La sostenibilitat demogràfica de l'Espanya buida. *Perspectives demogràfiques*, 7. Recuperado de https://ced.cat/PD/Perspectives-Demografiques_007_CAT.pdf
- Reig, E.; Goerlich, F.J., Cantarino, I. (2016). Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad. *Informes 2016*. Bilbao, España: Fundación BBVA. Recuperado de: <https://www.fbbva.es/publicaciones/delimitacion-de-areas-rurales-y-urbanas-a-nivel-local-demografia-coberturas-del-suelo-y-accesibilidad/>
- Ruiz, A.R. (2020). Primeras actuaciones contra el proceso de despoblamiento en Castilla-La Mancha: la Inversión Territorial Integrada (ITI). En Sempere, J.D; Cortés, C.; Cutillas, E. y Escandell, J.R. (eds.), *Población y territorio. España tras la crisis de 2008*, 87-102. Granada, España: Ed. Comares.
- Ruiz, A. R., 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. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.15>
- Ruiz, A.R. y Martínez, H.S. (2022). Accesibilidad y procesos de despoblación rural: propuesta metodológica en Castilla-La Mancha (España). *Cuadernos Geográficos* 61(1), 5-23 DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v61i1.22409>
- SSPA (Áreas escasamente pobladas del sur de Europa) (2020). *Mapa 174. Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes*. Zaragoza, España: Recuperado de: <http://sspa-network.eu> [consultado 16/mayo/2022].
- Tornos, J. (2021). La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo. *Cuadernos de Derecho Local*, (56), 55-83.
- UE (2021). *Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu> [consultado 2/mayo/2022].
- Vard, T.; Willems, E.; Peters, R. (2005). *Use of the CORINE land cover to identify the rural character of communes and regions at UE level. Trends of some agri-environmental indicators of the European Union. EUR 21669 EN*. Luxemburgo, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.