



LA LEY 45/2007, DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL: ¿INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (URBANA) EN MEDIO RURAL?¹

The 45/2007 Law for the Sustainable Development of the Rural Environment: (Urban) Land Use Planning Instrument in Rural Areas?

Jaime Escribano Pizarro*, Néstor Vercher Savall, Jaume Pla-Bañuls
Universidad de Valencia

Palabras clave

Planificación económica
Ordenación del territorio
Desarrollo rural
Espacios rurales

Keywords

Economic planning
Spatial planning
Rural development
Rural areas

RESUMEN: La Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural puede ordenar el crecimiento urbanístico del medio rural español gracias a las medidas que recoge en materia de vivienda y urbanismo (art. 33) y concretadas vía Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), en Planes de Zona Rural (PdZ) autonómicos. Para ello, primero, enumeramos las actuaciones sobre urbanismo y vivienda existentes en el PDRS; segundo, identificamos las mismas en los PdZ desarrollados; y, tercero, examinamos las diferencias y las similitudes alrededor del art. 33 de los PdZ realizados en una misma autonomía y entre Comunidades Autónomas. El análisis de contenidos evidencia que los PdZ y las actuaciones y acciones efectuadas son limitadas: solo 8 Autonomías han desarrollado PdZ. De estas, solo 5 han realizado alguna actuación, siendo estas no solo reducidas (solo 7), sino también poco variadas (más del 94% corresponden a 3 actuaciones). Con las acciones, ocurre parecido: 80 acciones (agrupadas en 23 tipos), de las que 79 están englobadas en 2 actuaciones. La disponibilidad de mayor financiación contribuiría a incrementar el desarrollo del art. 33 en los PdZ, si bien esta debería recoger específicamente la idiosincrasia del medio rural español, de modo que los desarrollos posteriores fueran cada vez más relevantes.

ABSTRACT: Law 45/2007 on the Sustainable Development of the Rural Environment can regulate the urban growth of the Spanish countryside due to the measures it includes in the field of housing and town planning (art. 33) and which are specified via the Sustainable Rural Development Programme (PDRS), in regional Rural Area Plans (PdZ). To do so, first, we list the existing actions on urban planning and housing in the PDRS; second, we identify the same in the developed PdZ; and, third, we examine the differences and similarities around art. 33 of the PdZ carried out in the same autonomous region and between Autonomous Communities. The analysis of content shows that the PdZs and the actions and measures carried out are limited: only 8 Autonomous Regions have developed PdZs. Of these, only 5 have carried out any actions, and these are not only few in number (only 7), but also not very varied (more than 94% correspond to 3 actions). The same applies to the actions: 80 actions (grouped into 23 types), of which 79 are grouped into 2 actions. The availability of more funding would help to increase the development of Art. 33 in the PdZs, although it should specifically reflect the idiosyncrasies of the Spanish rural environment, so that subsequent developments would be increasingly relevant.

¹ Este trabajo presenta resultados de diversos proyectos: i) «Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de ordenación del territorio comprehensiva en España» (CSO2016-78169-R), Ministerio de Economía, Industria y Competitividad; ii) «La despoblación en España: de reto demográfico a reto territorial» (PID2020-114554RB-I00), Ministerio de Ciencia e Innovación; y iii) «Procesos de desarrollo local en entornos rurales: nuevas dinámicas y retos territoriales» (AICO/2021/104), Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital, Generalitat Valenciana. Igualmente, los autores quieren agradecer el trabajo de recopilación inicial realizado por Dña. Elena Barragán Martínez.

* **Correspondencia a / Correspondence to:** Jaime Escribano Pizarro. Dpto. de Geografía, Universidad de Valencia. Av. Blasco Ibáñez, 28 (46010 Valencia-España) – jaime.escribano@uv.es – http://orcid.org/0000-0002-2349-9997.

Cómo citar / How to cite: Escribano Pizarro, Jaime; Vercher Savall, Néstor; Pla-Bañuls, Jaume (2024). «La Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural: ¿instrumento de ordenación territorial (urbana) en medio rural?». *Papeles del CEIC*, vol. 2024/1, papel 291, 1-19. (http://doi.org/10.1387/pceic.24004).

Fecha de recepción: octubre, 2022 / Fecha aceptación: septiembre, 2023.

ISSN 1695-6494 / © 2024 UPV/EHU



Esta obra está bajo una licencia
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

1. INTRODUCCIÓN

En España no abundan las herramientas para la Ordenación Territorial (OT) de las zonas rurales, pese a que estas representan el 85% del territorio y el 20% de la población (CES, 2018). Las zonas rurales incluyen la mayor parte del espacio español y, con ello, también la mayoría de los recursos naturales existentes en el mismo. Además, las áreas rurales españolas, como también les ha ocurrido a sus homónimas europeas, se han visto afectadas desde hace años por una serie de procesos complejos, y en ocasiones simultáneos, como el éxodo rural, la transformación de las actividades productivas tradicionales o el crecimiento urbano difuso. Estos procesos han terminado por generar grandes desequilibrios territoriales tanto de forma interna como en relación con otros espacios urbanos (Molina y Martínez, 2014; CES, 2018). Precisamente, los crecimientos urbanos desmesurados y con escaso planeamiento han obligado a proteger espacios naturales con el fin de frenar la presión urbanística sobre estas zonas que, en muchas ocasiones, se dan en áreas rurales (Delgado, 2008, 2018; Jiménez, Delgado y Campesino, 2017).

Y es que raramente la planificación territorial se aplica correctamente (Farinós, Peiró y Antequera, 2020); la escasez de instrumentos y su implementación suponen un problema de gobernanza y un reto para la conceptualización del papel de la planificación en el desarrollo urbano (Loh, 2011; Hersperger *et al.*, 2018; Burriel, 2021), el cual tiene impactos directos sobre sus áreas de influencia rurales (Bren *et al.*, 2016; Jiménez y Alvarado, 2020). Pese a esta falta de herramientas para la OT del medio rural, patente en la legislación española, la Ley 45/2007, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR) es uno de los pocos instrumentos existentes para ello gracias a las medidas específicamente dirigidas a cuestiones como la vivienda y el urbanismo, y por ende a la OT del medio rural. Pese a ello, su desarrollo actual dista del esperado debido a la ausencia de fondos económicos, tanto por parte de la iniciativa privada como por parte de las administraciones públicas, lo cual ha derivado en una falta de interés para aplicar esta ley (Vattier, 2011).

1.1. La Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y su implementación

La LDSMR supuso una novedad que, más allá de presentar un enfoque integrado para el conjunto de los territorios rurales españoles, planteaba una reformulación de lo que hasta entonces se había llevado a cabo en la OT de los mismos. Además de ser la primera ley española dedicada en exclusiva al medio rural, incluyó también el concepto de «desarrollo sostenible». Desde la perspectiva de la OT y de la Ordenación Urbanística (OU), este se ha de valer de la planificación sectorial para llevar a cabo una OT que sea integrada. Así, se podría hacer frente a las diferencias que se puedan dar en temas de interés para la ciudadanía como, por ejemplo, la accesibilidad a los servicios de interés general. Para ello, el enfoque del desarrollo sostenible promueve una utilización del suelo que sea eficiente a través de la planificación urbanística y que no ponga en peligro los recursos existentes en las regiones rurales.

El desarrollo económico acontecido en las últimas décadas, y especialmente el que se ha producido ligado al urbanismo desde los años 2000, ha provocado múltiples cambios en el crecimiento de numerosas áreas rurales de nuestro país. No es que se den situaciones de urbanismo salvaje o desproporcionado en las zonas rurales, tal y como podrían identificarse en

espacios urbanos del litoral mediterráneo, sino que este guarda ciertas proporciones en función del tipo de región rural a la que nos refiramos, puesto que no todos los territorios rurales son igual de dinámicos social, económica y demográficamente. De hecho, la propia LDSMR identifica tres categorías de zonas rurales: a revitalizar, zonas rurales intermedias y zonas rurales periurbanas².

Es en las zonas rurales intermedias y periurbanas donde más claramente se han dado los procesos de transformación espacial vinculados al desarrollo de urbanizaciones de segunda residencia en diseminado, aunque también se ha dado en zonas más alejadas de estas la reconstrucción, recuperación o construcción de nuevas casas, ampliando así el casco urbano y los núcleos tradicionales (Alario, Molinero y Morales, 2014). Las zonas periurbanas son las consideradas como las más accesibles desde las áreas urbanas en la clasificación establecida por parte de la Comisión Europea, lo que sin duda podemos concebir como uno de los motivos que ha contribuido a todos los cambios urbanísticos acontecidos. Cambios que, en ocasiones, han provocado un distanciamiento de esa idea de sostenibilidad que se busca para conseguir una buena OT del medio rural, al suponer un desaprovechamiento de recursos como el suelo, el paisaje o el patrimonio.

Ante esta situación de cambio insostenible en ciertos espacios rurales, la LDSMR establece una serie de medidas que pretenden recuperar la sostenibilidad de los mismos. La ley en cuestión es una de las herramientas existentes para el desarrollo de un urbanismo sostenible en el medio rural, si bien es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) el instrumento mediante el cual se orientan las diferentes medidas para ello. El primer PDRS, aprobado por el Real Decreto 752/2010, incluye ya los objetivos, planes y actuaciones sectoriales que habían de desarrollarse entre la Administración General del Estado (AGE) y las administraciones autonómicas. Con este PDRS se ponen en marcha también la elaboración de los Planes de Zona Rural (PdZ) que concretan e incluyen las actuaciones y medidas necesarias para alcanzar los objetivos del mismo. De este modo, el primer PDRS, diseñado para el periodo 2010-2014, constituye uno de los elementos de intervención y desarrollo rural más avanzados de España, pese a que, por otra parte, todavía no se haya implementado en su totalidad.

Para Vattier (2011) una de las razones de esta falta de aplicación se encuentra en el complejo sistema de actuaciones, que requiere de la cooperación entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas (CC.AA.), y observa tres causas para el fracaso en la aplicación: i) los abundantes instrumentos de planificación; ii) la lentitud de las actuaciones administrativas; y iii) el predominio de los órganos de la administración sobre la iniciativa económica de particulares; porque si bien su participación queda prevista en las Mesas de Asociaciones Desarrollo Rural³, hasta la fecha el recurso a las mismas ha

² Esta clasificación sigue un orden de mayor a menor necesidad de intervención. Así, las zonas rurales a revitalizar se definen como aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial. Estas son las que centran la atención de la Ley y precisan de una actuación más profunda y urgente. A continuación, las zonas intermedias, son aquellas que poseen una densidad relativamente mayor que las anteriores, no se dedican por completo a la actividad agraria, sino que albergan una diversificación en el empleo entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y todavía cierta distancia en relación al área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos. Por último, las zonas rurales periurbanas son aquellas en donde la población es creciente, predomina el sector terciario, con niveles medios o altos de renta, y están situadas en el entorno de las áreas urbanas o espacios con elevada densidad demográfica.

³ Entre sus funciones destaca especialmente, proponer a las administraciones públicas líneas de estudio o investigación, así como posibles alternativas o buenas prácticas en materia de desarrollo rural sostenible.

quedado más en un plano meramente simbólico y dirigido a la aprobación oficial de los PDR. Por su parte, el CES (2018) añade otro elemento: la falta de presupuesto para el PDRS desde el 2012, aspecto que ha supuesto la casi total paralización de un gran número de las medidas propuestas en los PdZ de cada Comunidad Autónoma (CA), impidiendo así alcanzar parte de los objetivos previstos en un inicio.

Debido a la falta de aplicación de la LDSMR que definía ya hace más de una década los problemas que existían y siguen existiendo en el medio rural español, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados decidió aprobar una proposición de no ley en febrero de 2017 para que se retomara de forma efectiva la LDSMR y se adoptaran las medidas de la misma (CES, 2018).

1.2. La ordenación urbana del medio rural a través de la LDSMR

La ordenación y gestión del crecimiento urbano en el medio rural encontraría un buen acomodo a través de la planificación territorial que se plantea en la LDSMR, a partir de las medidas enmarcadas en el artículo 33 de la misma dedicadas específicamente al urbanismo y la vivienda. Ese artículo persigue fomentar un desarrollo urbanístico que esté adaptado a las necesidades del medio rural español con medidas orientadas a: i) hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente; ii) facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos del medio rural; iii) fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales; y, iv) desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas periurbanas.

Si tomamos como referencia los PDRS, son las CC.AA. las encargadas de realizar y aplicar los PdZ, instrumento mediante el cual se pretende la puesta en práctica y consecución de los objetivos de la LDSMR aplicados a la realidad territorial de las diferentes zonas rurales establecidas. Luego, los PDRS no son una iniciativa únicamente estatal, sino que necesitan de la colaboración entre las CC.AA. para su redacción, que en todo momento han de seguir las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, y tener en cuenta las necesidades locales para alcanzar la realización y los objetivos del desarrollo urbanístico sostenible marcados en los diferentes PdZ. En este contexto, las CC.AA. toman como referencia el modelo propuesto por el Gobierno en el primer PDRS.

Para conocer el grado de difusión de estos instrumentos nuestro objetivo principal consistirá en identificar y analizar las medidas establecidas en el PDRS sobre urbanismo y vivienda, así como las actuaciones, acciones y objetivos específicos del artículo 33 de la LDSMR de los PdZ realizados en las diferentes autonomías. Para ello, en este texto se abordan cuatro acciones: se enumeran las actuaciones enmarcadas en el artículo 33 dedicado al urbanismo y la vivienda en el PDRS y los PdZ de las CC.AA. que hayan desarrollado estos; se identifican las actuaciones y acciones en materia de urbanismo y vivienda que se han aplicado a la realidad rural de cada PdZ; se examinan las diferencias o similitudes en las medidas orientadas al urbanismo y vivienda en los PdZ realizados tanto entre CC.AA. como dentro de las propias Autonomías; y se determinan cuáles son los actores que llevan a cabo la realización de las medidas orientadas a la OU del medio rural en cada CC.AA., que haya realizado uno o varios planes.

2. MÉTODOS Y FUENTES

Para dar respuesta a nuestros objetivos, en primer lugar, hemos buscado y analizado la LDSMR, el PDRS y los PdZ, para la extracción de la información necesaria en fuentes primarias. En el caso del primer documento, la fuente empleada ha sido el Boletín Oficial del Estado (BOE), elaborando un análisis detallado de los contenidos del «Artículo 33. Urbanismo y vivienda». El PDRS se ha obtenido a partir de la web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el apartado de «Planes y Estrategias»; pese a que el enlace a toda la legislación del PDRS está inhabilitado, sí que encontramos desarrollados todos los apartados que componen el documento del PDRS. A partir de este, nos centramos en las actuaciones previstas mediante la búsqueda de los términos «urbanismo» y «vivienda» en los documentos y en las zonas rurales de aplicación del programa, para su posterior búsqueda en las páginas de las administraciones correspondientes como las de la Xunta de Galicia, la Junta de Andalucía, La Rioja, etc.

En segundo lugar, hemos buscado los PdZ realizados en las páginas web de cada CC.AA. a través de la información obtenida del apartado de zonas rurales de aplicación del PDRS, donde se encuentran todos los PdZ planteados en un inicio. En ocasiones, mediante una búsqueda general de los términos «PdZ (CC.AA.)» o «PDRS (CC.AA.)» se han encontrado los documentos correspondientes a los planes o, en su defecto, los informes de evaluación inicial y sostenibilidad ambiental. Si con esta búsqueda general no se obtenían resultados, se realizaba otra a partir de los términos «PdZ (nombre del plan)». En total se ha conseguido obtener información relativa a los PdZ de ocho CC.AA.: Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y La Rioja.

Para cada uno de los documentos PdZ o, en su defecto, los derivados del mismo que se encontraron, hemos elaborado un análisis de la estructura que siguen y de la jerarquía de sus actuaciones y herramientas derivadas. El elemento principal son las actuaciones (acciones o directrices según la CC.AA.), que se encuentran en el primer nivel, las acciones (o acciones singulares, al igual que ocurre con las actuaciones en cada CC.AA. reciben una denominación particular), y los objetivos. Desde un primer análisis destaca que las actuaciones están inspiradas en diversos casos en las directrices establecidas en el PDRS, y que de ahí se derivan acciones y objetivos según los planes.

En tercer lugar, para encontrar las actuaciones, acciones y objetivos destinados al urbanismo y vivienda que se derivan del artículo 33, hemos desarrollado un análisis de contenidos o temático. El análisis conceptual realizado sigue las fases típicas de este método: definición del tema a investigar, listado de los conceptos que se desean analizar, reglas de codificación (a partir de la identificación explícita de los conceptos elegidos en los materiales y las fuentes trabajadas), clasificación de conceptos y su asignación a una categoría, y estudio e interpretación de los resultados (Kohlbacher, 2006).

El análisis de contenidos en los PdZ se organizó a partir de los términos clave para esta investigación: «urbanismo», «vivienda», «art. 33» y «3.33». Este proceder nos ha permitido identificar y cuantificar las actuaciones, acciones y objetivos realizados para realizar un sencillo análisis cuantitativo de los resultados de la búsqueda con la que llevar a cabo la comparativa autonómica y, seguidamente, establecer el contenido de cada PdZ relacionado con la ejecución de los objetivos del artículo 33. El tratamiento posterior ha consistido en la organización de la información obtenida de los PdZ para cada CC.AA. y en su conjunto, teniendo en cuenta

además la calificación de cada zona rural recibida en el documento PDRS (a revitalizar, intermedia o periurbana), la fuente de financiación para cada actuación (de la CC.AA. o del MIN) y la estructura de actuaciones, acciones y objetivos antes descrita.

Los datos organizados de este modo nos han permitido la identificación de: i) las actuaciones, acciones y objetivos de los PdZ de cada CC.AA. que se hayan previsto para la obtención de los objetivos del artículo 33; ii) el número de actuaciones según la temática que se han previsto realizar para el conjunto de las CC.AA.; iii) el número de acciones, agrupadas según la actuación a la que corresponden, para el conjunto de las CC.AA.; iv) las actuaciones que más se repiten por CC.AA.; y v) la identificación de cuáles son las acciones que más se repiten, tanto respecto a la actuación de la que se derivan como por CC.AA. En consecuencia, hemos establecido así una comparativa autonómica de cuáles son las actuaciones y acciones que más se han desarrollado y que cumplen con el objetivo de una mejor adecuación a las características de las zonas rurales a las que se aplica, y si existe realmente una variedad que ayude a esto, para poder establecer las conclusiones finales de este trabajo.

3. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PDRS

3.1. El PDRS como instrumento de ordenación del medio rural

Las CC.AA. son las encargadas de delimitar y clasificar según las definiciones de la LDSMR, las zonas rurales que pueden ser zonas a revitalizar, zonas intermedias o zonas periurbanas, y donde se implantarán los PdZ. En el primer PDRS (2010-2014) se incluyeron un total de 219 zonas rurales, esto es, un 84,41% de la superficie nacional y un 22,92% de la población española (Consejo para el Medio Rural, 2010).

La estrategia de desarrollo rural adoptada en el PDRS se articula en cuatro ejes estratégicos de acción territoriales: Eje 1. Actividad económica y empleo; Eje 2. Infraestructuras y equipamientos básicos; Eje 3. Servicios y bienestar social; y Eje 4. Medio Ambiente, y un eje estratégico de acción temático: Eje 5. Actuaciones no territoriales. Entre los cinco ejes estratégicos de acción, las medidas orientadas al «Urbanismo y la Vivienda» que componen el artículo 33 de la LDSMR están ubicadas en el «Eje 3. Servicios y bienestar social». Este Eje está compuesto por cuatro objetivos, si bien es el número 4 el que tiene como prioridad «facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, y favorecer una OT y un urbanismo adaptados a sus condiciones específicas, que garantice las condiciones básicas de accesibilidad, que atiendan a la conservación y rehabilitación del patrimonio construido, persigan un desarrollo sostenible y respeten el medio ambiente». De entre las seis medidas que se enmarcan en este eje es la medida «vi. urbanismo y vivienda» la que nos interesa. Dentro de esta tenemos dos directrices que fijan las líneas a seguir en las actuaciones que se realicen en los PdZ:

- Directriz 3.6.1. Incentivar un urbanismo territorial, ambiental y socialmente responsable.
- Directriz 3.6.2. Priorizar la rehabilitación con mejora de las condiciones de habitabilidad, accesibilidad, seguridad estructural y eficiencia energética de las viviendas, como principal método para ampliar la oferta de viviendas rurales, frente a la construcción de otras nuevas.

El objetivo concreto de esta medida «vi.» es garantizar el acceso a la vivienda para todos los habitantes del medio rural, promoviendo una política de vivienda que permita cubrir las necesidades previsibles de las familias y de los jóvenes. De entre todas estas actuaciones son tres la que se encuentran relacionadas con el artículo 33 de urbanismo y vivienda, una de ellas financiada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MIN) y las otras dos financiadas por las CC.AA.: i) MIN.1. Apoyo de actuaciones sobre áreas de rehabilitación integral en municipios rurales; ii) CA.1. Apoyo a la elaboración de planes de urbanismo y OT; y, iii) CA.2. Apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales.

A partir del PDRS, las CC.AA. desarrollan los diferentes PdZ de su territorio, identificando las zonas y estableciendo las actuaciones específicas para cada uno de ellos basándose en las definidas por el PDRS o creando nuevas, así como acciones y objetivos para cada uno de los territorios incluidos en los planes. Asimismo, en el PDRS se establecen las actuaciones que son competencia de las CC.AA. y las que pueden ser ejecutadas y cofinanciadas por la AGE. Dada la existencia de otros instrumentos y fondos de financiación que afectan al medio rural previstos desde la UE, en el PdZ se recogen las actuaciones específicas que no pueden ser financiadas de otro modo.

3.2. Las actuaciones de urbanismo y vivienda del PDRS aplicadas a los PDZ

A continuación, se realiza un análisis comparativo de los PdZ desarrollados en las distintas autonomías en donde estos se presentan. Así, en la CA de **Andalucía** encontramos 11 PdZ, todos ellos con dos únicas actuaciones: i) apoyo a la elaboración de planes de urbanismo y OT; y ii) apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales. Estas dos actuaciones incluyen acciones concretas para cada territorio. Respecto a la primera, hay un mayor número y variedad de acciones, dependiendo del PdZ donde se apliquen. En cuanto a la segunda, encontramos que la acción «Rehabilitación Autónoma de Viviendas» se repite en todos los PdZ, incluyéndose una más en el caso del Condado de Jaén: «Adquisición y rehabilitación de viviendas». Al no haberse desarrollado en ningún PdZ la actuación financiada por el MIN, todas las actuaciones y acciones realizadas son financiadas por la CA.

En la comunidad de **Aragón** detectamos 33 PdZ, pero no todos tienen actuaciones orientadas al urbanismo y la vivienda. Las actuaciones que se llevan a cabo son tres: i) apoyo a la elaboración de planes de urbanismo y OT; ii) apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales; y iii) apoyo de actuaciones sobre áreas de rehabilitación integral en municipios rurales. La primera está presente en dos de los 33 PdZ y tiene una acción diferente para cada uno de ellos. Si bien en ambos casos una y otra están financiadas por la CA. La segunda actuación también está financiada por la CA, aunque en este caso aglutinando a muchas más acciones. Por último, la tercera actuación encontrada en el caso aragonés se encuentra financiada por el MIN (a diferencia de los dos casos anteriores), y únicamente lleva asociada una acción: «Apuesta por el urbanismo turístico».

De todos los objetivos recogidos en los 33 PdZ aragoneses, el de «garantizar el acceso a la vivienda para todos los habitantes del medio rural, promoviendo una política de vivienda que permita cubrir las necesidades previsibles de las familias y de los jóvenes», lo hace hasta en 24 PdZ, siendo así el más habitual. Incluso en cuatro PdZ es el único objetivo. En la CA de Aragón encontramos dos PdZ en los que no está contemplada ninguna actuación, acción u ob-

jetivo de las medidas de urbanismo y vivienda previstas en el PDRS. Además, no todas las acciones que se incluyen en esta CA se realizan, algunas están «en reserva», es decir, aunque se contemplan, no tienen dotación presupuestaria asignada para su realización.

En **Asturias** tenemos únicamente dos PdZ, ambos con un contenido idéntico en materia de urbanismo y vivienda, si bien ninguno detalla actuación ni acción alguna. No obstante, sí que en uno y otro incluye un mismo (y único) objetivo: la creación de herramientas que garanticen que cualquier medida a desarrollar se implemente conforme los requisitos de sostenibilidad establecidos por el PDRS, y, además, se logre «garantizar el acceso a la vivienda para todos los habitantes del medio rural, promoviendo una política de vivienda que permita cubrir las necesidades previsibles de las familias y los jóvenes».

En **Castilla-La Mancha** contamos con 12 PdZ, ninguno con acciones u objetivos. Solo siete prevén actuaciones en materia de urbanismo y vivienda, todas «en reserva».

En **Castilla y León** se han realizado 20 PdZ de los que 12 incluyen actuaciones, acciones y objetivos sobre urbanismo y vivienda. En todo caso, la financiación procede de la CA. En esta CA existe una gran cantidad de objetivos según el PdZ en el que se apliquen y la actuación y acción a la que vayan asociados.

En **Extremadura** hemos contabilizado un total de 12 PdZ, pero ninguno de ellos tiene ninguna actuación ni acción sobre la medida de urbanismo y vivienda. Únicamente tienen un objetivo, que se repite en cada uno de los planes realizados: «garantizar el acceso a la vivienda de los habitantes del medio rural, promoviendo una política de vivienda que permita cubrir las necesidades previsibles de las familias y de los jóvenes».

En **Galicia** tenemos 12 PdZ, pero como en el caso extremeño, ninguno con contenidos relacionados con artículo 33. No obstante, en los documentos de PdZ consultados sí que hemos encontrado diversos apartados de participación ciudadana en donde se incluyen propuestas de actuaciones de segundo y tercer nivel de este tipo de medidas, en ocho de los planes a través de diversos solicitantes (Grupos de Desarrollo Rural, ayuntamientos o personas físicas), y que se prevé que sean financiadas por la CC.AA..

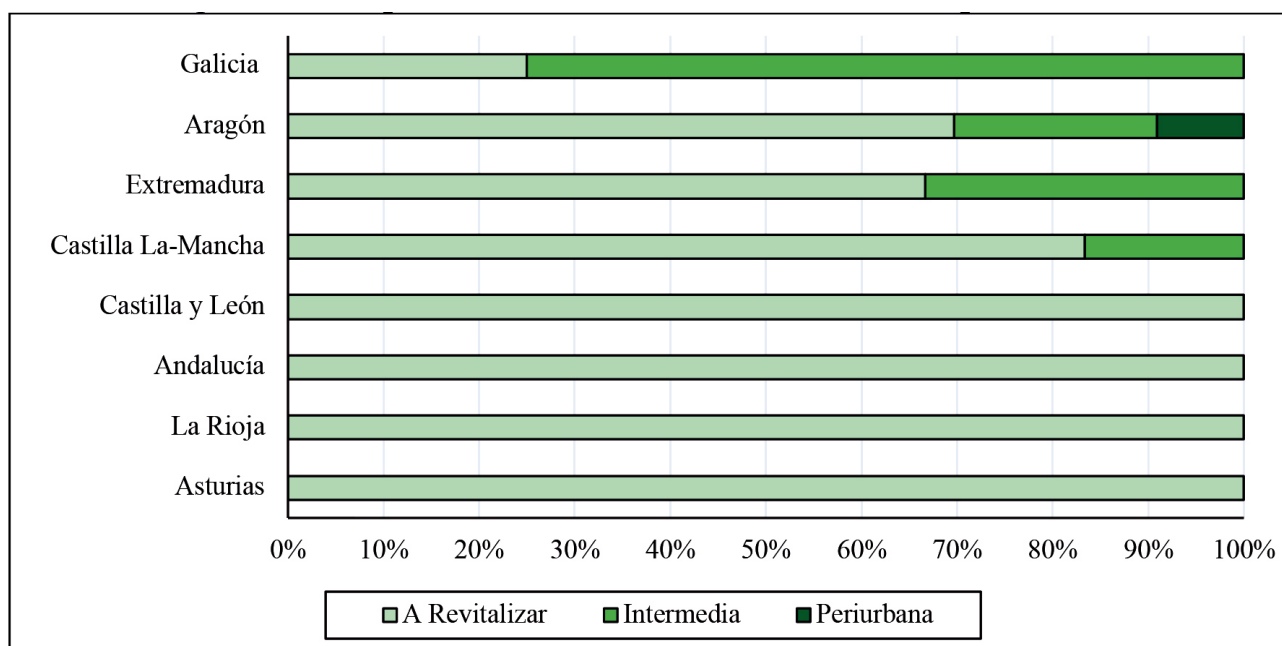
En **La Rioja** se han recogido tres PdZ que no cuentan con actuaciones y acciones enmarcadas en la medida sobre urbanismo y vivienda. Aun así, estos PdZ cuentan con el objetivo específico de «garantizar el acceso a la vivienda para todos los habitantes del medio rural, promoviendo una política de vivienda que permita cubrir las necesidades previsibles de las familias y los jóvenes».

3.3. Comparativa autonómica

A continuación, exponemos el análisis comparado de las actuaciones y acciones llevadas a cabo en las diferentes CC.AA. desde un punto de vista cuantitativo, para después realizar una comparativa en la manera de proyectar y organizar las actuaciones y acciones entre los PdZ de una propia CA, así como entre el conjunto de PdZ de las ocho CC.AA. trabajadas previamente.

El primer aspecto que podemos resaltar es el tipo de calificación que reciben los PdZ: en su mayoría son en espacios rurales «a revitalizar» (80 casos), mientras que en conjunto los cali-

ficados como «zona intermedia» (22) o «periurbana» (3) representan menos de un cuarto del total (105 casos). Todos los PdZ de Andalucía, Asturias, Castilla y León y La Rioja se orientan a zonas «a revitalizar». Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia tienen PdZ tanto en áreas «a revitalizar» como en zona «intermedia». Tan solo Aragón tiene planes con la calificación de zona «periurbana». Galicia es la única CA que invierte la tendencia general y presenta un mayor número de PdZ con calificación de zona «intermedia» que «a revitalizar» (figura 1).



Fuente: elaboración propia a partir de los PdZ de cada CC.AA. analizada.

Figura 1

Comparativa de la calificación de los PdZ por CC.AA.

La distribución de las actuaciones de urbanismo y vivienda realizadas en los PdZ según CC.AA. es irregular, tanto por número de actuaciones por tipo como para la distribución de las mismas en las CC.AA. (tabla 1). Se han propuesto un total de 89 actuaciones: 37 en Aragón, 22 en Andalucía y 17 en Castilla y León (estas tres CC.AA. agrupan más del 85% del total), nueve en Castilla-La Mancha, y cuatro en Asturias. Extremadura, Galicia y La Rioja no prevén actuación alguna pese haber realizado PdZ (figura 2).

Las actuaciones «A1. Apoyo a la rehabilitación de planes de urbanismo y OT» (23 en total), «A2. Apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales» (40), y «A3. Apoyo de actuaciones sobre áreas de rehabilitación integral en municipios rurales» (21) son las más repetidas (94% del total). Mientras, las actuaciones «A4. Incentivar un urbanismo territorial, ambiental y socialmente responsable» (dos), «A5. Recuperación y embellecimiento de los cascos antiguos» (una), «A6. Plan comarcal de valorización de propiedades rústicas municipales» (una) y «A.7. Plan Especial de viviendas para dar cobijo a nuevos pobladores» (una), apenas representan el 5,6%. Es decir, las actuaciones más habituales (A1., A2. y A3.) se agrupan en las CC.AA. que proponen el 85% de las mismas.

Tabla 1
Distribución de las actuaciones realizadas en los PdZ por CC.AA.

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	Total C.A.	%
Andalucía	11	11	0	0	0	0	0	22	24,72
Aragón	2	14	21	0	0	0	0	37	41,57
Asturias	0	2	0	2	0	0	0	4	4,49
Castilla La Mancha	3	3	0	0	1	1	1	9	10,11
Castilla y León	7	10	0	0	0	0	0	17	19,10
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Galicia	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Total actuaciones	23	40	21	2	1	1	1	89	100,00
%	25,84	44,94	23,60	2,25	1,12	1,12	1,12	100	

Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de CartoBaseANE del IGN.

Figura 2
CC.AA. con PdZ que cuentan con medidas de urbanismo y vivienda

Esta elevada concentración de las actuaciones en número y territorio se observa también en la distribución de las acciones realizadas por CC.AA. (tabla 2): a excepción de una acción, todas las que se han propuesto para concretar las actuaciones de cada PdZ han sido enmarcadas dentro de las de tipo A1 o A2. Aunque a diferencia del caso anterior, sí identificamos una mayor variedad en cuanto a acciones, puesto que contabilizamos un total de 80, que hemos agrupado en 23 tipologías. Las acciones que más destacan por haberse realizado un mayor número de veces son las siguientes:

- Acción 1: apoyo a la dotación y mejora del planeamiento urbanístico de los municipios incluidos en las zonas rurales (10 veces).
- Acción 2: producción de bases de referencia cartográfica para la planificación territorial de ámbitos rurales (nueve veces).
- Acción 12: apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales (16 veces).
- Acción 19: subvenciones a ayuntamientos para la adquisición de edificios o viviendas, rehabilitación de los mismos y posterior oferta en alquiler (nueve veces).

La distribución por CC.AA. es similar a la que se ha visto en el caso de las actuaciones: las acciones se concentran en Andalucía (43 ocasiones), Aragón (19), y Castilla y León (17), mientras que el resto de CC.AA. no han realizado actuación alguna en sus PdZ.

Tabla 2
Distribución de las acciones realizadas en los PdZ por CC.AA.

ACT	1											2											3	Total	%	
	ACC	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21				22
AND.	10	9	2	1	1	6	1	1				11							1						43	54
ARA.									2			5	2	1	2	1	1	2	2				1	1	20	25
AST.																									0	0
CLM.																									0	0
CYL.										6	1								6	1	3				17	21
EXT.																									0	0
GAL.																									0	0
RIO.																									0	0
Total	10	9	2	1	1	6	1	1	2	6	1	16	2	1	2	1	1	2	9	1	3	1	1		80	100
%	13	11	3	1	1	8	1	1	3	8	1	20	3	1	3	1	1	3	11	1	4	1	1		100	

Fuente: elaboración propia a partir de los PdZ analizados. Nota: las actuaciones número 4, 5, 6 y 7 no se recogen en la tabla porque no presentan acción alguna.

Para el análisis cualitativo de los PdZ comparamos, por un lado, la similitud en la estructura de los PdZ de cada CC.AA. con el PDRS y, por otro lado, la similitud entre las propias CC.AA. una a una (tabla 3). De este modo obtenemos que:

- (i) Los PdZ de Aragón y de Castilla y León siguen la misma estructura que el PDRS (actuación, acción, objetivo), aunque en ninguna de ellas ocurre así siempre, de modo que hay PdZ que no recogen actuaciones, lo que implica que en dichos planes no haya acciones derivadas. No obstante, esto no impide que no exista un objetivo para cada uno de los PdZ que existen en cada una de estas dos CC.AA., si bien hay cierta diferencia significativa en este punto: mientras que Aragón plantea siempre el mismo objetivo en todos los PdZ, los objetivos establecidos en Castilla y León varían de un PdZ a otro, de modo que las actuaciones se adaptan relativamente más al territorio que abarca cada uno de ellos.
- (ii) La CA de Andalucía no sigue la misma estructura del PDRS, ya que no establece objetivo alguno para sus PdZ, y en todos ellos las dos actuaciones que se realizan tienen la misma denominación que en el documento PDRS, es decir, esta se repite en todos los PdZ. En cuanto a las acciones recogidas en conjunto, estas son más diversas que las actuaciones, pero sólo para el tipo A1, ya que para la actuación A2 las acciones recogidas son siempre las mismas.
- (iii) En el resto de CC.AA. no se sigue la estructura marcada por el PDRS. En el Principado de Asturias se establecen actuaciones y objetivos para los planes, pero no acciones. Y, además, entre las actuaciones se incluyen propuestas diferentes a las planteadas por el PDRS (así es para el caso de la actuación «A4. Incentivar un urbanismo territorial, social y ambientalmente sostenible»). En Castilla-La Mancha únicamente se han realizado nueve actuaciones, de las cuales, tres son diferentes a las del documento PDRS. En Extremadura y la Rioja los PdZ solo recogen los objetivos a seguir, cuya denominación y finalidad es la misma en ambas, y coincidente con la registrada en Aragón y en Asturias. Finalmente, en Galicia no se sigue el esquema actuación-acción-objetivo, y en su lugar se plantean actuaciones de primer, segundo y tercer nivel en los documentos de participación pública (si bien, no hay constancia de que se haya realizado alguna).

Tampoco podemos establecer una relación clara entre el desarrollo de las medidas de urbanismo y vivienda con la población o el espacio afectado por los PdZ (tabla 4). Por ejemplo, en la CA de Andalucía, que tiene una gran variedad de acciones, la población potencial afectada es del 8,8% y la superficie del 37,2%, mientras que Galicia y Extremadura, dos de las CC.AA. que no han previsto actuación o acción alguna, encontramos los porcentajes más altos de población y espacio afectados por este tipo de planificación económica.

Tabla 3
Actuaciones planteadas en el PDRS y PdZ

Actuación PDRS	Actuación PdZ
3.33. CA.1. Apoyo a la elaboración de planes de urbanismo y OT	A1. Apoyo a la elaboración de planes de urbanismo y OT
3.33. CA.2. Apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales	A2. Apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales
3.33. MIN.1. Apoyo de actuaciones sobre áreas de rehabilitación integral en municipios rurales	A3. Apoyo de actuaciones sobre áreas de rehabilitación integral en municipios rurales

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida del PDRS y de los PdZ.

Tabla 4
Población y territorio potencialmente afectados por los PdZ según CC.AA. para el año 2008

	Andalucía	Aragón	Asturias	C.-La Mancha	C. y León	Extrem.	Galicia	La Rioja
Población PdZ (habitantes)	716.852	437.864	232.132	194.214	545.732	688.074	1.489.516	22.852
Superficie PdZ (km ²)	32.593,93	43.593,53	9.405,00	29.291,73	57.655,84	36.985,96	27.918,57	2.752,97
Pob. total CA (habitantes)	8.118.575	1.325.426	1.071.081	2.031.828	2.541.717	1.089.650	2.754.768	316.192
Sup. total de la CC.AA. (km ²)	87.600,91	47.730,94	10.611,68	79.409,42	94.223,23	41.680,25	29.684,39	5.041,10
% Población beneficiaria	8,83	33,04	21,67	9,56	21,47	63,15	54,07	7,23
% Superficie afectada	37,21	91,33	88,63	36,89	61,19	88,74	94,05	54,61

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PRDS y del INE.

4. LA VIVIENDA EN EL MEDIO RURAL: DE LA LDSMR A LA LEY 12/2023 POR EL DERECHO A ESTA

El trabajo aquí realizado parte de la idea de que la LDSMR puede ser un instrumento eficaz para la ordenación y gestión del crecimiento urbano en el medio rural. Se trata de una ley exclusivamente orientada a los espacios rurales, con atención a los diferentes aspectos clave para su desarrollo (actividad económica, empleo, infraestructuras y equipamientos, servicios y bienestar social, medio ambiente, y cultura e igualdad). A su vez, puede complementar otras herramientas preexistentes cuyo ámbito de aplicación incide relativamente en cuestiones de OT del medio rural, tal y como sucede con los Programas de Desarrollo Rural vinculados a LEADER (Escribano *et al.*, 2021).

Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, durante el período 2007-2013, las acciones alrededor de la OT y OU del medio rural contempladas en el programa de desarrollo rural se orientaban a la restauración y conservación de los cascos urbanos, de modo que estos pudieran convertirse en focos de atracción turística. No se proponían pues, planteamientos en la ordenación ni planificación (física) del espacio rural, actuando así sobre la calificación del suelo urbano o urbanizable existente de forma previa en la normativa urbanística municipal.

Durante el período 2014-2020 la situación apenas varió. Aunque en el diagnóstico del Programa de Desarrollo Rural correspondiente se identificaban necesidades que requerían acciones con evidente impacto en la OT de los espacios rurales, finalmente estas quedaron al margen dado su bajo nivel de relevancia conforme a las necesidades que, según la Comisión Europea, debía priorizar y quedaban así establecidas en el Reglamento 1305/2013 (Escribano y del Romero, 2019). Luego, es aquí en donde la LDSMR tiene margen para conectar con los planteamientos promovidos desde enfoques de planificación económica como son los programas desarrollo rural LEADER.

Del mismo modo, la LDSMR tiene una evidente relación con uno de los factores clave de la despoblación en España: la vivienda rural, ámbito donde aún son escasos los estudios en profundidad (AGE, 2021; Asociación Tierras Sorianas del Cid, 2021). La falta de vivienda asequible

es un obstáculo para muchos jóvenes que quieren mantener su residencia en su localidad rural de origen (Solana, 2006; Escribano, Vercher y Esparcia, 2023), al igual que la escasa oferta de vivienda en alquiler también lo es para aquellos que desean trasladarse al medio rural, ya sea temporalmente o de forma indefinida (del Romero y Valera, 2015; Trapero *et al.*, 2017).

El tema de la vivienda es central en la LDSMR, tal como se recoge en su artículo 33. Las actuaciones en materia de vivienda recaen principalmente en las CC.AA. a través de ayudas a la rehabilitación, tanto desde la iniciativa pública como privada. La ley contempla, además, la necesidad de evitar que esas rehabilitaciones no aumenten el llamado «uso temporal del territorio», problema que han puesto sobre la mesa varios autores (Alario, Molinero y Morales, 2018). Asimismo, la AGE recoge el encargo de desarrollar actuaciones de formato integral, donde la vivienda se rehabilita junto a otros elementos patrimoniales de interés local. De hecho, las acciones en materia de vivienda están entre las más frecuentes dentro del conjunto de acciones incluidas en los PdZ de las CC.AA. analizadas.

En este sentido, la LDSMR es un buen instrumento para abordar el problema de la vivienda desde el ámbito de la OT, aunque insuficiente por varias razones. En primer lugar, como hemos señalado a lo largo del texto, su despliegue es muy limitado, así como su dotación presupuestaria. En segundo lugar, el problema de la vivienda rural no puede reducirse a la práctica de la rehabilitación en tanto que existen otras variables que influyen de forma simultánea en la oferta y la demanda, por ejemplo, la complejidad derivada de las herencias familiares, los escasos ingresos de los jóvenes o la falta de servicios esenciales y de ocio (Escribano, Vercher y Esparcia, 2023). En tercer lugar, es necesario incorporar innovaciones sociales en las políticas de vivienda rural que activen otro tipo de residencia y convivencia adaptadas a las nuevas tendencias, como las viviendas colaborativas (también ligadas a espacios de co-working, pero no solo), familias acogedoras que complementen la falta de servicios sociales y plazas en residencias, modelos de convivencia intergeneracional, viviendas de propiedad comunitaria y cooperativa, etc. Finalmente, en lo que refiere a la vivienda para nuevos pobladores, los planes de integración social y la creación/recuperación de espacios comunitarios son clave para retener esa población, arraigarla y evitar la fragmentación social.

Nos parece importante resaltar que ni la cuestión de la vivienda ni los aspectos anteriores que deben acompañar intervenciones en este ámbito parecen reflejarse con suficiente énfasis en políticas públicas recientes de corte ruralista como, por ejemplo, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Sáez, 2021). En cambio, mayor expectación genera la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. A lo largo de todo el texto legislativo en cuestión se mencionan frecuentemente las particularidades del medio rural. Se recoge la necesidad de un enfoque territorial en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación (véase artículo 12), y se abre la posibilidad de medidas de acompañamiento de ámbito social y económico (véase artículo 17). La nueva ley de vivienda es, por tanto, una nueva oportunidad para reforzar y desarrollar este tema, si bien aún quedan por conocer los detalles de su implementación. En cualquier caso, es imprescindible que exista una coordinación entre los instrumentos de políticas públicas que inciden en materia de vivienda en territorios rurales y a varias escalas administrativas.

Junto a esta coordinación, otro elemento clave para lograr una OT (rural) más pertinente, es el desarrollo de un marco normativo capaz de recoger de forma integral, pero a la vez diferenciada; la diversidad que constituyen la realidad urbana, por un lado, y la realidad rural, por otro. En particular, por la (i) configuración universalista que tradicionalmente ha caracteri-

zados a las políticas e instrumentos de ordenación territorial, su (ii) relativa falta de adaptación a las diferentes particularidades sociales, resultado de su voluntad por generar respuestas homogéneas (y eficientes), y su (iii) limitada confección para ofrecer soluciones integradoras de las múltiples demandas sociales que se manifiestan en los espacios (urbanos y rurales), precisamente cuando estas deberían priorizarse desde las administraciones públicas (Fundación Encuentro, 2007; Esparcia, 2020).

La falta de ejemplos y casos de éxito no es un problema, al contrario, disponemos de distintas iniciativas tanto fuera (Hall y Gibson, 2016; Clarke, 2021) como dentro de España (Esparcia, 2021). Como apuntan Ginés y Querol: «se trata de soluciones que pueden contribuir a desdibujar la línea que separa el entorno rural del urbano desde el reconocimiento de que la propia normativa existente (en su redacción actual), es un factor de creación de la división» (2023: 373). Adaptando este enfoque diferenciador, estaríamos ante una discriminación normativa de la desigualdad espacial que ya se usa, por ejemplo, para conseguir la equidad de las minorías étnicas o para las mujeres.

En parte, este hecho responde a la visión paternalista a la que todavía se ven sometidos numerosos espacios rurales, en donde sus poblaciones observan cómo los cambios que se producen en ellos no solo ya no los protagonizan, sino que tampoco responden a sus necesidades (Ray y Ward, 2006). Al contrario, todo el mundo parece ahora ser capaz de aportar soluciones que, por consiguiente, destierran las actitudes de reivindicación y de exigencia de la sociedad rural. Así, es aún habitual encontrar que las políticas públicas que afirman combatir la despoblación y/o el despoblamiento centran gran parte de sus propuestas en acciones relacionadas con ayudas a empresas, la promoción de polígonos industriales, la mejora de infraestructuras físicas, la concesión de subvenciones fiscales u otro tipo de estímulos a la llegada de inversiones externas, o el despliegue de medidas de carácter redistributivo (Alburquerque, 2002; Ginés y Querol, 2023).

5. REFLEXIONES FINALES

La LDSMR ofrece una especial y particular atención a materias claves como el urbanismo y la vivienda desde una perspectiva eminentemente territorializada, aspecto continuamente señalado como elemental para la lucha contra la despoblación y en línea con las propuestas sobre el reto demográfico (Esparcia, 2021). Sin embargo, su desarrollo ha sido limitado e incluso monótono. ¿A qué se debe esto? Es cierto que la OU y, en cierto modo, el parque de viviendas, son aspectos que encuentran atención desde multitud de instrumentos normativos, legislativos e incluso estratégicos tanto actuales como vigentes desde hace décadas; sin embargo, todos ellos carecen de una visión particularmente sensible a la idiosincrasia del medio rural español, por lo que se puede cuestionar que estas ya no sean eficaces o eficientes, sino como mínimo relevantes. No es lo mismo ofrecer una actuación destinada específicamente al espacio rural que contar con un conjunto de actuaciones generalistas que no delimitan el tipo de territorio al que se van a destinar (Escribano, Serrano y Valero, 2020).

Pero eso no es motivo suficiente para que las actuaciones sobre urbanismo y vivienda de la LDSMR planteadas por los PdZ de las CC.AA. que han desarrollado estos (ocho de diecisiete), sean relativamente escasas y poco variadas (no solo en su planteamiento y estructura, sino

incluso en cuanto a su denominación). Únicamente Asturias y Castilla-La Mancha proponen actuaciones diferentes a las tres que conforman el PDRS o marco general («Apoyo de actuaciones sobre áreas de rehabilitación integral en municipios rurales»; «Apoyo a la elaboración de planes de urbanismo y OT»; y «Apoyo a la rehabilitación de viviendas rurales»). Pero, en términos cuantitativos, el conjunto de las actuaciones de estas dos CC.AA. representan menos del 6% del total existente a nivel nacional. Difícilmente se pueden lograr así actuaciones adaptadas a la realidad de los diferentes espacios rurales españoles. Es cierto que por debajo de estas aún quedan las acciones, en el marco del esquema de planificación seguido por el PDRS de actuación-acción-objetivo. Pero esta diversidad es relativa en tanto en cuanto la mayoría de ellas se agrupan en dos de las tres actuaciones del PDRS.

Uno de los aspectos más determinantes que explican este limitado desarrollo es la financiación, definida por el tipo de actuación planteada. El análisis realizado evidencia que existe un predominio de las actuaciones cuyo presupuesto ha de partir de las administraciones autonómicas. Solo Aragón presenta actuaciones cuyo pago se vincula al MIN. En parte, este planteamiento responde a una concepción relativamente simplista de Ley como un mero instrumento de transferencia de fondos, cuando no ha sido así. Luego, al no disponerse de fondos externos a los presupuestos autonómicos, todo queda en un listado de intenciones. Como indica Vattier (2011), también hay otros motivos significativos, como el papel de la propia AGE, con constantes cambios de criterio a la hora de asignar presupuesto a la Ley, o el reducido apoyo recibido por parte de los actores privados o promotores encargados de materializar cualquier medida propuesta, al quedar *de facto* fuera del diseño y elaboración de los PdZ. Si bien su participación quedaba prevista en las Mesas de Asociaciones de Desarrollo Rural, el recurso a las mismas ha quedado en un plano meramente simbólico y dirigido a la aprobación oficial de los PdZ. Sin duda, falta una real gobernanza multinivel (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018).

Esta situación, así como la eficiencia de los PdZ y demás programas, podría resolverse en parte si se aplicase una evaluación sistemática y formalizada de los mismos. Se lograría así mejorar las decisiones tomadas y ajustar más las acciones, e incluso los objetivos, a la realidad sobre la que se pretende actuar, llegando así a obtener unas propuestas verdaderamente relevantes, esto es, capaces de encaminarse a la resolución de las necesidades sentidas por el territorio objetivo. De este modo, se superaría la mera eficacia normativa o, lo que es lo mismo, que los resultados cumplan unos objetivos alejados de la realidad territorial (Esparcia y Noguera, 2000).

Nos encontramos en un momento en el que muchos de los territorios rurales españoles, especialmente aquellos despoblados y empobrecidos, precisan de acciones urgentes capaces de atender sus legítimas reivindicaciones. Es decir, lograr que su población pueda disfrutar de una buena calidad de vida sin necesidad de abandonar su espacio de vida. Sin embargo, pese a la multitud de documentos, informes, estrategias, planes y agendas desde muy distintas organizaciones que diagnostican una y otra vez el medio rural, el cambio que anhela su población sigue sin producirse. La situación de bloqueo, indefinición y falta de voluntad política relegan la posibilidad de permanencia en los pueblos. Como resultado, la población local se agota al ver que muchas de las políticas e instrumentos con capacidad para resolver sus problemas ya existen, pero no se aplican.

Más allá de la actualización de la comparativa aquí realizada, los siguientes pasos a dar en el estudio de esta temática deberían consolidar el interés por la OT y OU desde un enfoque de trabajo dinámico y multidimensional, capaz de incorporar a su vez las relaciones de poder, los

sistemas de asignación de recursos y de toma de decisiones territorializada, temas aún con margen de desarrollo tanto en la academia como en el ámbito de las políticas públicas. Esta es una omisión que cabe subsanar si pretendemos lograr la plena inclusión de la sociedad rural, para lo que resulta clave superar los enfoques urbanocéntricos sobre cómo gestionar y ordenar los espacios rurales, y buscar enfoques que tomen en serio la geografía y el contexto organizacional local.

6. REFERENCIAS

- Alario, M., Molinero, F., y Morales, E. (2014). Nuevos usos residenciales en el espacio rural de Castilla y León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 66, 397-422.
- Alario, M., Molinero, F., y Morales, E. (2018). La persistencia de la dualidad rural y el valor de la nueva ruralidad en Castilla y León (España). *Investigaciones Geográficas*, 70, 9-30.
- Alburquerque, F. (2002). *Guía para agentes. Desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Asociación Española de Geografía (AGE) (2021). *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*. Madrid: Grupo de Geografía Rural de la Asociación Española de Geografía. Comité organizador del ColoRural 2020.
- Asociación Tierras Sorianas del Cid (2021). *La vivienda en el medio rural. La palanca de repoblamiento*. San Esteban de Gormaz, Soria: Asociación Tierras Sorianas del Cid.
- Bren, C., et al. (2016). Future urban land expansion and implications for global croplands. *Proceeding of the National Academy of Sciences*, 114(35), 8939-8944.
- Burriel, E. L. (2021). Los usos urbanísticos en el suelo no urbanizable. Tres décadas de aplicación de la «Declaración de Interés Comunitario» de la Comunidad Valenciana. En L. Parejo y J. A. Lafuente (coords.), *El nuevo urbanismo productivo* (pp. 101-140). Valencia: Wolters Kluwer España y Generalitat Valenciana. Dirección General de Urbanismo.
- CES (Consejo Económico y Social) (2018). *Informe 01/2018 sobre El medio rural y su vertebración social y territorial*. Madrid: CES.
- Clarke, R. (2021). Highlands and Islands Enterprise: Managing Depopulation with Long Range Lights. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 33, 125-150.
- Consejo para el medio rural (2010). *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014). Documento de referencia para la elaboración de directrices estratégicas territoriales de ordenación rural*. Madrid: MAPA.
- del Romero, L., y Valera, A. (2015). Teruel, territorio en decrecimiento: dinámicas y oportunidades. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 19, 85-116.
- Delgado, C. (2008). Urbanización sin fronteras: el acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 271-310.
- Delgado, C. (2018). Los procesos de metropolización dispersa. Castro Urdiales (Cantabria) en la región urbana de Bilbao. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 78, 474-517.

- Escribano, J., Burriel, C., Galera, E., y Vercher, N. (2021). Desarrollo rural y planificación territorial sostenible en España: opciones de cooperación urbano-rural a partir de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo 14-20. En J. Farinós (Dir.), J. Farinós, E. Peiró y E. Rando (Eds.), *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de ordenación del territorio en España* (pp. 327-365). Navarra: Thomson Reuters, Aranzadi.
- Escribano, J., y del Romero, L. (2019). El papel de los espacios rurales y la cooperación urbano-rural en la articulación del territorio valenciano. En J. Farinós (Coord.), J. Farinós y E. Peiró (eds.), *Informe sobre la evolución y situación territorial de la Comunitat Valenciana* (pp. 133-180). Valencia: Publicacions de la Universitat de València (PUV).
- Escribano, J., Serrano, J. J., y Valero, D. E. (2020). La territorialización de las políticas de inclusión social desde el punto de vista de los espacios rurales españoles: comparativa autonómica. *Revista de Estudios Andaluces*, 39, 23-44.
- Escribano, J., Vercher, N., y Esparcia, J. (2023). Necesidades y demandas insatisfechas de la juventud rural: motor de la despoblación en España. En E. Cejudo y F. Navarro (Coords.), *Despoblación y mundo rural europeo mediterráneo: el caso de Andalucía* (pp. 167-198). València: Tirant lo Blanch.
- Esparcia, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En AGE (2021), *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación* (pp. 75-149). Valladolid: Asociación Española de Geografía y Universidad de Valladolid.
- Esparcia, J., y Noguera, J. (2000). Aproximación teórico-metodológica a la cultura evaluativa y la evaluación de programas de desarrollo rural. *Cuadernos de Geografía*, 67-68, 77-102.
- Farinós, J., Monteserín, O., y Escribano, J. (2018). Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *Redes: Revista do Desenvolvimento Regional*, 23(3), 35-65.
- Farinós, J., Peiró, E., y Antequera, E. (2020). Retos para la planificación y gestión territorial en España: las ineficiencias en el proceso de aprobación de los planes y sus causas. En J. Farinós et al. (Coords.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición. Una interpretación desde la Geografía* (pp. 601-612). Valencia: PUV y Tirant lo Blanch.
- Fundación Encuentro (2007). Nuevos retos para los municipios rurales. En *Informe España, 2007: una interpretación de su realidad social. El mundo rural en la encrucijada* (pp. 355-404). Madrid: Fundación Encuentro.
- Ginés, X., y Querol, V. (2023). Distinción urbana y ruralidad. Normativa y discriminación de la sociedad rural. *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, 6, 361-376.
- Hall, H., y Gibson, R. (2016). *Rural Proofing in Canada: An Examination of the Rural Secretariat and the Rural Lens*. Report prepared for the Growth Analysis Unit, Swedish Government.
- Hersperger, A. M. et al. (2018). Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. *Global Environmental Change*, 51, 32-42.
- Jiménez, V., Delgado, C., y Campesino, A. J. (2017). Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, 73-92.

- Jiménez, V., y Alvarado, V. (2020). La perspectiva rural de una nueva ley del suelo y ordenación territorial para Extremadura. En J. Farinós *et al.* (Coords.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición. Una interpretación desde la Geografía* (pp. 589-600). Valencia: PUUV y Tirant lo Blanch.
- Kohlbacher, F. (2006). The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research. *Forum: Qualitative Social Research*, 7(1), Art. 21, 1-30.
- Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26, 271-287.
- Molina, I., y Martínez, L. (2014). La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica: una revisión desde la geografía. *Polígonos. Revista de Geografía*, 26, 277-320.
- Ray, C., y Ward, N. (2006). *The Futures of Rural Policy: The Significance of Rural Futures Studies*. Discussion Paper, 7. Ed. Centre for Rural Economy, University of Newcastle upon Tyne, Newcastle.
- Sáez, L. A. (2021). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 33, 7-34.
- Solana, M. (2006). Nuevas dinámicas migratorias en los espacios rurales: vivienda, cambio social y procesos de elitización. El caso del Empordanet (Gerona). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 5, 57-87.
- Trapero, E. *et al.* (2017). Bases para reformular la política de vivienda en regiones rurales: caracterización del patrimonio residencial y condición socio-económica de los municipios en Castilla-La Mancha. *Cuadernos Geográficos*, 56(2), 176-199.
- Vattier, C. (2011). El desarrollo rural, hoy. Del fracaso estatal a la nueva PAC. *Revista de derecho agrario y alimentario*, 59, 119-126.