

## Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural\*

*María Antonia Arias Martínez*

*Dopo aver brevemente sottolineato l'importanza di attuare politiche abitative nel processo di inversione dello spopolamento rurale, il presente lavoro esamina le misure normative adottate dallo Stato e dalle Comunità autonome, soprattutto nei settori dello sviluppo e della pianificazione urbana, al fine non solo di mantenere e migliorare la vita delle poche persone residenti nelle zone rurali ma, soprattutto, di attirare nelle stesse zone i giovani. In questo contesto, il contributo si occupa essenzialmente dello studio della regolamentazione degli aiuti stabiliti per l'acquisizione di abitazioni nelle aree rurali, nonché dell'organizzazione di azioni di riabilitazione, rigenerazione e ristrutturazione, con l'obiettivo di recuperare e restaurare gli spazi residenziali abbandonati o degradati.*

### *1. Consideraciones generales: el medio rural como complemento indispensable del medio urbano*

El despoblamiento, entendido como un fenómeno demográfico y territorial consistente en la reducción permanente de la población, es uno de principales problemas demográficos a los que se enfrenta, desde hace décadas, España. Si bien, esta circunstancia se intensificó a raíz de la crisis económica de 2008.

Aunque desde el punto de vista territorial estamos ante un fenómeno generalizado, los datos confirman que tiene un mayor impacto en el medio rural y afecta, sobre todo, a los pequeños municipios y a las

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

áreas menos pobladas<sup>1</sup>. En este sentido, es importante señalar que el 80% de nuestro territorio es rural, sin embargo, tan sólo se encuentra habitado por el 20% de la población.

No obstante, la problemática demográfica con la que nos encontramos tiene características comunes con las regiones rurales y aisladas de los Estados miembros de la Unión Europea que están experimentando, igualmente, un considerable descenso del número de habitantes. Esta situación ha puesto en alerta a instituciones y organismos comunitarios que demandan, de acuerdo con lo previsto en los artículos 174 y 175 del TFUE, una política europea de cohesión contundente en la lucha contra los retos demográficos.

El principal factor de la despoblación se encuentra en las limitadas oportunidades profesionales que padecen los núcleos rurales, circunscritas, fundamentalmente, a la agricultura y al turismo. Ello se debe, entre otras razones, a la falta de inversión, la escasa infraestructura, la baja conectividad, el acceso limitado a los servicios públicos y privados y, en definitiva, a la carencia de trabajo. Esto lleva a los jóvenes a emigrar hacia las ciudades en busca de mejores perspectivas de empleo.

Cuando los flujos de salida superan de forma continuada en el tiempo a los de llegada y, además, la diferencia entre nacimientos y muertes no compensa el saldo migratorio negativo, la pérdida de habitantes va acompañada del envejecimiento y falta de renovación generacional debido a una natalidad insuficiente o inexistente. De este modo, la economía pierde consumidores, mano de obra, atractivo para la inversión, masa crítica y economías de escala para la provisión de todo tipo de bienes y servicios públicos y privados<sup>2</sup>. Todo ello, sitúa al medio rural ante un importante reto demográfico, social y económico y se convierte para los poderes públicos en un verdadero desafío para lo-

---

(1) Sobre el particular véase S.A. BELLO PAREDES, *Castilla y León vacía (vacuada): esperando a Ulises*, en *REALA-Nueva Época*, 13, 2020, p. 112 ss.

(2) En este sentido, véase el *Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, en *Senado BOCG*, 505, 17 de abril de 2015, p. 38, [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_10\\_505\\_3392.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_505_3392.PDF) (último acceso 31/03/2020).

grar la cohesión social, económica y territorial que debe regir el Estado de bienestar<sup>3</sup>.

En este sentido, hay que tener en cuenta que esta desigualdad de oportunidades entre las ciudades y las zonas predominantemente rurales reduce las posibilidades de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) ya que no puede haber ciudades sostenibles sin áreas rurales sostenibles, es el territorio, en tanto que sistema urbano-rural, el que es sostenible o no lo es.

En definitiva, reducir las desigualdades territoriales (cohesión territorial) es fundamental para combatir la despoblación y permitir un crecimiento armónico desde el punto de vista de la sostenibilidad. Por todo ello, es necesario poner en valor el papel que desempeña el medio rural en sí mismo considerado y, a su vez, como complemento indispensable del medio urbano.

Con el fin de recuperar los valores demográficos en los núcleos rurales y alcanzar la necesaria cohesión social, económica y territorial propia del Estado de bienestar los poderes públicos en general, y las administraciones públicas en particular, deben poner en marcha una serie de actuaciones complementarias y dependientes entre sí. Esto implica que si uno de esos elementos falla el resto no prosperará y, en consecuencia, el objetivo indicado no se logrará. La formulación de una adecuada política de vivienda con la participación de los distintos niveles territoriales de poderes, como veremos en este trabajo, una intervención incondicional para frenar la despoblación y atraer nuevos habitantes para el medio rural.

## ***2. La política de vivienda elemento esencial ante el reto demográfico de la despoblación***

Son muchas las oportunidades y ventajas que brinda el medio rural ya que, como es sabido, nos proporciona la totalidad de los recursos naturales, alimentos seguros y de calidad, se localiza una mayor disponibilidad de espacio y entornos menos contaminados. Además, nos permite

---

(3) Sobre la conexión existente entre vivienda y urbanismo con los conceptos de cohesión social y territorial véase J. PONCE SOLÉ, *El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público*, 2009, <http://observatoriodesc.org/es/node/4296> (último acceso 31/03/2020).

un estilo de vida menos estresante y los costes de la vida en general, y de la vivienda, en particular, son más reducidos.

El asentamiento de nuevas familias y la llegada de personas jóvenes activas a los núcleos rurales es imprescindible para revertir el proceso de pérdida de población, el desequilibrio demográfico y compensar los efectos negativos de la escasa densidad poblacional que afecta a las zonas rurales. Ello exige un planteamiento global del problema demográfico apuntado cuya solución pasa por garantizar la viabilidad de todos y cada uno de los distintos elementos que requiere la integración, con el fin de que el medio rural alcance un desarrollo económico, alternativo, competitivo y diversificado<sup>4</sup>.

Tenemos ejemplos en países de nuestro entorno en los que se ha recuperado una amplia zona rural con fuertes desventajas naturales y demográficas. Para revertir la despoblación fue imprescindible un modelo de desarrollo holístico cuyos elementos esenciales se corresponden, como veremos, con los que rigen para el propio desarrollo urbano. Si bien, en muchos casos, dadas las peculiaridades del medio rural, se han gestionado de diferente modo<sup>5</sup>. Estos componentes esenciales o premisas del desarrollo fueron:

- Dotación de infraestructuras y equipamientos básicos y accesibilidad a suministros esenciales en condiciones asequibles y de calidad.
- Disponibilidad de servicios básicos para la población y un adecuado acceso a los mismos en factor tiempo, tanto en lo que se refiere a servicios públicos – educativos, sanitarios y sociales –, como a actividades comerciales de proximidad o una cierta oferta cultural y de ocio.

---

(4) En sentido similar véase el *Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, Senado BOCG, 505, 17 de abril de 2015, p. 48, [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_10\\_505\\_3392.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_505_3392.PDF) (último acceso 31/03/2020). También hace referencia a esta cuestión J.M. CANALES ALLENDE, *La unidad y la coordinación de las políticas públicas territoriales como respuesta a la problemática de la España vacía*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (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]*, Madrid, Aranzadi, 2019.

(5) Véase el Informe, *Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise*, elaborado por el grupo de visita Taix-Regio de Cuenca, Euritania, Licka-Senj, Soria y Teruel – zonas escasamente pobladas del sud de Europa –, p. 22 ss.

- Conectividad – banda ancha de internet, telefonía móvil –, comunicaciones y movilidad adecuadas.
- Marco normativo – en todos los ámbitos, desde la fiscalidad hasta la ordenación de los recursos naturales –, consecuente con las realidades y necesidades del desarrollo en el medio rural.
- Presencia y generación de actitudes de emprendimiento en el entorno social con capacidad de mantener el talento y de atraer a emprendedores a través de las oportunidades e incentivos apropiados.
- Presencia de trabajadores cualificados y de oferta educativa y de formación profesional con capacidad de atraer capital humano exógeno mediante una adecuada oferta de oportunidades laborales.
- Oferta de vivienda asequible y de calidad.

Estos parámetros son, a nuestro juicio, trasladables a la problemática demográfica que experimenta España<sup>6</sup>. Como ya se ha señalado, todas las premisas o elementos apuntados son importantes en la misma medida ya que la ausencia o insuficiencia de una de ellas implicará la imposibilidad de revertir la situación de despoblación de la concreta zona rural cuya demografía se quiera recuperar.

Se puede comprobar que entre los elementos sustanciales que es necesario asegurar para garantizar el éxito de una respuesta transversal se encuentra la implementación de una adecuada política de vivienda. En España, el acceso a una vivienda, además de ser un derecho amparado por el artículo 47 de la Constitución, se considera, junto con los servicios básicos como la sanidad o la educación, una necesidad primaria de cara a poder desarrollar un proyecto personal o familiar en un entorno concreto. En este sentido, la mayor o menor dificultad de acceso a la misma es un factor decisivo y de enorme influencia sobre la demografía.

Por ello, se entiende que una regulación oportuna de este sector podría servir para (i) atraer población joven y migrantes extranjeros en busca de empleo a zonas rurales deshabitadas. De este modo, estos habitantes accederían a mejores condiciones de vida y los municipios de lle-

---

(6) De hecho, estos son los ejes sobre los que, en mayor o menor medida, giran los distintos documentos estratégicos referidos a la despoblación y envejecimiento elaborados tanto por el Estado como por las distintas comunidades autónomas.

gada reabsorberían parte de los problemas urbanos de masificación y desempleo; (ii) mantener a la población autóctona, la mayoría de edad avanzada, con lo que necesitan viviendas construidas y/o adaptadas a sus necesidades y circunstancias personales; (iii) potenciar el atractivo de las áreas rurales, lo que en la mayoría de estos municipios despoblados requerirá labores de conservación y rehabilitación de la viviendas<sup>7</sup>. Hay que tener en cuenta que un alto porcentaje de inmuebles carecen de los requisitos de habitabilidad que actualmente se demandan en la compra de una vivienda familiar -aislamiento térmico o calefacción, por ejemplo- y requieren un profundo trabajo de reforma. En consecuencia, son necesarias soluciones técnicas y económicas ante casas abandonadas y en situación de ruina. Ahora bien, es necesario que estas labores de conservación no dificulten la revitalización y la adaptación de las viviendas a las nuevas necesidades de la población residente o vinculada<sup>8</sup>. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la rehabilitación de inmuebles serviría, a su vez, para abrir una línea de creación de empleo que permitiría el mantenimiento y la atracción de nuevos pobladores al medio rural.

### ***3. Cooperación interadministrativa en las políticas de vivienda ante el despoblamiento***

Como se acaba de señalar, el impulso demográfico exige cooperación entre las distintas áreas, departamentos, ministerios o consejerías, pero también entre todos los niveles de la Administración, esto es, las entidades locales, autonómicas, Estado e instituciones de la Unión Europea. Efectivamente, la diversidad de líneas de acción que han de empre-

---

(7) Véase en este sentido el documento elaborado por la Comisión Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias bajo el título *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España abril de 2017*, [http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento\\_de\\_accion\\_comision\\_de\\_despoblacion\\_9-05-17.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf) (última consulta 31/03/2020).

(8) Esta advertencia también la realiza la Comisión Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias bajo el título *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España abril de 2017*, [http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento\\_de\\_accion\\_comision\\_de\\_despoblacion\\_9-05-17.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf) (última consulta 31/03/2020).

derse para abordar el reto demográfico exige colaboración y actuación coordinada no sólo de carácter horizontal sino también vertical.

Existe en este momento una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico que actúa como marco de homogeneización y coordinación de las distintas políticas dirigidas a frenar y revertir el problema demográfico pero las actuaciones concretas habrán de llevarse a cabo siempre de acuerdo con el reparto competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Si bien, la garantía constitucional del disfrute de una vivienda digna y adecuada, es una responsabilidad compartida de todos los poderes públicos, desde el punto de vista estrictamente competencial, cabe recordar que, en virtud de lo previsto en el artículo 148.3 de la Constitución, todas las comunidades autónomas han asumido a través de sus estatutos de autonomía, competencias exclusivas en materia de vivienda. No obstante, debido al sistema de reparto competencial configurado en el texto constitucional español, ello no ha implicado un monopolio absoluto de este sector por parte de aquellas ya que el Estado, con apoyo en títulos competenciales estatales de carácter transversal, como el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), también ha incidido en la regulación de esta materia.

Por otra parte, el papel de Ayuntamientos y Diputaciones puede ser esencial en la medida en que desde la Administración autonómica y estatal generen medidas y herramientas para hacerla efectiva. Hay que tener en cuenta que la legislación autonómica atribuye a los Municipios, en materia de vivienda, una serie de facultades como: (i) la ordenación, promoción y gestión; (ii) la adjudicación y control de los alojamientos de su titularidad; (iii) la inspección; (iv) medidas de intervención para garantizar un uso adecuado de las edificaciones y (v) la potestad sancionadora en la materia.

En definitiva, es necesario que todos estos niveles de Administración con competencias en materia de vivienda incorporen la perspectiva demográfica en la producción normativa y en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y de todas las acciones que desarrollen en dicho sector.

A continuación, se tratará de examinar qué medidas, en materia de vivienda han sido puestas en marcha por los distintos niveles territoriales de actuación con el fin de revertir el despoblamiento rural.

#### *4. Planificación y medidas normativas estatales en materia de vivienda frente al despoblamiento*

El Estado, con apoyo en su competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), ha aprobado sucesivos planes de vivienda desde el establecido para el periodo 1981-1983, hasta el actual Plan estatal de vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018 de 9 de marzo<sup>9</sup>.

El plan de vivienda inmediatamente anterior al actual, esto es, el aprobado para el periodo 2013-2016, posteriormente prorrogado durante el año 2017, con el fin de responder a la realidad económica, financiera y social imperante en España en ese momento, afectada, como se sabe, por una crisis económico-financiera que se manifestaba con especial gravedad en el sector de la vivienda, trató de reorientar las políticas previas en esta materia con un cambio de modelo caracterizado, según dispone la propia la propia exposición de motivos de la norma, por su “vocación social”<sup>10</sup>. Ello derivó en fomentar el alquiler de vivienda frente a la compra de vivienda y en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>11</sup>.

---

(9) <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-3358-consolidado.pdf> (última consulta 31/03/2020). Véase un estudio detallado del vigente Plan de Vivienda en el trabajo de N.A. GUILLÉN NAVARRO, *La nueva política de vivienda en España y su incidencia en el Plan 2018-2021*, en *RvAP*, 15, 2019, pp. 53-102. Sobre los Planes de vivienda anteriores puede consultarse F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *La planificación de la vivienda protegida*, en F. LÓPEZ-RAMÓN (dir.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010, p. 349 ss.

(10) Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, p. 6, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-3780-consolidado.pdf> (última consulta 31/03/2020).

(11) Una descripción detallada y una valoración crítica sobre el Plan de Vivienda 2013-2016 puede verse en M. VAQUER CABALLERÍA, *Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica*, en T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (dir.), *Los servicios públicos tras la crisis económica. En especial la asistencia sanitaria en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 230 ss.



Más allá del éxito que haya tenido, o no, este Plan en el cumplimiento de sus objetivos, lo cierto es que, por lo que ahora interesa, no diseñó ninguna política específica frente al despoblamiento rural a pesar de que, en ese momento, a raíz de la crisis económica iniciada en el 2008, se había intensificado el problema demográfico.

Por lo tanto, no será hasta el actual Plan (2018-2021) cuando de forma incipiente y limitada se aproxime al escenario de la política de vivienda, la situación, ahora endémica, de despoblamiento rural. Como se verá, con las medidas adoptadas se trata, por un lado, de solventar el gravísimo problema de acceso a la vivienda que experimentan las personas jóvenes y, por otro, de atraer esta población al medio rural. Si las medidas adoptadas fuesen efectivas, contribuirían a revertir los problemas demográficos de la despoblación y el envejecimiento en el medio rural, así como a ayudar a la reactivación de la economía en dichas zonas. Concretamente, el Plan actual prevé dos *líneas de ayudas para los jóvenes* (mayores de edad y menores de 35 años). Por un lado, las que van dirigidas a facilitarles el acceso a la vivienda habitual y permanente con dos opciones de ayuda, alquiler o compra, no simultaneables entre sí. Y, por otro, se regula la obtención de subvenciones que tienen como finalidad la mejora del alojamiento. En este último caso, el artículo 61 de la norma dispone que «Se incrementarán en un 25% las ayudas unitarias reguladas en los programas de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas y de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural cuando se otorguen a beneficiarios que sean personas mayores de edad y menores de treinta y cinco años en el momento de la solicitud y las actuaciones se realicen en municipios de pequeño tamaño». En definitiva, si cualquiera de estas actuaciones se realiza en un municipio pequeño y los beneficiarios son personas jóvenes se elevará en un 25% la cuantía de la ayuda.

A los efectos de este Plan, se entiende por municipio de pequeño tamaño el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes, de los cuales, la mayoría se encuentran integrados en el medio rural.

Por lo que se refiere a las modalidades de ayudas previstas para el acceso a la vivienda de las personas jóvenes, el Plan diferencia, como se

ha señalado, entre ayuda para el «alquiler» de vivienda habitual y permanente, y la ayuda para la «adquisición» de vivienda habitual y permanente «localizada en un municipio de pequeño tamaño».

Esta regulación implica que, mientras el alquiler se subvenciona con independencia de la localización de la vivienda, la ayuda para la adquisición de la misma está condicionada a que la compra se realice en un municipio de menos de 5.000 habitantes. Hay que tener en cuenta que el Plan pone especial énfasis en el fomento del alquiler, como una de las fórmulas más adecuadas para el acceso a la vivienda. No obstante, esta ayuda no se podrá compatibilizar con ninguna otra ayuda para el pago del alquiler prevista en el propio Plan o que puedan conceder las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Corporaciones Locales o cualesquiera otras Administraciones o Entidades Públicas. Sin embargo, la ayuda para la adquisición de vivienda que deberá destinarse, obligatoriamente, a la adquisición de vivienda habitual y permanente «localizada en un municipio de pequeño tamaño», será compatible con cualquier otra ayuda para el mismo objeto que otorgue cualquier otra institución pública o privada.

Con esta medida, además de facilitar el acceso a un alojamiento a jóvenes que pueden tener mayores dificultades para adquirir una vivienda en el mercado, se trata de atraer o, en su caso, mantener este segmento de población en localidades poco pobladas y, al mismo tiempo, se pretende asegurar su permanencia en las mismas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la norma exige, al beneficiario de la ayuda económica, para la compra de la vivienda que esta constituya su residencia habitual y permanente «por un plazo mínimo de cinco años desde la fecha de adquisición, debiendo ser ocupada en el plazo máximo de tres meses desde su entrega por la entidad vendedora». Ahora bien, este «plazo de cinco años podrá ser inferior cuando sobrevengan cambios de domicilio por razones laborales o cuando se enajene la vivienda reinvertiendo el total del importe obtenido con la enajenación en la adquisición de otra vivienda habitual y permanente que se adecue a las nuevas circunstancias familiares del beneficiario» (art. 57.2.c).

En definitiva, con las medidas expuestas, el Estado trata de estimular la llegada de población joven a los municipios despoblados la mayo-

ría de los cuales se encuentran integrados, como el propio Plan señala, en el entorno rural.

El derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada debe hacerse efectivo, asimismo, para las personas en edad avanzada por lo que el Plan de vivienda trata de afrontar, como no podía ser de otro modo, los concretos problemas habitacionales que afectan a los mayores. No obstante, es necesario precisar que la planificación actual no ofrece una política específica para aquellos que habitan los municipios en vía de despoblamiento a pesar de que el vaciamiento rural y el reto demográfico del envejecimiento tienen una estrecha conexión.

Así pues, con el fin de dar respuesta a las necesidades particulares de las personas en edad avanzada, la norma estatal planifica, fundamentalmente, dos tipos de soluciones en materia de vivienda. Por un lado, con carácter concreto para este segmento de población, el Plan contiene el «programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad». Aunque nada dice la norma al respecto, cabe entender que la construcción de este tipo de alojamiento en los núcleos rurales despoblados podría tener grandes ventajas como, por ejemplo, disponer de amplios espacios para su construcción, ausencia de contaminación, vida menos estresante y más saludable.

Además, el Plan exige que estos edificios o conjuntos residenciales cuenten con instalaciones y servicios comunes, lo que puede suponer la atracción de nueva población trabajadora conformada por un variado grupo de profesionales que den cobertura a las necesidades de asistencia social, atención médica básica veinticuatro horas disponible y cercana, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales, así como terapias preventivas y de rehabilitación. Ahora bien, para que la implantación de este programa prosperase sería necesario que el núcleo rural se viese arropado por el resto de elementos indispensables (infraestructuras, conectividad, emprendimiento, etc.) para revertir el despoblamiento que exige, como ya se ha señalado, una actuación de carácter holístico.

En segundo lugar, el Plan responde al reto del envejecimiento en un sentido transversal a través del «Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad de viviendas»

y del «Programa de regeneración y renovación urbana y rural». En ambos está previsto el incremento del importe de las ayudas inicialmente previstas, cuando el beneficiario sea una persona mayor de 65 años. Llama la atención que este aumento en la financiación no esté establecido, en relación con este colectivo, en el ámbito del «Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas» teniendo en cuenta que las actuaciones subvencionables en el marco de este programa son condiciones de habitabilidad de las que carecen, sobre todo en el medio rural envejecido, las viviendas de las personas mayores.

##### ***5. Directrices y medidas normativas autonómicas en materia de vivienda frente al despoblamiento. Especial referencia a las actuaciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación de los núcleos rurales en la legislación de la Comunidad Autónoma de Galicia***

Una buena parte de las comunidades autónomas han elaborado documentos estratégicos frente a la despoblación y el envejecimiento y, en todos ellos, se hace referencia, en mayor o menor medida, a la vivienda como uno de los ejes de actuación para afrontar el reto demográfico de la despoblación<sup>12</sup>.

Estas directrices, o agendas programáticas, con el fin de potenciar la función residencial permanente de los espacios rurales realizan varias propuestas, de entre las que destacan, las relativas a la adopción de medidas de carácter fiscal y la realización de actuaciones administrativas, centradas, estas últimas, fundamentalmente, en los programas y normas para la rehabilitación, conservación y renovación de la vivienda en los núcleos rurales.

---

(12) Véase Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=987281220505>. Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027, <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Plan-Demogr%C3%A1fico-Asturias-2017-2027.pdf>. Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020, <https://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/701/300/NUEVA%20AGENDA-Revisada%20con%20Acuerdo%2044-2017.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true>. Plan para la dinamización democrática de Galicia 2013-2016, Horizonte 2020, [https://www.xunta.gal/c/document\\_library/get\\_file?folderId=577713&name=DLFE-19604.pdf](https://www.xunta.gal/c/document_library/get_file?folderId=577713&name=DLFE-19604.pdf). Agenda para la población de la Rioja 2030, <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/agenda-poblacion/images?idMmedia=1094443>.

Por lo tanto, son las normas urbanísticas las que en este contexto deben tener como objetivo mejorar la calidad de vida y la cohesión social y territorial de la población, en especial mediante su acceso a una vivienda digna en un entorno adecuado con las dotaciones urbanísticas correspondientes.

Como es sabido, existe una íntima y estrecha relación entre vivienda, suelo y urbanismo. Así lo pone de manifiesto el artículo 47 de la Constitución y se refleja tanto en la regulación estatal básica (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), como en las abundantes y diversas normas legales aprobadas en la materia por la práctica totalidad de los parlamentos autonómicos.

Será, por lo tanto, la normativa urbanística autonómica la herramienta legal que arbitre los procedimientos y la forma jurídica de actuación para dar respuesta al reto de la despoblación mediante la recuperación y mejora de los espacios rurales y de sus edificaciones. En este contexto, cabe hacer referencia a la reciente normativa urbanística aprobada por la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia (en adelante LRRRGA), en la que destaca que «la *rehabilitación y la reutilización de los espacios residenciales abandonados o degradados*, ya sea en las ciudades, los pueblos o los *núcleos rurales*, juegan un papel fundamental en las *políticas de vivienda* como solución eficiente, sostenible y de futuro a la hora de dar respuesta a las necesidades de vivienda de la población, de conservar el patrimonio construido y de aminorar los impactos en el medio»<sup>13</sup>. No obstante, previamente, la Ley 2/2016, de 2 de febrero, del Suelo de Galicia, apuntaba en el mismo sentido al se-

---

(13) Así lo expresa la Exposición de Motivos de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia. Las cursivas que aparecen en el entrecuadrado son nuestras. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-7839>. Hay que tener en cuenta, como señala F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, *La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 327, 2019, p. 37, que en todo este proceso de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana parece que, necesariamente, han de converger dos tendencias, la sostenibilidad urbana y la reforma interior de las poblaciones que se encuentran estrechamente unidas hasta el punto de que es difícil entender una sin la otra.

ñar que una de las finalidades de la actividad administrativa en materia de urbanismo es el fomento de la ordenación y mejora de los núcleos rurales evitando la degradación y la pérdida de las construcciones tradicionales, favoreciendo el uso y disfrute del medio rural<sup>14</sup>. También la Ley 8/2012 de 29 de junio, de vivienda de Galicia (en adelante LVG) considera como objeto de atención prioritaria, por parte de las administraciones públicas con competencia en materia de vivienda, «la rehabilitación del patrimonio inmobiliario residencial como forma de garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y como medida de protección del patrimonio cultural y arquitectónico, del medio ambiente, del paisaje y del territorio» (art. 90).

Por lo tanto, la conservación de las edificaciones y de los asentamientos en los ámbitos rurales debe ayudar, como señala la exposición de motivos de la LRRRGA, a «mantener un mejor equilibrio en el reparto de la población sobre el territorio, a fin de evitar el abandono y la despoblación de estas zonas y facilitar el mantenimiento de actividades económicas y de servicios que de otra forma están abocados a desaparecer». En consecuencia, los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación de los núcleos rurales son esenciales para (i) la conservación del patrimonio edificatorio, (ii) el mantenimiento de sus usos característicos y de su población tradicional, y (iii) conseguir atraer a las nuevas generaciones que se asienten en los espacios renovados.

Por esta razón la LRRRGA se preocupa de regular de forma amplia las actuaciones integrales de rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas afianzando la superación del enfoque normativo, hasta ahora más preocupado de las actuaciones aisladas en edificios y viviendas<sup>15</sup>. Esta regulación se contiene en el Título II de la norma bajo la rúbrica «áreas de intervención en el medio urbano declaradas por la Adminis-

---

(14) Art. 5.h) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.

(15) Véase en este sentido M.A. ARIAS MARTÍNEZ, M. PARAJÓ CALVO, *Rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana en Galicia*, en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, 45 (en prensa). Asimismo, señala M.J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Gallega. Breve recesión sobre la normativa existente en torno al particular*, en *Práctica Urbanística*, 138, 2016, p. 138, *laleydigital.es*, «el legislador gallego comenzó a referirse a las actuaciones integrales de rehabilitación “al unísono con la normativa estatal”, en el marco del plan 2013-2016».

tración autonómica». Las mismas son definidas por el legislador como «el conjunto edificatorio urbano o rural, continuo o discontinuo, que precise de un apoyo público para atender a la rehabilitación o sustitución de los edificios y a la calidad ambiental y urbanística del ámbito» (art. 46.1).

El alcance de la intervención en dichas áreas puede comprender (i) actuaciones de renovación y mejora de la urbanización, de los espacios públicos y demás dotaciones urbanísticas o de las infraestructuras y servicios urbanos, y (ii) la articulación de medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global, integrada y unitaria (art. 46.3).

Se prevén, en función de su ámbito y características tres tipos de áreas: (i) Área de rehabilitación integral (ARI), (ii) Área de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe) y (iii) Núcleos rurales en estado de abandono.

### ***5.1. Áreas de rehabilitación integral rural***

Las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) no son una novedad en la normativa gallega ya que tal y como señala el apartado IV de la exposición de motivos de la LRRRGA, la finalidad que persigue esta regulación es la potenciación de las ARI ya existentes, «para darles un contenido más amplio a las actuaciones a realizar y prever la financiación de las actuaciones dentro de su ámbito».

Efectivamente, la Lvs ya distinguía entre «las actuaciones de rehabilitación de carácter aislado» y las «actuaciones en el área de rehabilitación integral». Estas, según lo dispuesto en la LVG, tienen por objeto la intervención sobre un conjunto de edificaciones con usos residenciales que se encuentren en situación de deterioro, tanto en el medio urbano como en el rural, a los efectos de mejorar la habitabilidad de las viviendas ubicadas en los cascos urbanos, conjuntos históricos, manzanas o barrios, municipios rurales o núcleos singulares, de tal manera que «mejoren la calidad de vida de sus habitantes, satisfagan las necesidades de vivienda de la ciudadanía y supongan una recuperación del patrimonio edificado y de los espacios urbanos o rurales» (art. 95).

De acuerdo con la regulación contenida en la LRRRGA la declaración de las ARI afecta a ámbitos urbanos, clasificados como suelo urbano o sue-

lo de núcleo rural, en estado de deterioro, y posibilita el acceso a la financiación para realizar conjuntamente obras de rehabilitación, si fuese el caso de sustitución, e intervenciones en los espacios públicos.

Resulta de especial interés para el objeto de este estudio, hacer referencia, dentro de la clasificación de las ARI que realiza la LRRRGA, a las Áreas de rehabilitación integral rural cuando se trate de rehabilitación de municipios con menos de cinco mil habitantes y su configuración sea predominantemente rural. La norma exige que el ámbito delimitado tenga, como mínimo, veinte viviendas.

Además, en estas áreas podrán delimitarse, en su caso, uno o más ámbitos de actuación en cuyo caso el Ayuntamiento o la Administración autonómica, delimitarán el ámbito de actuación mediante un acuerdo administrativo de identificación de la actuación aislada de rehabilitación.

Por lo tanto, estas áreas (i) se declaran por la Administración autonómica, por solicitud de los Ayuntamientos, (ii) se prevé que puedan delimitarse en ellas ámbitos de actuación y (iii) los efectos de su declaración consisten en posibilitar el acceso a la financiación de los planes y programas de ayudas autonómicas y estatales supeditado al cumplimiento de requisitos (además de la aplicación de las medidas previstas en la propia LRRRGA).

### ***5.2. Áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe)***

Una de las novedades de la LRRRGA SON las áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe) que, a su vez, pueden comprender zonas de especial necesidad de rehabilitación (ZER).

De acuerdo con la norma, las áreas Rexurbe podrán ser declaradas en aquellos ámbitos especialmente degradados cuya delimitación coincida, total o parcialmente, con un conjunto histórico declarado bien de interés cultural (BIC), para que puedan realizarse actuaciones de rehabilitación al mismo tiempo que se articulan medidas sociales, urbanísticas, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Para que un ámbito con la consideración de conjunto histórico y con la declaración de BIC pueda declararse como Rexurbe debe encontrarse en la siguiente situación:



- Un proceso de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental, motivada, entre otros factores, por la obsolescencia del parque edificado, la inadecuación a las necesidades poblacionales, los déficits notorios y generalizados en la calidad de las viviendas, los equipamientos, dotaciones y servicios públicos del ámbito, la degradación ambiental de la zona y la falta de conservación de bienes y conjuntos edificatorios sujetos a cualquier régimen de protección del patrimonio cultural.
- Situaciones demográficas delicadas, derivadas de una pérdida sustancial o envejecimiento generalizado de la población, o por un crecimiento excesivo no asumible urbanísticamente.
- Existencia de graves problemas económicos y sociales, desaceleración constante de la tasa de actividad económica y porcentajes significativos de población que perciba pensiones asistenciales o no contributivas o en riesgo de exclusión social.

El ámbito territorial de actuación podrá ser continuo o discontinuo e incluirá un mínimo de cincuenta inmuebles con necesidades de intervención. Además, esta declaración Rexurbe puede realizarse en relación con una zona que esté comprendida en un ARI, cuando sólo en esa zona se den las situaciones de deterioro y circunstancias señaladas. A su vez, cabe la declaración de una zona de especial necesidad de rehabilitación (ZER), dentro de un área Rexurbe, en relación con «edificios específicos o conjuntos de ellos cuando sea preciso realizar una intervención urgente debido a su estado de deterioro y a su especial incidencia para la recuperación del ámbito, o venga motivado por el interés general de ciertas actuaciones para facilitar la instalación de dotaciones o equipamientos que tengan una especial relevancia o constituyan un importante impulso para la recuperación económica o social del ámbito».

Los efectos de esta declaración son verdaderamente trascendentes: (i) por un lado, llevará implícita la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes y derechos precisos, a efectos del régimen de expropiación, venta o sustitución forzosa; y (ii) por otro, «determinará la posibilidad de que puedan ejecutarse proyectos de obras que sean disconformes con el planeamiento urbanístico de aplicación», empleando el procedimiento de la Ley gallega 3/2016, de 1 de

marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés.

Estas áreas, al igual que las ARI, también se declaran por la Administración autonómica previa solicitud de los Ayuntamientos. Asimismo, está prevista la posibilidad de que se puedan delimitar ámbitos de actuación y, finalmente, los efectos de su declaración consisten en posibilitar el acceso a la financiación de los planes y programas de ayudas autonómicas y estatales supeditado al cumplimiento de requisitos.

### ***5.3. Los núcleos rurales en estado de abandono***

Dentro de las áreas de intervención reguladas en el Título II de la LRRRGA también se encuentra, como se ha señalado, los *núcleos rurales en estado de abandono* a cuya regulación se dedica el capítulo IV del citado Título.

A diferencia de las áreas de intervención en el medio urbano declaradas por la Administración autonómica, en el caso de los núcleos rurales en estado de abandono el enfoque de la norma no es tanto el de facilitar el apoyo público, en el sentido del acceso a financiación de planes y programas, sino el de facilitar la información y la gestión para posibilitar su venta o alquiler con la finalidad de alcanzar su rehabilitación. Así que compete declararlos y gestionarlos a los Ayuntamientos, correspondiendo a la Comunidad Autónoma el soporte y la difusión a nivel autonómico de la información.

Se trata, en definitiva, de «facilitar las actuaciones integrales de rehabilitación» para lo cual «los Ayuntamientos podrán declarar como núcleo rural en estado de abandono a los núcleos constituidos por la agrupación de varias edificaciones con uso de vivienda junto con el espacio público que las aglutina y les confiere su carácter, o bien estructurados de acuerdo con alguna de las tipologías características de los núcleos rurales tradicionales, y en el que todas o la mayor parte de las edificaciones residenciales están desocupadas y en estado de ruina».

A partir de esta declaración, la LRRRGA propone formas de actuación para posibilitar su rehabilitación, fundamentalmente, mediante la indagación de la identidad de la propiedad de las edificaciones, que permita la inclusión de las edificaciones en un registro público, el Registro de Núcleos Rurales Abandonados, de creación voluntaria por los ayunta-

mientos, para llevar a cabo un procedimiento público de venta o alquiler, siempre contando con el concurso de la voluntad de la propiedad. Asimismo, se puede habilitar en dicho registro una sección específica para incluir, a solicitud de sus propietarios, las viviendas abandonadas que no se encuentren incluidas en un núcleo declarado abandonado, con el fin de incluirlas en el procedimiento público de venta o alquiler. Además, la LRRRGA prevé la creación, a nivel autonómico, de una plataforma informática que pondrá a disposición de los ayuntamientos con el fin de que incluyan los datos de los registros municipales para la difusión de dichos procedimientos de venta o alquiler.

### *6. Reflexión final*

La mayoría de las provincias españolas sufren un problema grave de despoblación especialmente acusado en las zonas rurales de donde emigran, hacia las grandes ciudades, las personas jóvenes en busca, fundamentalmente, de mejores condiciones de empleo. Como es sabido, este fenómeno demográfico compromete inexorablemente la economía y pone en riesgo la cohesión social y territorial. Por ello, son muchas las medidas que desde las más diversas perspectivas se deben adoptar de forma conjunta y complementaria y, a su vez, de forma coordinada desde los distintos niveles territoriales de poder, con el fin de revertir el grave descenso demográfico que acusa, sobre todo, el medio rural.

Uno de los elementos esenciales en este proceso de recuperación es la implementación de una adecuada política de vivienda para lo cual es imprescindible la colaboración y actuación coordinada de la Administración estatal, autonómica y local en el ámbito de sus respectivas competencias normativas y ejecutivas. Así, bajo la cobertura del título competencial de carácter transversal, planificación general de la actividad económica, el Estado ha venido aprobando periódicamente con carácter plurianual sucesivos planes de vivienda. Sin embargo, a pesar de que el problema demográfico (despoblamiento y envejecimiento) que afecta al medio rural es palpable desde hace décadas, no será hasta el Plan de vivienda actual (2018-2021) cuando se realice un enfoque de la política de fomento en materia de vivienda con el fin de facilitar a las personas jóvenes la adquisición de un alojamiento adecuado en dicho ámbito, previa garantía de su permanencia en el mismo.

Por su parte, las comunidades autónomas han incluido en sus normas urbanísticas y de vivienda una regulación detallada y orientada a la rehabilitación y recuperación de los espacios residenciales degradados y abandonados como resultado, en algunos pueblos pequeños y núcleos rurales, del descenso demográfico y del envejecimiento de su ya reducido número de habitantes. Para ello, se potencian las áreas de rehabilitación integral y se prevén, por parte de alguna Comunidad Autónoma, nuevos instrumentos de intervención, para facilitar actuaciones integrales de rehabilitación de los previamente declarados «núcleos rurales en estado de abandono». En la gestión de todos estos procesos están implicados desde el primer momento los ayuntamientos.

En definitiva, a través de la actividad legislativa estatal y autonómica se han dispuesto una serie de actuaciones administrativas que deberían contribuir a hacer afectiva la política de vivienda prevista, precisamente, para afrontar el despoblamiento y envejecimiento que padecen los núcleos rurales. Al mismo tiempo dichas medidas normativas tienen el efecto de proporcionar una solución alternativa al problema habitacional que afecta a colectivos, como las personas jóvenes, que se encuentran en la actualidad con serias dificultades para acceder a través del mercado a una vivienda digna y adecuada a los estándares de calidad marcados por la normativa vigente.