

ESTUDIOS

EL DESAFÍO DEL ACCESO A LA TIERRA ENTRE CRISIS DEMOGRÁFICA Y DIMENSIÓN LOCAL

UNA COMPARACIÓN ENTRE ESPAÑA
E ITALIA DESDE LA PERSPECTIVA
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

ALICE DE NUCCIO

PRÓLOGO DE LUIS MIGUEZ MACHO

III ARANZADI

© Alice De Nuccio, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Primera edición: 2025

Este trabajo ha sido realizado en el marco del grupo de investigación GI-1876 Red Administración Empresa de la Universidad de Santiago de Compostela, grupo de referencia competitiva financiado por la Xunta de Galicia ED431C 2023/29.



Depósito Legal: M-6080-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1078-460-4

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-461-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	15
ABREVIATURAS.....	19
INTRODUCCIÓN	21

PARTE I ANÁLISIS DEL CONTEXTO: ZONAS RURALES, AGRICULTURA Y DESPOBLACIÓN

CAPÍTULO 1

DESERTIFICACIÓN DE LA TIERRA Y DESERTIFICACIÓN DEMOGRÁFICA	31
1. La transformación de la agricultura como «motor» de la despoblación rural	31
1.1. <i>El fracaso de las reformas agrarias</i>	33
1.2. <i>El fracaso de la modernización agrícola</i>	37
1.3. <i>Los «subproductos» del éxodo agrícola</i>	40
2. Los impactos del abandono de cultivos en el territorio ru- ral	42
2.1. <i>Efectos demográficos</i>	42
2.2. <i>Efectos socioeconómicos</i>	45
2.3. <i>Efectos ecológicos</i>	47
3. Despoblación y desterritorialización: el «olvido» del eco- sistema agrícola	49

CAPÍTULO 2

MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y REPOBLACIÓN RURAL	53
1. El concepto de ruralidad: dimensión local y relaciones con la agricultura	53
1.1. <i>Índices normativos</i>	54
1.2. <i>Propuestas doctrinales</i>	61
1.3. <i>Las señas identificativas de la ruralidad: la importancia de la agricultura</i>	62
2. Las aportaciones de la agricultura al equilibrio demográfico del territorio	63
2.1. <i>Contribución a la prestación de servicios</i>	63
2.2. <i>Impulso de la neorruralidad</i>	65
2.3. <i>Protección de los ecosistemas rurales</i>	67
2.4. <i>Garantía de la food security</i>	70
3. La agricultura multifuncional como concepto de síntesis ..	74
3.1. <i>Génesis y evolución jurídico-normativa</i>	74
3.2. <i>El incentivo económico de la multifuncionalidad agrícola</i> . . .	77
4. La importancia de la agricultura para el equilibrio demográfico del territorio en la Constitución	80

CAPÍTULO 3

LA AGRICULTURA EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL	85
1. Premisa	85
2. La vía del <i>soft law</i> en el Derecho de la Unión Europea	86
3. Instrumentos jurídicos en el Derecho interno	96
3.1. <i>Planificación administrativa</i>	96
3.1.1. <i>La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico</i>	98

	<i>Página</i>
3.1.2. Planes autonómicos contra la despoblación rural .	102
3.1.3. La <i>Strategia Nazionale per le Aree Interne</i>	104
3.2. <i>Ordenación del territorio</i>	107
3.3. <i>Actividad de fomento</i>	112
3.3.1. Ayudas públicas para la promoción de la iniciativa económica privada en zonas rurales despobladas	113
3.3.1.1. Ayudas europeas	113
3.3.1.2. Ayudas estatales	118
3.3.2. Otros instrumentos de promoción	121
3.4. <i>Instrumentos de cooperación para la prestación de servicios públicos</i>	122
4. Valoración de conjunto: el sector agrario como eje de las medidas jurídicas de lucha contra la despoblación rural entre fomento y desarrollo local	130

PARTE II
ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ACCESO AL USO PRODUCTIVO DE LA TIERRA

CAPÍTULO 1

ACCESO AL USO PRODUCTIVO DE LA TIERRA: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	137
1. La problemática en torno al acceso al uso productivo de la tierra	137
1.1. <i>Factores de la producción agraria en zonas rurales despobladas</i>	139
1.2. <i>Las principales barreras de acceso a la tierra</i>	144
2. Concepto jurídico	148
2.1. <i>La fórmula «acceso a la tierra»</i>	148

	<i>Página</i>
2.2. <i>La fórmula «uso productivo»</i>	152
3. Una expresión polisémica	154

CAPÍTULO 2

EL DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL ACCESO AL USO PRODUCTIVO DE LA TIERRA 157

1. Articulación de las competencias en materia de agricultura 157	
1.1. <i>El reparto constitucional de competencias</i>	157
1.2. <i>El papel de la integración europea</i>	160
1.3. <i>Especialidad del marco de competencias en materia de acceso al uso productivo de la tierra: del Estado a las entidades locales</i>	162
2. La regulación del acceso entre la prevención del abandono y la recuperación del uso productivo de la tierra	168
2.1. <i>Los instrumentos de reordenación parcelaria como mecanismos fallidos de prevención del abandono de tierras</i>	168
2.2. <i>Los nuevos instrumentos jurídicos para recuperar el uso productivo de la tierra</i>	173
2.3. <i>Otros mecanismos jurídicos</i>	175
2.4. <i>Medidas complementarias de fomento</i>	178

CAPÍTULO 3

LOS BANCOS DE TIERRAS 181

1. Naturaleza jurídica	181
2. Objeto	189
2.1. <i>Titularidad</i>	189
2.2. <i>Características</i>	190
2.3. <i>Excepciones</i>	197
3. Modalidades de gestión	199
4. Finalidad	204

	<i>Página</i>
5. Aspectos procedimentales	209
5.1. <i>Incorporación</i>	209
5.2. <i>Asignación</i>	219
 CAPÍTULO 4	
EL BANCO DE EXPLOTACIONES	227
1. Naturaleza jurídica	227
2. Objeto	228
3. Modalidades de gestión	228
4. Finalidad	229
5. Aspectos procedimentales	229
 CAPÍTULO 5	
LOS POLÍGONOS AGROFORESTALES	231
1. Naturaleza jurídica	231
2. Objeto	231
3. Finalidad	232
4. Aspectos procedimentales	234
4.1. <i>Procedimientos de iniciativa pública</i>	234
4.2. <i>Procedimientos de iniciativa privada</i>	236
 CAPÍTULO 6	
LAS ALDEAS MODELO	239
1. Naturaleza jurídica	239
2. Objeto	240
3. Finalidad	241
4. Aspectos procedimentales	244

CAPÍTULO 7

LAS AGRUPACIONES DE GESTIÓN CONJUNTA	247
1. Naturaleza jurídica	247
2. Objeto	250
3. Finalidad	251
4. Aspectos procedimentales	253

CAPÍTULO 8

EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCESO AL USO PRODUCTIVO DE LA TIERRA Y PERSPECTIVAS DE MEJORA	255
1. El acceso al uso productivo de la tierra desde el punto de vista del Derecho administrativo	255
1.1. <i>La presencia del interés público</i>	258
1.2. <i>Algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los instrumentos</i>	266
2. Más allá de las barreras de acceso a la tierra: limitaciones y potencialidades de los instrumentos analizados	268
3. Posibles propuestas normativas para favorecer el retorno a la tierra a la luz del concepto de servicios agroecosistémicos. El protagonismo de la dimensión local	274
BIBLIOGRAFÍA	285

Parte I

Análisis del contexto: zonas rurales, agricultura y despoblación

Capítulo 1

Desertificación de la tierra y desertificación demográfica

SUMARIO: 1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA COMO «MOTOR» DE LA DESPOBLACIÓN RURAL. 1.1. *El fracaso de las reformas agrarias*. 1.2. *El fracaso de la modernización agrícola*. 1.3. *Los «subproductos» del éxodo agrícola*. 2. LOS IMPACTOS DEL ABANDONO DE CULTIVOS EN EL TERRITORIO RURAL. 2.1. *Efectos demográficos*. 2.2. *Efectos socioeconómicos*. 2.3. *Efectos ecológicos*. 3. DESPOBLACIÓN Y DESTERRITORIALIZACIÓN: EL «OLVIDO» DEL ECOSISTEMA AGRÍCOLA.

1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA COMO «MOTOR» DE LA DESPOBLACIÓN RURAL

Las zonas rurales afectadas por la despoblación son áreas históricamente poco pobladas que han sufrido una pérdida llamativa de población a lo largo del tiempo¹. El fenómeno se localiza, desde el punto de vista

1. Como se ha adelantado en la Introducción, este primer capítulo empieza el estudio de la despoblación rural, utilizando las fuentes de la literatura internacional de carácter historiográfico, económico, geográfico y sociológico, así como los datos demográficos elaborados por los institutos de estadística. Sobre la definición de zonas rurales afectadas por la despoblación, *vid.* COLLANTES, F., y PINILLA, V., «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Navarra, 2019, p. 65. Cf.

geográfico, en determinados territorios de España, Francia, Italia, Polonia, Rumanía y Portugal², y, temporalmente, en un período comprendido entre la segunda mitad del siglo XX y las últimas décadas del siglo XXI. De hecho, en ese *lapso* de tiempo, Europa experimentó una caída de su población rural de 25 millones de habitantes: de 175 millones en 1950 a poco más de 150 millones en la actualidad.

Se considera que la creciente depresión demográfica en ciertas zonas del viejo continente es el efecto de una intensificación de las migraciones de las zonas rurales hacia las urbanas — que son los territorios con mayor concentración de población —³ provocada, a su vez, por la industrialización⁴. Aunque esta se remonta a mediados del siglo XIX⁵, se considera que el *boom* económico — expresión utilizada para indicar el inicio de una fase de crecimiento más rápido y dinámico de los sectores productivos —, que estalló

COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 39. En la lengua española, «despoblación» no debe confundirse con «despoblamiento»: la primera indica el proceso de pérdida de población; el segundo consiste en una baja densidad de población que puede ser más o menos estable en el tiempo (PAZOS-VIDAL, S., «La delimitación conceptual del reto demográfico: la determinación de sus dimensiones», en SANTIAGO IGLESIAS, D. (dir.), *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2024, p. 24).

2. Para un estudio en profundidad sobre la historia de la despoblación del interior de Portugal, *vid.* ALMEIDA, M.A., «The use of rural areas in Portugal: Historical perspective and the new trends», *Revista Galega de Economía*, 2, 2020, pp. 1-17.
3. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, *cit.*, afirma que en algunas Provincias españolas ya se habían producido episodios de despoblación antes de 1950 (p. 62), mientras que en Francia la tendencia a la despoblación ya era evidente en la segunda mitad del siglo XIX (p. 41). DE BERNARDI, A., «La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale», en PASETTI, Matteo (dir.), *Tra due crisi: urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa negli anni Trenta e negli anni Settanta*, Archetipo Libri, Bologna, 2013, p. 61, data a principios del siglo XX un primer gran éxodo del campo portugués e italiano.
4. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?* *cit.*, p. 52 y ss. Los autores, en la p. 45, aunque se centran en el fenómeno de la despoblación rural en la península ibérica consideran que España parece comprender bien la dinámica general de la población rural en el sur de Europa y, sobre todo, el intenso proceso de despoblación que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial.
5. *Id.*, *¿Lugares que no importan?*, *cit.*, p. 50. Cf. MOLINA IBÁÑEZ, M., «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en FARINÓS DASÍ, J., OJEDA RIVERA, J.F., y TRILLO SANTAMARÍA, J.M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*, Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, p. 160.

tras el final de la Segunda Guerra Mundial, supuso el impulso para la culminación del proceso⁶.

Entre las actividades económicas involucradas en este fenómeno, la agricultura reviste especial interés. Constituía la principal ocupación de las comunidades rurales en el período anterior a la despoblación: los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) relativos a la estructura ocupacional de la España rural en 1952 atestiguan que cerca del 75% del empleo rural era agrario⁷; en Italia, en el anuario estadístico de la agricultura elaborado por el *Istituto Centrale di Statistica*⁸ para el período comprendido entre 1943 y 1946 se indica que más del 75% de la población productiva de los Ayuntamientos italianos estaba empleada en la agricultura y que hasta el 47,7% de la población activa de todo el territorio del Estado estaba empleada en el sector agrario⁹. Como resultado de esta estructura demográfica: los campesinos fueron los primeros en sufrir los efectos perversos de la industrialización y en abandonar sus tierras de origen; el éxodo agrícola afectó negativamente a las decisiones públicas relativas a los demás factores cruciales para el mantenimiento de la población y constituyó un factor relevante en la despoblación rural. Esta secuencia lógica, de la que se desprende un fuerte vínculo entre agricultura y dinámica demográfica, se analizará en los apartados siguientes.

1.1. EL FRACASO DE LAS REFORMAS AGRARIAS

En momentos históricos cercanos, tanto en España como en Italia, se pusieron en marcha diversos intentos de reformas agrarias, definidas como una serie de actos legislativos que tenían por objeto modificar las condiciones de acceso a la tierra y los recursos relacionados con esta¹⁰. La literatura compara la reforma agraria adoptada en Italia, en conjunción con el Plan

6. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 53. Cf. MELONI, I., y PARASCANDOLO, F., «Dalla terra alla fabbrica, e ritorno. Esperimenti di attivazione delle risorse ambientali nella Sardegna interna, tra irruzione della modernità e pratiche collaborative», *Glocale*, 13, 2017, p. 59.

7. Los datos del INE se recogen en COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 90.

8. Instituto Central de Estadística.

9. Istituto Centrale di Statistica, *Annuario statistico dell'agricoltura italiana 1943-1946*, Tipografia Fausto Failli, Roma, 1950.

10. La definición es de JESSENNE, J.P., LUNA, P.F., y VIVIER, N., «Les réformes agraires dans le monde: introduction», *Revue d'histoire moderne e contemporaine*, 4, 2016, p. 8.

Marshall, y la colonización franquista, iniciada en España, cuando adquirió las coordenadas de una reforma técnica¹¹.

Las reformas agrarias aplicadas en Italia después de la Segunda Guerra Mundial tuvieron su origen en la influencia ejercida entonces por el modelo económico de Estados Unidos¹². Entre los planes de ayuda económico-financiera de Estados Unidos para la reconstrucción de la Europa devastada por la guerra, destaca el Plan Marshall, oficialmente denominado *European Recovery Program*, cuyo objetivo era ampliar rápidamente la producción y el consumo, mediante la explotación de los recursos tecnológicos puestos a disposición por Estados Unidos, con el fin de alimentar a las democracias¹³.

La modernización técnica se asoció a reformas sociales prodrómicas porque, según la Administración Truman, la estabilidad política y económica solo podía asegurarse garantizando una propiedad independiente e individualista de la tierra a los campesinos. En efecto, por un lado, se pensaba que la desigual distribución de la tierra era una razón de inestabilidad política; por otro, el modelo del comunismo soviético no se consideraba una solución posible porque no era suficientemente productivo¹⁴. En el trasfondo dominaba un paradigma cultural alejado del *laissez-faire*, que reconocía la importancia de la propiedad individual pero consideraba esencial la intervención del Estado¹⁵.

Así pues, en Italia se adoptaron varias medidas legislativas con fines redistributivos: la Ley 230/1950, de 12 de mayo (llamada Ley Sila), la Ley 841/1950, de 21 de octubre de 1950 (llamada Ley Stralcio), y la Ley Regional

-
11. MISIANI, S., y CRISTÓBAL GÓMEZ, B., «Construyendo la nación y la modernización rural: bonifica, colonización y reforma agraria. A los sesenta y seis años de la reforma agraria italiana de 1950», en MISIANI, S., y CRISTÓBAL GÓMEZ, B. (eds.), *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización en la Italia del siglo XX*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017, p. 31 e ss. Cf. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 134.
 12. BERNARDI, E., «Political stability, modernization and reforms during the first years of the Cold War», en MARTIN, C., PAN MONTOJO, J., y BRASSLEY, P. (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, Routledge, Oxon, 2016, p. 49 y ss.
 13. BOCCHI, S., «Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati», *Scienze del territorio*, 6, 2018, p. 78.
 14. JESSENNE, J.P., LUNA, P.F., y VIVIER, N., «Les réformes agraires dans le monde», cit., pp. 17-18.
 15. BERNARDI, E., «Political stability», cit., pp. 44-50.

siciliana 104/1950, de 7 de diciembre¹⁶. En ellas se establecía la expropiación de los latifundios que superasen una determinada extensión o un determinado valor para después adjudicarla a los campesinos; estos, tras pagar una pequeña renta durante 30 años, podían adquirir definitivamente la propiedad de las tierras obtenidas¹⁷. Sin embargo, en la práctica, la reforma resultó un fracaso¹⁸.

Como afirmó Sereni, la multiplicidad —fragmentación— de los fondos apoyados por la reforma alimentó el dominio cada vez más indiscutible del capital financiero monopolista en la economía italiana y mundial¹⁹. De hecho, el crédito agrario que necesitaban los propietarios individuales se concentró en manos de unas pocas entidades bancarias grandes que, concediendo o denegando dicho crédito, dispusieron de una gran parte del capital circulante empleado en la agricultura y alcanzaron un poder de mando decisivo no solo sobre los empresarios agrícolas, sino también sobre la masa de trabajadores y productores directos que constituían el tejido de la agricultura. El capital bancario también fortaleció la ruralidad a través del endeudamiento hipotecario y la participación en la constitución y desarrollo de sociedades anónimas dedicadas a la explotación de la industria agraria o de sociedades mercantiles menores dedicadas a la adquisición y gestión de tierras rústicas²⁰.

Al fracaso de las leyes agrarias contribuyeron después otros factores. En primer lugar, pesó la subordinación de la agricultura a la industria, no solo y no tanto porque su dispersión en una miríada de unidades de explotación la colocara en una posición de inferioridad genérica, sino sobre todo porque sectores autónomos del sector secundario arrebataron a las explotaciones

-
16. Para un estudio en profundidad de la normativa sobre las zonas de montaña en la década de 1950, *vid.* CROSETTI, A., «Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario. Percorsi e sviluppi normativi», en LOUVIN, Roberto (dir.), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017, p. 80 y ss.
 17. La base jurídica de la expropiación estaba prevista en el art. 42.3 de la Constitución italiana («La propiedad privada puede ser, en los casos previstos por la ley y previa indemnización, expropiada por razones de interés general»), en conjunción con el art. 44.1 de la misma, que atribuye a la propiedad privada de la tierra un valor excepcional («Para lograr la explotación racional del suelo y establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y limitaciones a la propiedad privada de la tierra, fija límites a su extensión según las regiones y zonas agrarias, promueve e impone la recuperación de tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de unidades productivas; ayuda a la pequeña y mediana propiedad»).
 18. Sobre la adopción y el fracaso de las reformas agrarias, *cf.* CASSESE, S., «Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2018, p. 587 ss.
 19. SERENI, E., *Capitalismo e mercato nazionale*, Editori Riuniti, Roma, 1966, p. 281.
 20. *Id.*, *Capitalismo e mercato nazionale*, *cit.*, p. 281 ss.

agrícolas un número creciente de actividades (curtidos, hilados, tejidos, producción de azúcar, vino, alcohol, queso, aceite, harina)²¹. En segundo lugar, como los latifundistas no permitían la expropiación de las mejores tierras, que preferían reestructurar o repartir entre los miembros de la familia, las zonas repartidas se caracterizaban por la improductividad y la aspezeza. En tercer lugar, los cultivadores directos no tenían acceso a la tierra debido a los estrictos requisitos de las leyes de reforma. En cuarto lugar, los que cedieron ante la oferta de las parcelas más marginales por parte de los latifundistas contribuyeron a la excesiva e imprudente parcelación del campo y a su consiguiente improductividad²².

En esencia, la fragmentación de la propiedad de la tierra resolvió el problema endógeno de la persistencia de residuos feudales en la agricultura italiana, pero no se concilió en la práctica con el desarrollo exógeno del capitalismo, orientado hacia la formación de la gran empresa agraria de tipo industrial y el consiguiente sometimiento de las pequeñas explotaciones campesinas independientes.

En cuanto a España, en la reconstrucción de Gómez Benito, la colonización franquista subvirtió la reforma agraria implantada por los izquierdistas de la II República en 1931. En el proyecto republicano, la colonización y la reforma agraria respondían a objetivos diferentes y, como tales, constituían dos políticas distintas: la colonización tenía como objetivo la transformación del regadío y, por tanto, debía ser una intervención de reforma estructural a medio-largo plazo; la reforma agraria se concebía como un proceso urgente, destinado a dar solución a la situación altamente conflictiva que aquejaba a la sociedad rural mediante la expropiación de tierras a los latifundistas y su posterior redistribución entre las capas más pobres del campesinado. Sin embargo, la colonización se puso al servicio de la reforma agraria, en el sentido de que la modernización de las estructuras productivas de la agricultura española debía servir para mejorar las condiciones de vida de las clases campesinas. El franquismo mantuvo la política de colonización, pero la puso al servicio de la contrarreforma agraria, es decir, la devolución de las tierras expropiadas a sus antiguos propietarios y la disolución de las comunidades campesinas que se habían establecido entretanto²³.

Como resultado, el latifundio y la estructura social permanecieron prácticamente inalterados. Los grandes empresarios agrícolas y los terratenien-

21. ID., *Capitalismo e mercato nazionale*, cit., pp. 287-306.

22. ID., *Storia del paesaggio agrario italiano*, 3ª ed., Laterza, Bari, 1987, pp. 445-447.

23. GÓMEZ BENITO, C., «Una revisión y una reflexión sobre la política de colonización agraria en la España de Franco», *Historia del presente*, 3, 2004, pp. 75-77.

tes se quedaron con las mejores tierras y cedieron las peores al Estado²⁴. Así, los colonos que tuvieron acceso a la tierra pagaron un precio muy bajo en términos monetarios pero muy alto en términos de trabajo, debido a la baja rentabilidad de las tierras concedidas, y sufrieron el peso de una intervención estatal extremadamente jerárquica, paternalista y autoritaria, destinada a controlar todos los aspectos económicos, sociales, religiosos, culturales y políticos de la vida de las nuevas comunidades²⁵.

Los más penalizados por los efectos distorsionadores de las reformas italianas y españolas descritas —empresarios agrícolas, agricultores, terratenientes, arrendatarios, colonos, jornaleros— se vieron así inducidos a abandonar la agricultura y emigrar²⁶.

1.2. EL FRACASO DE LA MODERNIZACIÓN AGRÍCOLA

Como se ha mencionado en el apartado anterior, las reformas agrarias debían favorecer la máxima difusión de la modernización técnica en la agricultura. Se trataba de incentivar la adquisición por parte de los agricultores de un paquete tecnológico compuesto por un bloque de insumos industriales, variedades de semillas híbridas y sistemas de riego²⁷.

Cuando se habla de insumos industriales, se hace referencia tanto a la mecanización agrícola, en particular, el uso del tractor, como a la introducción de fertilizantes, pesticidas y herbicidas químicos. Estos medios fueron decisivos para el segundo elemento del paquete tecnológico y símbolo de la llamada Revolución Verde²⁸: las variedades híbridas de semillas, fruto

24. Id., «Una revisión y una reflexión», cit., p. 77. Cf. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., pp. 137-138.

25. DE BERNARDI, A., «La scomparsa della società rurale», cit., pp. 57-58.

26. Cfr. SERENI, E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, cit., p. 447; COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 137.

27. Para España, *vid.* COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 102. Para Italia, *cf.* BOCCHI, S., «Agroecología per nuovi paradigmi», cit., p. 78; MELONI, I., y PARASCANDOLO, F., «Dalla terra alla fabbrica, e ritorno», cit., pp. 59-60.

28. Como es bien sabido, la Revolución Verde es la expresión engañosa e intrínsecamente contradictoria utilizada para designar un proceso de intensificación de la producción agrícola, destinado a satisfacer las crecientes necesidades nutricionales de la población a escala mundial. Sobre el inicio de la Revolución Verde, hay opiniones discordantes: según algunos, se remonta a la segunda mitad del siglo XX (p. ej., CAPOCCI, M., «Rivoluzione Verde», en *Enc. della Scienza e della Tecnica Treccani*, 2008, la coloca en la segunda mitad del siglo XX); según otros, se inició en los años Treinta del siglo XX (*vid.* FLACHS, A., «Green Revolution», en KAPLAN, D.M. (ed.), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, Springer, Dordrecht, 2019, p. 1493 y ss.); aún hay quienes la sitúan

de la selección artificial²⁹. Por último, la extensión de los sistemas de regadío también respondió al objetivo de aumentar los rendimientos agrícolas, garantizando la seguridad de ciertas producciones³⁰.

En España se creó el Instituto Nacional de Colonización (INC), que, entre 1950 y 1970, puso en regadío 527.325 hectáreas, mejoró los sistemas de riego en otras 24.637 hectáreas, asentó a 20.720 familias y llevó a cabo una política de fomento de las obras de colonización de interés local, la construcción de nuevos regadíos por particulares, la creación de cooperativas, etc.³¹. Sin embargo, los beneficios socioeconómicos de la labor del INC se vieron anulados no solo por el predominio de las grandes explotaciones agrícolas, generado por el latifundismo incuestionable y favorecido por la contrarreforma agraria, sino también por otros factores: allí donde arraigó la innovación agraria, se redujo la necesidad de mano de obra en el campo³²; sin embargo, debido a las inversiones a medio plazo que la capitalización de las explotaciones hizo necesarias, las rentas agrarias y los salarios de los jornaleros no crecieron en consonancia con la producción³³.

En Italia, dado que los problemas de subdesarrollo se habían acentuado especialmente en el sur, con el fin de financiar la construcción de infraestructuras para la industrialización y el desarrollo de la agricultura en esta parte de la península, la Ley 646/1950, de 10 de agosto, creó la *Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*³⁴. Sin embargo, por el fracaso de la reforma agraria, así como la desviación de los incentivos públicos para la modernización de las instalaciones y la contratación de nuevos empleados hacia el enriquecimiento personal de los pequeños

a finales del siglo XIX (cf. AGUILAR RIVERA, N., MICHEL CUELLO, C., y CÁRDENAS GONZÁLEZ, J.F., «Green Revolution and Sustainable Development», en LEAL FILHO, W. (ed.), *Encyclopedia of Sustainability in Higher Education*, Springer, Cham, 2019, p. 833 y ss.; HARWOOD, J., *Europe's Green Revolution and Other Since. The rise and fall of peasant-friendly plant breeding*, Routledge, Oxon, 2012; BEVILACQUA, P., *La Terra è finita: breve storia dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2006 (versión e-book)).

29. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., pp. 102-103.

30. Id., *¿Lugares que no importan?*, cit., pp. 103-104.

31. LÓPEZ RAMÓN, F., «La lucha contra la despoblación rural», *Anuario del Gobierno Local*, 2019, pp. 129-130.

32. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿LUGARES QUE no importan?*, cit., p. 104 y ss.

33. Id., *¿LUGARES QUE no importan?*, cit., p. 115.

34. Fondo para las obras extraordinarias de interés público en el sur de Italia. En 1986 fue sustituida, tanto en objetivos como en funciones, por la *Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno* (Agencia para la Promoción y el Desarrollo del Sur de Italia), suprimida en 1992.

empresarios, no se distribuyó el capital para la adquisición del paquete tecnológico por parte de las explotaciones agrícolas³⁵.

Mientras tanto, a escala europea, se sentaban las bases del futuro de la Política Agrícola Común (PAC)³⁶. En la Conferencia de Stresa de 1958, los Estados miembros decidieron suprimir los instrumentos nacionales de intervención en la agricultura y sustituirlos por una normativa europea única y homogénea basada en la creación de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM): sistemas de medidas que definían la ordenación de los distintos productos. Estos tenían la misión de proteger a los agricultores contra toda amenaza de alteración del mercado o de no venta de los productos mediante la fijación de precios agrícolas comunes muy elevados y mecanismos de intervención especialmente protectores en los sectores del vino, los cereales, el azúcar, el arroz, las grasas y la carne de vacuno³⁷.

Las OCM, con sus precios garantizados y sus subvenciones, beneficiaron a las grandes entidades corporativas y penalizaron a las explotaciones familiares que, por su pequeño tamaño y sus escasas expectativas de éxito, no podían realizar grandes inversiones ni garantizar un relevo generacional³⁸. Además, la PAC tendió a financiar la intensificación de la agricultura en zonas con ventajas relativas (buena fertilidad del suelo, condiciones climáticas favorables, proximidad a fuentes de las que extraer productos y a los mercados) y a desprestigiar las zonas marginales y/o remotas³⁹. En resumen, los desequilibrios dimensionales y territoriales en la distribución de las ayudas favorecieron la desaparición de las explotaciones pequeñas y marginales⁴⁰.

35. PAZZAGLI, R., y BONINI, G., *Italia contadina. Dall'esodo rurale alla campagna*, Aracne, Roma, 2018, p. 30.

36. Fue en 1958 cuando se celebró la Conferencia de Stresa, en la que funcionarios de la Comisión, expertos nacionales y representantes de las organizaciones agrarias se reunieron para determinar cómo podían alcanzarse los objetivos de la PAC recogidos en el art. 33 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE).

37. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las comunidades autónomas I*, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2007, pp. 675-676, nota 131.

38. Cf. STRAMBI, G., *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle «banche della terra» e nel Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 33; COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., pp. 104-105.

39. Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 14/2000 sobre la ecologización de la política agrícola común, acompañado de las respuestas de la Comisión, punto 1.

40. Sin embargo, COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 147, consideran que políticas agrarias de otro contenido no hubieran podido evitar la despoblación rural, ya que una agricultura moderna no hubiera podido absorber los más

1.3. LOS «SUBPRODUCTOS» DEL ÉXODO AGRÍCOLA

Otros factores de la despoblación rural también se pueden atribuir a la matriz agrícola del fenómeno en la medida en que la emigración de los campesinos acentuó su percepción. En este sentido, las transformaciones de la agricultura pueden considerarse el «motor» de la despoblación rural y las diversas concausas son más bien los «subproductos» del éxodo agrícola. La existencia de este vínculo causal ha sido atestiguada por distintos autores⁴¹. Entre ellos, resulta interesante el testimonio de Rossi Doria, quien, ya en los albores de la despoblación del campo, señalaba que los problemas de la agricultura eran también los problemas de la salvaguardia del tejido socioeconómico de amplias zonas de Europa⁴².

En primer lugar, no se puede ignorar el proceso general de transición demográfica que experimentaron los Estados europeos, es decir, el descenso progresivo de la tasa de mortalidad tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Este fenómeno influyó en el comportamiento reproductivo de las familias europeas en el sentido de que condujo, de forma diferente según los países, a un menor crecimiento natural y a una mayor tasa de envejecimiento de la población, acentuando el vaciamiento del campo⁴³.

En segundo lugar, entre las causas de la despoblación rural se encuentra la tendencia de los Estados a localizar los servicios esenciales de carácter público o semipúblico —principalmente el transporte, la educación y la

de 5 millones de trabajadores empleados en el sector agrario español en 1950 ni hubiera podido frenar la creciente demanda de mano de obra en otros sectores productivos. *Vid.*, en este sentido, el siguiente apartado de este Capítulo.

41. Cfr. ROSSI DORIA, M., «Agriculture and Europe», *Daedalus*, Vol. 93, 1, 1964, pp. 335-357; DE BERNARDI, A., «La scomparsa della società rurale», cit.; MOLINERO HERNANDO, F., y ALARIO TRIGUEROS, M., «Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales», en CEJUDO, E., y NAVARRO, F. (eds.), *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Università del Salento, Lecce, 2019, pp. 41-70; MOLINA IBÁÑEZ, M., «Dimensión territorial de la despoblación», cit. Sobre Galicia, *vid.* PEÓN POSE, D., MARTÍNEZ-FILGUEIRA, X.M., y LÓPEZ-IGLESIAS, E., «Productive vs. Residential economy: Factors behind the recovery of rural areas in socioeconomic decline», *Revista Galega de Economía*, Vol. 29, 2, 2020, p. 3.
42. ROSSI DORIA, M., «Agriculture and Europe», cit., p. 341.
43. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 69. Cf. Los datos de CASTRO, T., *et al.*, «Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual», en DUBERT, I., y PÉREZ CARAMÉS, A. (coords.), *Invasión migratoria y envejecimiento demográfico. Dos mitos contemporáneos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2021, p. 99.

sanidad— en las zonas urbanas⁴⁴: los gestores públicos, cuando tienen que tomar la decisión sobre la localización de los servicios, consideran las densidades de población de los territorios porque los elevados costes fijos determinan la existencia de economías de escala en la prestación de estos⁴⁵. Así, reduciendo aún más la tasa de población, el éxodo agrícola desencadenó un mecanismo de retroacción en la reestructuración de los servicios públicos capaz de alimentar la despoblación rural⁴⁶.

En tercer lugar, paralelamente al abandono de la agricultura, los sectores no agrícolas no se desarrollaron: solo las zonas rurales más próximas a las grandes ciudades progresaron en los ámbitos de la industria, el turismo y la construcción⁴⁷, mientras que en todas las demás la tasa de empleo fuera del sector primario no creció hasta el punto de contrarrestar la disminución del número de agricultores y evitar así el hundimiento estadístico de la población activa rural⁴⁸.

En cuarto lugar, cabe destacar las tendencias culturales, como el atraso con el que las nuevas generaciones asociaban el estilo de vida rural en un contexto en el que el poder de consumo dominante recreó y deformó la conciencia de la población, provocando la desaparición de los valores rura-

44. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿LUGARES QUE no importan?*, cit., p. 75 y ss. y p. 120 y ss. Cf. MOLINA IBÁÑEZ, M., «Dimensión territorial de la despoblación», cit., p. 158; DERIU, R., «Spopolamento, saperi, governi local», en ID. (dir.), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlogu*, Franco Angeli, Milano, 2018 (versión e-book); MACCHI JÁNICA, G., «Desertificazione demografica dell'Italia. Geografia dello spopolamento rurale nella penisola», en AA. VV., *Trame nello spazio: quaderni di geografia storica e quantitativa: 6*, All'Insegna del Giglio, Firenze, 2016, p. 11; PAZZAGLI, R., y BONINI, G., *Italia contadina*, cit., p. 36; SALVATORE, R., y CHIODO, E., *Non più e non ancora. Le aree fragili tra conservazione ambientale, cambiamento sociale e sviluppo turistico*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 17.

45. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 120.

46. ID., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 124. Circuito de retroacción, con las palabras de MEADOWS, D.H., *Pensare per sistemi. Interpretare il presente, orientare il futuro verso uno sviluppo sostenibile* (ed. italiana dirigida por Stefano Armenia), Guerini, Milano, 2008, es una cadena cerrada de conexiones (o relaciones) causales que parten de un *stock* y, a través de una serie de acciones y/o decisiones que dependen del valor —o nivel— de ese *stock*, influyen en el cambio con un flujo que modificará el valor del propio *stock* (Apéndice 1, «Glossario dei termini comuni nello studio dei sistemi»).

47. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 107.

48. Cf. ID., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 110; GRASSO, A., *Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 3. Con referencia al caso peculiar de Italia, donde el éxodo se orientó del sur al norte, son muy interesantes las reflexiones de MATTONE, A., «Partito comunista e contadini del mezzogiorno», *Studi storici*, 4, 1973, pp. 941-942.

les y el nacimiento de la cultura de masas⁴⁹. La política también influyó en estas tendencias, idolatrando la ciudad como resultado positivo de sus propias acciones y contribuyendo a la transmisión social de esta idea a través del control de los medios de comunicación, especialmente la televisión⁵⁰. El factor cultural fue especialmente relevante desde la perspectiva de economistas de la época como Kuznets, según el cual es la principal causa del desfase entre la agricultura y los demás sectores productivos⁵¹.

2. LOS IMPACTOS DEL ABANDONO DE CULTIVOS EN EL TERRITORIO RURAL

La relevancia de la agricultura en el contexto de la despoblación rural no solo concierne a las causas, sino que también se refleja en los efectos del fenómeno. El estado demográfico, socioeconómico y ecológico de los territorios rurales en la actualidad tiene relación, en general, con la emigración de la población agrícola y, en particular, con el abandono (en menor medida con la intensificación) de su cultivo por parte de esta.

2.1. EFECTOS DEMOGRÁFICOS

Los efectos de la dinámica demográfica de la despoblación afectan tanto al tamaño como a la estructura de la población rural⁵².

Como se dijo al principio de este análisis, en poco más de medio siglo, la Europa rural ha perdido 25 millones de habitantes. En los últimos años, en el período comprendido entre 2011 y 2021, se ha producido una nueva reducción de la población rural: el porcentaje de habitantes de la Unión Europea que viven en celdas de malla rural (1 km²) ha disminuido del 30,3% en 2011 al 29,6% en 2021, produciendo, en otras palabras, un colapso de la población rural de 2,6 millones de personas⁵³.

49. Cf. PASOLINI, P.P., «Il vuoto del potere in Italia», *Corriere della Sera*, 1 de febrero de 1975; PAZZAGLI, R., y BONINI, G., *Italia contadina*, cit., p. 36; IZQUIERDO VALLINA, J., *Asturias, región agropolitana*, KRK, Oviedo, 2008, p. 48.

50. PAZZAGLI, R., y BONINI, G., *Italia contadina*, cit., p. 75.

51. KUZNETS, S., *Modern Economic Growth. Rate, structure and spread*, Yale University Press, USA, 1966, p. 113 y ss.

52. De hecho, la dinámica demográfica es la evolución de los componentes naturales (nacimientos y defunciones) o sociales (inmigraciones y emigraciones) que modifican el tamaño y la estructura de la población. Cf. Ministero della Salute, *Dinamica demografica e struttura della popolazione*, https://www.salute.gov.it/resources/static/pubblicazioni/Dinamica_demografica.pdf, consultado el 9 de julio de 2024.

53. Estos son los resultados del último Censo de población y viviendas 2021 de Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_and_

En el caso de España e Italia, el fenómeno se produjo a escala masiva hasta los años setenta: en España, entre los años cincuenta y setenta, los Ayuntamientos rurales perdieron el 14% de su población⁵⁴; en Italia, entre 1965 y 1972, casi 2,5 millones de personas abandonaron las zonas rurales del sur y las islas para instalarse en el triángulo industrial del norte o en el centro del país⁵⁵. Posteriormente, en España, la población se mantuvo estable hasta el inicio de un nuevo ciclo de crecimiento demográfico a finales del siglo XX⁵⁶; en Italia, en cambio, se registró una despoblación rural, aunque meno acelerada que en el pasado, a partir de 1991⁵⁷.

Según datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), en la última década, la España rural ha empezado a perder población en nueve Comunidades Autónomas, a saber, Extremadura, Galicia, Castilla y León, Principado de Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y La Roja⁵⁸: el 80% de los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, así como el 70% de las cabeceras de comarca y el 63% de las pequeñas ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes, tienen una tasa de crecimiento negativa, mientras que el porcentaje de Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes que se encuentran en situación de despoblación es menos significativo⁵⁹. De hecho, los flujos migratorios se dirigen, en primer lugar, hacia metrópolis como Madrid o Barce-

housing_census_2021_-_population_grids&action=statep-seat&lang=it, consultado el 24 de mayo de 2024. Sobre las modalidades de medición de la población rural, *vid. infra* el § 1, Capítulo 2, Parte I.

54. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 48, Tabla 2.1. Los datos se refieren a los Ayuntamientos que los autores definen como rurales, es decir, con una población inferior a 10.000 habitantes.
55. ID., *¿Lugares que no importan?*, cit., p. 41. En cualquier caso, MISIANI, S., y CRISTÓBAL GÓMEZ, B. (eds.), *Construyendo la nación*, cit., p. 35, señalan que, debido a las situaciones demográficas preexistentes, los efectos demográficos del éxodo agrícola fueron más visibles en España que en Italia: de hecho, en 1950 la población italiana era de 46.366.000 habitantes en una superficie de 301.338 km², mientras que la española era de 28.117.873 habitantes en una superficie de 504.782 km².
56. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., pp. 41-42.
57. MACCHI JÁNICA, G., «Desertificazione demografica dell'Italia», cit.
58. MITECO, *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*, 2019, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>, consultado el 12 de julio de 2024. INE, *cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1.º de enero de 2021*, muestra cambios relativos de población de signo negativo en las Comunidades Autónomas de Canarias, Aragón, Cataluña, Madrid, País Vasco, La Roja, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Ceuta y Melilla.
59. MITECO, *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación*, 2019, https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_despoblacion_tcm30-517769.pdf, consultado el 12 de julio de 2024.

lona y, en segundo lugar, hacia capitales de provincia y ciudades intermedias⁶⁰.

En la Italia actual, la mayoría de los municipios que sufren despoblación tienen un tamaño inferior a 5.000 habitantes y están situados en el sur, mientras que se registran tasas de crecimiento positivas en los Ayuntamientos con poblaciones de 10.000, 40.000, 50.000, 100.000 y más de 300.000 habitantes⁶¹. De cara al futuro, el *Istituto Nazionale di Statistica* (ISTAT)⁶² prevé que hasta 2030 un número cada vez mayor de municipios rurales va a experimentar un descenso de población: la cuestión sigue afectando, especialmente, a las zonas meridionales, donde los Ayuntamientos con saldo negativo son el 93% del total y donde se registra una reducción de población de aproximadamente el 9%⁶³.

Desde el punto de vista de la estructura de la población rural, en España, se observó una elevada tasa de envejecimiento a partir de los años noventa: esto se debió a que, en la fase más aguda de la despoblación, fueron, sobre todo, los jóvenes los que abandonaron las zonas rurales. En segundo lugar, se observó una tasa de masculinización muy elevada: las mujeres fueron el género más afectado por el retraso cultural y más atraído por las perspectivas de mejora de las condiciones de vida en las zonas urbanas⁶⁴. Y también es consecuencia de estos cambios estructurales el hecho de que algunas zonas rurales sigan perdiendo población⁶⁵.

60. *La España vacía: despoblación en España, datos y estadísticas*, Europa Press Data, datos actualizados a 8 de diciembre de 2021, <https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282>, consultado el 12 de julio de 2024. También a nivel provincial, INE, *cifras oficiales de población*, cit., muestra que la mayoría de las Provincias españolas registraron tasas negativas de variación relativa de la población: solo Guadalajara registró una cifra superior al 1%.

61. DE RUBERTIS, S., «Dinamiche insediative in Italia: spopolamento dei comuni rurali», en CEJUDO, E., y NAVARRO, F. (eds.), *Despoblación y transformaciones sociodemográficas*, cit., pp. 76-77. Los resultados son una reelaboración de los datos del Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Censimenti e Demoistat*, varios años, consultables en la web www.istat.it

62. Instituto Nacional de Estadística.

63. ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*, 1.º de enero de 2020, <https://www.istat.it/files/2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>, consultado el 12 de julio de 2024. Las mismas fuentes sugieren enmarcar la cuestión de la despoblación rural en la dimensión intrarregional: son los centros de densidad intermedia los nuevos polos de atracción, generalmente situados en la periferia o en las proximidades de las grandes ciudades.

64. MOLINA IBÁÑEZ, M., «Dimensión territorial de la despoblación», cit., p. 161.

65. COLLANTES, F., y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan?*, cit., pp. 166-168. La estructura de la población rural española está alineada con la escala de la Unión Europea: en el

ESTUDIOS

La obra aborda el problema de la crisis demográfica, como situación en la que un país experimenta un descenso significativo de los nacimientos y un aumento de la población anciana, centrándose en la dimensión local del fenómeno. De hecho, la crisis demográfica se manifiesta de forma espacialmente heterogénea, polarizándose, en particular, en zonas urbanas, caracterizadas por la concentración de la mayor parte de la población, y en zonas rurales, afectadas por la despoblación. La despoblación rural, siendo la expresión de la crisis demográfica occidental, especialmente la europea, llevada a sus últimas consecuencias, constituye el caso elegido por este trabajo.

En el análisis de este fenómeno, el estudio destaca la importancia de la agricultura entre las medidas jurídicas de lucha contra la despoblación, abordando, transversalmente, planes administrativos *ad hoc*, intervenciones públicas dirigidas a zonas rurales despobladas en el ámbito de la ordenación del territorio, la actividad de fomento y los servicios públicos. Sin embargo, como se desprende del trabajo, la operatividad de estas medidas está condicionada por el acceso al uso productivo de la tierra, cuya reconstrucción, tal y como se propone en el trabajo, destaca la necesidad de la intervención del poder público para su garantía.

El estudio de las medidas de lucha contra la despoblación rural y los instrumentos de acceso a la tierra se aborda comparando la experiencia jurídica de España e Italia, a la luz de los distintos puntos en común entre ambos países en relación con el fenómeno, y desde la perspectiva del Derecho administrativo, destacando la estrecha vinculación entre agricultura e interés público, así como el carácter jurídico-administrativo de los instrumentos diseñados.

ISBN: 978-84-1078-460-4

