

Despoblación, territorio y gobiernos locales

Carmen Navarro
Ángel Raúl Ruiz Pulpón
Francisco Velasco Caballero
(dirs.)

DESPOBLACIÓN, TERRITORIO
Y GOBIERNOS LOCALES

CARMEN NAVARRO
ÁNGEL RAÚL RUIZ PULPÓN
FRANCISCO VELASCO CABALLERO
(DIRS.)

DESPOBLACIÓN, TERRITORIO Y GOBIERNOS LOCALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2023

La publicación de este libro ha contado con la financiación del Proyecto I+D «Políticas y servicios públicos contra la despoblación» (PID2019-105799RB-I00), del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. También ha contado con el sustento de la Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través del Convenio Plurianual con la Universidad Autónoma de Madrid en su línea de Excelencia para el Profesorado Universitario, en el V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica).

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Autores
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-673-9
Fotocomposición y diseño de la cubierta: Ene estudio.
MADRID, 2023

ANÁLISIS INTERDISCIPLINAR DE LA DESPOBLACIÓN: TERRITORIO Y GOBIERNOS LOCALES

Francisco Velasco Caballero

Departamento de Derecho Público
y Filosofía Jurídica
Universidad Autónoma de Madrid
Francisco.velasco@uam.es

Carmen Navarro Gómez

Departamento de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid
c.navarro@uam.es

Ángel Raúl Ruiz Pulpón

Departamento de Geografía
y Ordenación del Territorio
Universidad de Castilla-La Mancha
Angelraul.ruiz@uclm.es

1. PLURALIDAD CIENTÍFICA EN EL ANÁLISIS DE LA DESPOBLACIÓN

La despoblación es una *realidad presente* que afecta a diversos países de la Unión Europea (FOSS y JUVKAM, 2003: 39) y entre ellos, de forma aguda, a España, donde la mitad de los municipios pierden población (COLLANTES y PINILLA, 2019: 248). Prueba de ello es el surgimiento de diferentes plataformas ciudadanas y partidos políticos en provincias y regiones de la España interior afectadas por la despoblación que reivindican su malestar sobre el «olvido» institucional que están sufriendo sus respectivos

territorios, sin obviar las descripciones o reflexiones, más o menos acertadas, provenientes del mundo periodístico, literario o cinematográfico. El fenómeno va mucho más allá de la denuncia o del malestar social de determinados colectivos, pues representa un problema con una evidente dimensión demográfica, institucional, económica, ambiental y territorial.

Las múltiples dimensiones de la despoblación activan también diversas perspectivas de análisis, tanto científicas como prácticas. Estas perspectivas se enriquecen cuando interactúan entre sí, lo cual nos lleva directamente al campo de las *metodologías interdisciplinares*. En nuestro tiempo se insiste, tanto en las ciencias experimentales como en las ciencias sociales, en la conveniencia de la interdisciplinariedad. Sin embargo, pocos son los intentos reales de investigación propiamente interdisciplinar. Hay en esto tanto razones institucionales (la excesiva compartimentación de las áreas de conocimiento, sumada a la alta especialización de los organismos de investigación y de las líneas de financiación) como factores subjetivos (la sofisticación del conocimiento en cada área científica dificulta la comunicación de investigadores y expertos de distintas áreas) y metodológicos: más allá de la voluntad de interacción científica, no hay parámetros claros sobre cómo actuar de forma interdisciplinar. Dentro de sus modestos objetivos, este libro pretende aportar conocimiento no solo sobre el problema de la despoblación, sino también sobre cómo pueden interactuar las distintas disciplinas científicas que se ocupan de este tema y enriquecerse unas con otras. En este sentido, los distintos capítulos de este libro pretenden mostrar que las distintas perspectivas científicas y epistemológicas sobre la despoblación deben actuar de forma *circular*, condicionándose unas a otras, sirviéndose mutuamente de sus hallazgos. De este modo, los expertos en despoblación podrán —parafraseando el lema de la investigación científica— asomarse desde horizontes más altos al fenómeno y llegar así más lejos en sus análisis.

Diversas ciencias sociales, tanto jurídicas como políticas o económicas, e incluso lingüísticas, definen *los conceptos y las categorías* con las que entendemos y actuamos sobre la realidad. En esa medida, quienes desde las ciencias naturales y/o experimentales analizan, miden e investigan el fenómeno y las causas del despoblamiento lo hacen a partir de paradigmas epistemológicos (conceptos) formados en otras disciplinas. Así, por ejemplo, el análisis geográfico de la despoblación no puede hacerse sin atender a cómo el derecho configura los diversos gobiernos locales sobre un mismo territorio (provincias, comarcas, municipios, entidades locales menores). También ha de atender a cuáles son los actores económicos (públicos y privados) y las prioridades de acción política en ese mismo territorio. Estos factores, todos ellos condicionantes de la investigación geográfica o territorial, están formulados científicamente mediante conceptos y categorías que, de esta forma, viajan de una a otra disciplina (DÍEZ SASTRE, 2018:137). Así, por ejemplo, el concepto de «red de municipios» con el que hoy se explica jurídicamente la posición constitucional de las provincias (CAAMAÑO, 2004:

86), coadyuva a una comprensión geográfica también reticular del territorio, estructurado a través de nodos de población en interacción continua. El propio concepto de «reto demográfico» es una creación politológica que condiciona el entendimiento geográfico y económico de la realidad territorial.

A su vez, de forma circular, el conocimiento empírico alcanzado en la economía humana, la geografía o la demografía, enunciado mediante sus correspondientes conceptos y sistemas conceptuales, condiciona al derecho, la sociología y la ciencia política. Así, la tipificación geográfica de las *ciudades intermedias*, caracterizadas científicamente por su diversidad económica y su interacción con el territorio circundante, es determinante para el diseño de un sistema idóneo de financiación local que refleje las múltiples externalidades positivas y negativas que esas ciudades ofrecen a los pueblos de su entorno. De esta forma, la «ciudad intermedia», que es un concepto inicialmente geográfico, condiciona el análisis y la adecuada regulación de la financiación local.

La perspectiva interdisciplinar también posibilita que hallazgos obtenidos en unas disciplinas concretas y con sus propias técnicas de investigación nutran diseños y exploraciones analíticas de otras áreas de conocimiento, permitiendo un tipo de retroalimentación que dinamiza avances científicos. Gracias, por ejemplo, a los estudios propios de las ciencias de la comunicación sobre el *relato* con el que emerge la despoblación en los medios, los politólogos pueden explicar mejor los procesos de toma de decisiones públicas. De igual modo que los estudios con *técnicas etnográficas* propias de la antropología social permiten conocer mejor los cursos de vida y las coyunturas vitales de los habitantes de áreas en procesos de despoblación y pueden ser de enorme utilidad para los expertos en diseño de políticas públicas.

Todas estas razones y algunas más (la creciente complejidad de los problemas, la natural complementariedad entre saberes, etc.) hacen deseables las aproximaciones interdisciplinares a los problemas en general y al de la despoblación en particular. Estamos mejor preparados para enfrentar los retos globales si los abordamos conjuntamente y en relación de interdependencia entre diferentes disciplinas. Esta es la lógica que ha inspirado el diseño y elaboración de este libro. Gestada a partir de una selección de ponencias presentadas en el I Congreso Interdisciplinar sobre Despoblación (Ciudad Real, septiembre 2022), esta obra colectiva reúne trabajos realizados desde muy diversos enfoques: económicos, geográficos, jurídicos, politológicos, sociológicos, demográficos, de administración pública y de ciencias de la comunicación. Leídos en conjunto, aportan claves complementarias entre sí para avanzar en la comprensión del fenómeno de la despoblación, de la complejidad de sus diversas dimensiones y de algunas posibles respuestas de políticas públicas para tratarlo.

Antes de dar paso a su lectura, sin embargo, es preciso detenerse en algunas cuestiones generales que permitan contextualizar el tema general de esta obra. Los epígrafes que siguen presentan la despoblación y su alcance como problema público, muestran las principales iniciativas puestas en marcha para ofrecer respuestas al mismo, y finalmente se centran en el papel de los gobiernos locales en la búsqueda de soluciones. Una de las enseñanzas del enfoque plural de esta obra es la recurrente referencia a los gobiernos locales cuando se trata de reflexionar sobre nociones de despoblación o apuntar a formas de abordarla. De ahí que, junto con su lógica interdisciplinar, uno de los sellos distintivos de esta obra es la centralidad de los gobiernos locales a la hora de dar respuestas a este problema colectivo.

2. EL FENÓMENO Y LOS CONCEPTOS DE LA DESPOBLACIÓN

Según se ha dicho ya, en el análisis de la despoblación ha ganado protagonismo actual, como categoría política central, el llamado «reto demográfico». Este concepto describe una amplia gama de problemas asociados al comportamiento y a las características de la población actual, como el descenso de la fecundidad, el creciente envejecimiento, la multiplicación de distintas formas de movilidad o los procesos de despoblación. Sin enjuiciar la trascendencia social de la falta de reemplazo generacional o las consecuencias de los procesos migratorios, la despoblación, entendida como la *pérdida efectiva de población* en un periodo determinado de tiempo (PINILLA y SAÉZ, 2017: 2; JOHNSON y LICHTER, 2019:3), ha despertado un inusitado interés político y mediático en los últimos años.

Desde un punto de vista conceptual, *despoblación* suele confundirse con *despoblamiento*, que nosotros estudiamos como los efectos de la despoblación sobre el sistema de asentamientos o sobre la no concentración de efectivos en los núcleos de población (RUIZ y RUIZ, 2021:185). Por tanto, consideramos que el despoblamiento refleja la situación de los municipios más ruralizados, frente a la pérdida cuantitativa de efectivos que plantea la despoblación y que afectaría tanto a ámbitos rurales como urbanos. La baja densidad poblacional del interior peninsular no es una realidad nueva, pues el despoblamiento rural español es secular, como también es la pérdida de población de los espacios rurales en beneficio de los urbanos una vez que las ciudades se convirtieron en centros de atracción demográfica tras la industrialización de la economía. Por ello, la aproximación conceptual resulta esencial a la hora de priorizar las distintas escalas de la despoblación en España, puesto que abarcarían desde la despoblación rural vinculada a los procesos migratorios campo-ciudad durante la década de los años cincuenta y sesenta del siglo xx (éxodo rural), hasta la reciente disminución de población en núcleos rurales y ciudades pequeñas y medias asociadas

a los efectos de la reciente crisis económica, que se interpreta dentro de la denominada «segunda oleada de despoblación» (ESPARCIA, 2021:77). Este proceso pone el énfasis en la paralización de los saldos migratorios de origen exterior que son los que explican, en general, el crecimiento demográfico conseguido durante el primer lustro del presente siglo.

Entre 1950 y 2018, la población residente en los municipios rurales españoles decreció 3,9 millones de personas, pasando de suponer un 34,6 por 100 de la población total en 1950, a tan solo el 12,5 por 100 en 2018 (GUTIÉRREZ *et al.*, 2020: 18); mientras que si nos referimos a la evolución demográfica más reciente, el Informe sobre el reto demográfico y la despoblación en cifras indicaba que ocho de cada diez municipios menores de 5.000 habitantes habían perdido población en la última década en España (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2020). Como hemos indicado, la desaceleración de la inmigración extranjera desde el año 2007, el mantenimiento de los flujos de salida de la población local hacia las ciudades, y el carácter nulo del crecimiento natural (nacimientos-defunciones), serían factores que explicarían el decrecimiento poblacional. El proceso ha agravado el vaciamiento de la España interior frente a la densificación de la periferia peninsular y de las principales áreas urbanas, especialmente de Madrid, Barcelona y Valencia (MOLINERO, 2019: 19). Tomando como ejemplo la Tabla 1, observamos el alcance de este proceso en los últimos veinte años en las comunidades autónomas españolas, tomando como referencia las zonas por debajo de los 12,5 hab./Km² que es el umbral para definir las áreas escasamente pobladas según el criterio planteado por la Unión Europea.

En España, casi la mitad de su superficie está por debajo de este umbral, habiendo perdido alrededor de un 21,5 por 100 de sus efectivos en los últimos veinte años. Observamos cómo la pérdida de población se reproduce en gran parte de la España interior, de carácter rural. Por ejemplo, destaca el caso de la Comunidad de Galicia, donde las áreas de débil poblamiento han perdido más de un 36,5 por 100 de sus efectivos. A pesar de esas cifras, hay que enjuiciarlas desde el punto de vista de su escasa significación geográfica y el porcentaje de la población que encarnan, pues apenas afectan a un 2 por 100 de los habitantes de la región, similar al caso del Principado de Asturias. En consecuencia, si tomamos como referencia la extensión geográfica, podemos verificar que la situación de Castilla y León es manifiestamente más delicada porque la despoblación se acelera (un 30 por 100 menos de habitantes) en las tres cuartas partes de su territorio. Castilla-La Mancha también manifiesta esta tendencia, con fuertes pérdidas de población en zonas rurales de la provincia de Cuenca (un 29 por 100 menos). Los indicadores de las dos Castillas ponen de manifiesto dos cuestiones: la primera, que las tres cuartas partes de los municipios pierden población, evidenciando el minifundismo municipal; y la segunda, el modelo desequilibrado en la distribución de la población, ya que son las capitales provinciales las que realmente concentran a la mayoría de los efectivos demográficos. En contraste, las Comuni-

dades Autónomas que muestran indicadores positivos son la Comunidad de Madrid (+15,4 por 100), Canarias (+14,2 por 100), y el País Vasco (+7,3 por 100), explicados, entre otros factores, por la influencia de los procesos de contraurbanización, por la promoción de suelo industrial y por la proximidad o dinamicidad de determinados centros turísticos.

Tabla 1: Áreas escasamente pobladas (<12,5 hab/Km²) con porcentaje afectado y cambio (2000-2020).

TERRITORIO*	% CON DENSIDAD < 12,5 HAB/KM2			CAMBIO 2000-2020		
	SUPERFICIE %	POBLACIÓN %	Nº MUN. %	POBLACIÓN (2020)	ABSOLUTO	RELATIVO %
España	48,9	2,7	48,7	1.295.645	-355.466	-21,5
Castilla y León	75,8	14,1	76,9	336.854	-141.492	-29,6
Aragón	73,2	11,0	77,0	146.205	-26.967	-15,6
Castilla-La Mancha	62,2	10,6	67,5	216.338	-62.141	-22,3
Rioja (La)	56,4	3,3	54,6	10.581	-3.154	-23,0
Cantabria	52,8	3,1	30,4	17.952	-5.049	-22,0
Extremadura	50,7	13,1	44,1	139.791	-31.810	-18,5
Navarra	47,1	3,4	39,7	22.338	-3.846	-14,7
Cataluña	40,8	0,9	25,3	68.080	-2.619	-3,7
Asturias	34,5	2,2	33,3	22.388	-10.811	-32,6
Comunidad Valenciana	33,7	1,0	22,7	50.766	-9.099	-15,2
Andalucía	28,6	2,2	21,0	187.431	-29.239	-13,5
Galicia	22,4	1,9	13,7	51.877	-30.052	-36,7
País Vasco	19,4	0,4	6,4	8.142	+553	+7,3
Madrid	11,6	0,1	14,5	7.607	+1.013	+15,4
Murcia	8,8	0,6	4,4	8.314	-739	-8,2
Baleares (Illes)	2,8	0,0	1,5	208	-110	-34,6
Canarias	1,4	0,0	1,1	773	+96	+14,2

Fuente: INE y CNIG (Elaboración propia).

*Ordenados por superficie geográfica

3. INICIATIVAS Y ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN

En la pérdida o ganancia de población intervienen distintos *factores de índole social y económica*, tanto endógenos como exógenos, que influyen tanto en la decisión final de los individuos de quedarse o desplazarse hacia otro lugar, como en la elección de tener o no descendencia. La inversión económica, la creación de empleo, la promoción personal, la presencia de infraestructuras sanitarias y educativas, la accesibilidad real, el nivel de bienestar social, o la atracción por las formas de vida de las ciudades son factores que, entre otros, explican la naturaleza multidisciplinar del fenómeno de la despoblación, tanto en sus causas, como en las medidas necesarias para tratar de paliarlo (COLLANTES y PINILLA, 2019:73 y 249).

De esta realidad se hacen eco las variadas iniciativas llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno a lo largo de los últimos decenios. El primer hito significativo lo constituye la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En un año tan temprano como 2007, en el que aún no había una conciencia política y social extensa sobre la despoblación ni había comenzado la última ola de despoblación rural tras la crisis de 2008 (COLLANTES y PINILLA, 2019: 177), aquella ley estableció muchas de las bases conceptuales y los instrumentos de actuación administrativa que luego se han repetido en las numerosas leyes, estrategias y planes autonómicos aprobados en el último quinquenio. Así, las escalas de despoblación y las zonificaciones hoy presentes en las leyes y estrategias autonómicas tienen su origen en la comprensión comarcal del desarrollo rural, ya presente en la Ley estatal 45/2007. Lo mismo se puede decir de la técnica de la planificación y de la programación de subvenciones, como instrumentos hoy característicos de las políticas de reto demográfico (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2022). Los resultados prácticos de esta ley fueron muy escasos. Debido al escaso margen competencial del Estado en materia territorial, la aplicación efectiva de la Ley 45/2007 se hacía casi por completo dependiente de los presupuestos anuales y los planes territoriales de las comunidades autónomas (SANZ LARRUGA, 2021: 141). Y lo cierto es que en esos años fueron muy pocas las iniciativas relevantes de las comunidades autónomas.

En fechas ya más recientes, a nivel nacional, la creación del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos en 2013 supuso un importante paso para promover la elaboración de una Estrategia Española por el cambio demográfico y posibilitar la obtención de más fondos presupuestarios para las políticas de desarrollo rural, con el objetivo de fijar población en las zonas rurales a partir de la diversificación económica y la participación social. En ese mismo año, la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España en el Pleno del Senado (16-01-

2013), urgía a ofrecer respuestas no sólo desde el punto de vista demográfico, sino también de la promoción de empleo, de los beneficios fiscales y de la inversión económica como pilares esenciales en la lucha contra la despoblación, aspectos que siguen siendo de referencia actualmente. La creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico en 2017 supuso un antes y un después en la consideración de la cuestión demográfica como verdadera política de Estado, recogiendo un extenso conjunto de propuestas, medidas y actuaciones necesarias para alcanzar el equilibrio demográfico a partir de fórmulas de cooperación multinivel. Se exploraron las posibilidades de los fondos de cohesión europeos para mejorar la dotación de servicios básicos, diversificar la actividad económica, revalorizar el valor cultural y patrimonial de los paisajes rurales, y primar la accesibilidad como vector de dinamismo social y económico. Otras instituciones no gubernativas, como la Federación Española de Municipios y Provincias, han insistido en la revisión del sistema territorial y la priorización de las cuestiones demográficas en la toma de decisiones. Esta última es una cuestión esencial, pues pone el foco en la naturaleza estructural de factores demográficos que intervienen directamente sobre la despoblación, como el descenso de la fecundidad o el envejecimiento. En su Documento de Acción de 2017 promovían un listado de medidas dedicadas a la financiación, el empleo, la oferta de vivienda, los servicios sociales, y las vinculadas con la cultura, la identidad y la comunicación como forma de lucha contra la despoblación.

Como tantas otras veces en la política y el Derecho españoles, un impulso institucional determinante en la lucha contra la despoblación ha venido de la Unión Europea. Si bien la Unión Europea no cuenta con competencias claras de reto demográfico, y por tanto no ha dictado normas vinculantes para los Estados miembros, sí ha elaborado estudios y ha aprobado dictámenes y recomendaciones que, por su rigor analítico y su calidad sustantiva, han influido notablemente en España. Destaca en este sentido el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la respuesta de la UE al reto demográfico, de 16 de junio de 2016 (2017/C 017/08) donde aboga por una política de cohesión más contundente respecto a las consecuencias del reto demográfico. Dicho dictamen prevé una «especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves» por medio de un amplio paquete de medidas que tratan desde políticas de apoyo a las familias y medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, hasta acciones destinadas a mantener centros de enseñanza en zonas rurales aisladas, facilitar la emancipación y permanencia de los jóvenes, y la recuperación de talento. La respuesta a ese reto vino de la mano de la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI)). En esta resolución se abogaba por la coordinación de los instrumentos financieros de la Unión para hacer frente al cambio

demográfico, priorizando actuaciones en materia de empleo, de promoción económica, de creación de infraestructuras, tanto de acceso como de nuevas tecnologías, de conciliación laboral, atención a la dependencia y a la dotación de servicios básicos. En suma, se recomendaba que las consideraciones demográficas se incluyeran en todas las políticas sectoriales, refrendando así la complejidad y el carácter interdisciplinar que rodea tanto al reto demográfico, en general, como a la despoblación de forma concreta. Consideramos que la forma en la que las distintas políticas sectoriales (agricultura, energía, empleo, inversión, por poner algunos ejemplos) se distribuyen espacialmente, se interrelacionan y se coordinan entre sí, resulta clave a la hora de ofrecer una respuesta sólida al problema de la despoblación.

Tras la adopción de esta primera batería de medidas hasta el final de la década pasada asistimos a un movimiento de aceleración en la producción de estrategias e iniciativas a partir de 2019. En estos últimos tres años la despoblación ha escalado rápidamente puestos en las agendas políticas nacional y autonómica hasta llegar a alcanzar una visibilidad y alcance inusitados. La acuñación de los términos «España vacía» y «España vaciada» contribuyó a que la problemática viajara con eficacia en debates políticos, sociales y mediáticos de estos años y acciones de protesta como la masiva manifestación en Madrid de marzo de 2019 de ciudadanos de estos territorios lograron el impacto necesario para que la percepción general sobre la gravedad del problema abriera una ventana de oportunidad para su tratamiento público. En las elecciones generales de ese mismo año no hubo fuerza política que no incluyera en su programa propuestas para abordar la despoblación y, por primera vez, un partido político con el tema de la despoblación como bandera — Teruel Existe — obtuvo representación en el Congreso de los Diputados.

En clave institucional, a los diseños organizativos de los gobiernos se añadieron comisionados, direcciones generales o departamentos de reto demográfico o despoblación. Y a los primeros estudios, dictámenes, propuestas y recomendaciones contra la despoblación le siguieron otros muchos *documentos estratégicos* tanto europeos como estatales y autonómicos (y en menor medida locales).

En el plano europeo, la Comisión ha liderado la elaboración de la Visión a Largo Plazo para áreas rurales (COMISIÓN EUROPEA, 2021), gestada a partir de una amplia consulta sobre los desafíos y preocupaciones que afrontan los territorios afectados por este problema. Esta estrategia enumera las acciones a las que se compromete la institución europea para revitalizar las zonas rurales y se completa con un *Pacto Rural* que invita a las partes interesadas (Estados miembros, autoridades regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil, empresas, particulares y organismos de investigación) a trabajar conjuntamente en la consecución de los diez objetivos identificados. Una de sus propuestas más específicas y avanzadas es la implantación de la llamada *lente rural* (*rural proofing*) para fomentar que

las políticas públicas incorporen, antes de ser adoptadas, un análisis de su impacto en las zonas rurales. La legislación española acaba de hacer suyo este principio en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Según su disposición adicional sexta, «el Gobierno impulsará un *Mecanismo Rural de Garantía* que incorpore la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas». De implementarse con rigor, el *Mecanismo Rural de Garantía* propiciará, entre otras cosas, una mayor sensibilidad de la legislación general a la realidad rural. Posibles reformas legislativas futuras sobre, por ejemplo, haciendas locales, contratación o subvenciones en el sector público o bases de gobierno local podrán resultar afectadas por la *lente rural*, en beneficio de los territorios rurales y sus instituciones de gobierno.

En cuanto a las estrategias nacionales y autonómicas adoptadas recientemente, unas veces tienen forma normativa y vinculante; y otras veces son directrices políticas orientativas del conjunto de la actuación pública. Tienen carácter directivo, en primer lugar, las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico aprobadas por el Gobierno de España en 2019, donde se establecían un total de siete prioridades: 1. plena conectividad territorial; 2. la garantía de servicios básicos; 3. la simplificación normativa; 4. la optimización de la colaboración público-privada; 5. la eliminación de estereotipos; 6. la alineación con los objetivos del Milenio y la Agenda 2030; y 6. la incorporación del impacto demográfico en el resto de políticas sectoriales. Estos objetivos están en consonancia con las «130 medidas frente al reto demográfico» que se proponen desde el mismo Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que intentan optimizar la cohesión territorial a partir de la reducción de la brecha urbano-rural. Entre las iniciativas autonómicas, tiene carácter directivo —no propiamente normativo— la muy completa Estrategia regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico lucha contra la despoblación 2021-2027, de 13 de mayo de 2021. En cambio, tienen naturaleza propiamente normativa (vinculante) la Ley gallega 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico, la Ley extremeña 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial y la Ley castellano-manchega de la que hablamos a continuación.

Del conjunto de las leyes autonómicas contra la despoblación merece una mención singular la Ley castellano-manchega 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural. Esta ley marca, por ahora, el nivel más completo e intenso de regulación, llegando incluso a la configuración de derechos subjetivos como forma de protección de los ciudadanos afectados por el despoblamiento. La ley sitúa como primer objetivo la mejora de la calidad de vida de la población rural garantizando la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, entre otros criterios. Siguiendo la pauta de la

previa Ley estatal 45/2007, introduce una zonificación de la despoblación empleando criterios demográficos, de usos del suelo, de creación de empleo y de accesibilidad. Esta zonificación se ha concretado luego en el Decreto castellano-manchego 108/2021, de 19 de octubre. En la ley misma se fijan cuatro principios de actuación: sobre los servicios públicos, garantizando el acceso al transporte, servicios sociales y servicios sanitarios y educativos; sobre el ámbito económico, a partir de iniciativas que fomentan la modernización, la diversificación económica y el impulso de la actividad empresarial; sobre el ámbito social, mediante políticas que fomentan la conciliación familiar, el acceso a la vivienda, la promoción de la cultura y la necesaria sensibilización sobre los problemas demográficos; y sobre el ámbito territorial, primando la cooperación entre actores locales, el fomento de energías renovables y la garantía de accesibilidad por carretera a zonas poco pobladas. En principio, consideramos que se pone en marcha un amplio repertorio de medidas que parten de un riguroso diagnóstico de la situación, poniendo el énfasis en la dotación de infraestructuras, en el empleo o en las necesidades de formación para la fijación demográfica.

Sin prejuzgar los efectos positivos que sobre la calidad de vida de la población local pudieran derivarse, no hay que perder de vista sus posibles limitaciones como frenos reales de la despoblación, puesto que la decisión final de los individuos de marcharse o quedarse está ligada no solo a razones de tipo laboral o de acceso a servicios públicos y privados, sino también de tipo personal o emocional. También esa apuesta por la dotación de equipamientos refleja una realidad intrínseca, que es la ausencia endémica de criterios racionales de ordenación territorial que hubieran sopesado las consecuencias de la priorización, en materia económica o de inversión técnica, de los ámbitos urbanos respecto a los rurales durante décadas. En ese sentido, la apuesta por la implementación de sistemas de organización territorial que aboguen por la cohesión y por el equilibrio urbano-rural resulta indispensable, tal y como ha venido insistiendo de forma reciente la política territorial de la Unión Europea.

4. GOBIERNOS LOCALES Y DESPOBLACIÓN

La despoblación se puede medir con distintas *escalas*: nacional, regional, comarcal y local. La elección de la escala de medición no es neutra, pues determina también cuál es el tipo de *actores* (públicos y privados) llamados a actuar y los *instrumentos* normativos, políticos y administrativos de «reto demográfico» adecuados en cada caso. Así, análisis regional-comarcal de la despoblación, como es propio de la iniciativa ESPON de la Unión Europea (Nuts-3), activa fundamentalmente a niveles de gobierno regionales o comarcales (no municipales) y promueve estrategias de ordenación territorial (más de que de desarrollo autógeno de los propios municipios que pierden población).

En España, la despoblación se analiza con diversas escalas: regional, provincial y municipal. Sin embargo, aunque contamos con información desglosada en la escala municipal, las iniciativas políticas y legislativas se concentran en los *niveles estatal y autonómico*. Así lo expresan tanto la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2019) como las diversas estrategias, leyes y subvenciones autonómicas sobre despoblación (SANZ LARRUGA, 2021:123). Las *provincias* también han adoptado iniciativas contra la despoblación (MARQUINA, 2019: 385; CARBONELL, 2021: 84), aunque los modestos recursos económicos y técnicos provinciales, sumado a los defectos en el diseño institucional de las provincias (carecen de legitimidad democrática directa, e integran en sus órganos de gobierno tanto a las grandes ciudades como a los pequeños municipios), limitan la capacidad de iniciativa provincial contra la despoblación. Menor es aún la capacidad de acción de los *municipios pequeños* e incluso medianos. Varias son las razones para esto último: la falta de recursos financieros, en comparación con las grandes ciudades (VELASCO, 2023); la falta de escala de eficiencia para actuación municipal, debido al subdesarrollo del nivel local comarcal; y el sometimiento a leyes administrativas que dificultan exageradamente cualquier posible iniciativa municipal contra la despoblación.

Los *instrumentos preferentes de acción* contra la despoblación son indicativos del protagonismo estatal y autonómico. Tres son estos instrumentos principales: la creación de infraestructuras, sobre todo de movilidad y accesibilidad; el mantenimiento de servicios públicos autonómicos (como la educación, la sanidad primaria y los servicios sociales básicos) por debajo de su escala de eficiencia demográfica; y el otorgamiento de subvenciones, esto es, la transferencia de recursos financieros a actores públicos (ayuntamientos) o privados (empresas, grupos de acción local) para la ejecución de concretos proyectos adecuados para retener o atraer población. Estos tres instrumentos de actuación pública tienen en común que sitúan a los municipios en una posición secundaria, no principal. Los ayuntamientos no deciden las infraestructuras que consideran idóneas para su desarrollo demográfico y económico; *son beneficiarios, pero no gestores*, de los servicios públicos educativos, sanitarios y sociales de la correspondiente comunidad autónomas; y ejecutan proyectos financieros predefinidos y seleccionados por las autoridades regionales o estatales. Incluso cuando las subvenciones siguen el formato *leader*, a través de los grupos de acción local, los ayuntamientos son impulsores o coadyuvantes de iniciativas privadas, no de proyectos propiamente municipales.

La realidad institucional descrita resulta cada vez menos acorde con las recomendaciones políticas más avanzadas. Hace ya años que la Unión Europea viene insistiendo en una perspectiva *bottom up* para el desarrollo rural. Esta perspectiva no solo aboga hoy por el mantenimiento de los grupos de acción local, en los que actores privados cooperan con pequeños municipios, sino también por la exigencia de municipios sólidos y resilientes ca-

paces de diseñar y poner en marcha planes y políticas efectivos, y por la implantación de niveles comarcales de actuación con similares capacidades. Esta nueva orientación europea se expresa con claridad en la comunicación de la Comisión [COM(2021) 345 FINAL] «Una visión a largo plazo para las áreas rurales de la Unión Europea» y en el subsiguiente «Plan de Acción Rural» (ESPARCIA, 2021:86). De esta forma, aunque de modo aún inicial, la Unión Europea se va separando de su estrategia rural eminentemente agrarista, centrada en el mantenimiento de las rentas agrarias mediante ayudas, y empieza a centrar la atención en los municipios y las comarcas como sujetos institucionales idóneos para el gobierno territorial y la lucha contra la despoblación. Junto a esto, la otra gran institución europea, el Consejo de Europa, también ha empezado a dirigir su mirada institucional hacia los municipios como eje del desarrollo rural y la evitación del despoblamiento. En este caso, la opción característica del Consejo de Autoridades Locales del Consejo de Europa, expresada en sus recientes Resolución 458 (2020) y Recomendación 448 (2020), *Developing urban-rural interplay* [CG-FORUM(2020)02-03final], es la interconexión horizontal entre municipios rurales y urbanos (*rural-urban interplay*) a fin de mancomunar las externalidades positivas y negativas de los dos tipos de municipios. Este mismo planteamiento se encuentra también en recientes propuestas de la OCDE, como The Cavan-OECD Roadmap on Strengthening Rural Resilience for Global Changes, aprobada el 28-30 de septiembre de 2022.

El énfasis que estos enfoques ponen en el papel de los gobiernos locales es coherente con los profundos procesos de descentralización por los que han pasado la mayoría de los sistemas políticos democráticos en las últimas décadas, tras los que estas entidades han adquirido una mayor autonomía y capacidad de actuación (LADNER *et al.*, 2018). Por otro lado, defender el papel de los gobiernos locales en este ámbito está en línea con los valores que desde la academia se predicán de este nivel de gobierno, por su reconocida capacidad de: actuar con mayor *eficiencia* por su mayor conocimiento del entorno en el que operan y su mayor capacidad de adaptación; posibilitar a través de sus estructuras institucionales una mayor *participación* de actores de la sociedad civil en diagnósticos, propuestas y cursos de acción; y aportar mayor *pluralidad* a las respuestas públicas, con el potencial de actuar como complemento y contrapeso a otras iniciativas surgidas de otros niveles de gobierno (SANCTON, 2021). No se trataría aquí de argumentar que únicamente ellos pueden revertir el fenómeno de la despoblación, sino de incluirles en la ecuación cuando se trata de plantear propuestas y concederles un mayor protagonismo del otorgado hasta ahora. Los contenidos de muchos de los capítulos de esta obra ofrecen una prueba de este potencial al referir reformas por implementar, obstáculos para la acción o experiencias de corte netamente local. Sin embargo, aunque el protagonismo municipal y comarcal se perfila como la seña de identidad del desarrollo rural y demográfico europeo, no parece que por ahora en España se esté interiorizando de

forma decisiva esta orientación. No hay a la vista ninguna reforma financiera o institucional relevante y centrada en mejorar la capacidad de acción de los municipios (o comarcas) para generar su propio desarrollo.

5. ESTRUCTURA DEL LIBRO

Los trabajos que siguen a este capítulo introductorio se estructuran en tres tipos de temas. El libro arranca con una serie de estudios con diagnósticos sobre la despoblación, continúa con la presentación de iniciativas y propuestas para abordarlas desde diferentes ámbitos y se cierra con la descripción y el análisis de algunas experiencias o análisis de caso de algún aspecto específico de la despoblación y de experiencias comparadas.

Saiz y Galletero arrancan con el diagnóstico de la cobertura periodística de la despoblación, su evolución y sus características, llamando la atención sobre las *metáforas y el discurso informativo* que ha predominado en los debates mediáticos y sobre su utilidad para estimular emociones y hacer circular posverdades, lo que contribuye a entender la respuesta pública que se ha dado al tema. Le sigue el trabajo de Pazos Vidal, que llama la atención sobre la importancia que está cobrando el tema de la despoblación en las instituciones europeas, incorpora un estudio completo de las recientes *políticas y paquetes de financiación de la Unión Europea* para abordar la despoblación y razona sobre los procesos políticos que acontecen en su seno para imponer una definición de despoblación entre las diferentes alternativas que existen y de sus implicaciones. Tras la mirada desde la política, el libro avanza con diagnósticos desde la geografía y la demografía. Aquí, Escudero-Gómez y García-González dan cuenta del nuevo proceso de desdoblamiento que atañe a las *ciudades medias en decrecimiento* que se ha producido entre 2011 y 2020, tan necesario en su abordaje como contraintuitivo para los debates que circulan sobre despoblación que tienden a relacionar el fenómeno con municipios pequeños o muy pequeños. Serrano y Fajardo, por su parte, apuntan a otra realidad poco explorada, la de la *tendencia demográfica positiva post-COVID* en los años 2020 y 2021, que da pie a la identificación de unas condiciones concretas para la reversión de la despoblación y es fuente de inspiración para el diseño de propuestas. Completamos el bloque de diagnósticos con el tratamiento de la *ciudadanía digital en el entorno rural*, en el que De la Sierra nos alerta sobre la brecha digital que afecta al mundo rural y de sus efectos en clave de ciudadanía y de obligaciones constitucionales referida a los servicios públicos. Combatir esta brecha desde una concepción del Estado social puede situarse también en el centro de las soluciones al problema.

El bloque de *propuestas* es también rico en aproximaciones. Sanz Laruga nos propone una *nueva ordenación del desarrollo rural en España*, repasando críticamente las iniciativas normativas que se han adoptado re-

cientemente y su capacidad para la dinamización demográfica. Le sigue otra contribución con un enfoque de gestión pública centrada en el uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado. En ella, Betetos examina la planificación estratégica de la compra pública, los contratos menores y las consideraciones sociales y ambientales en los contratos públicos con la finalidad de verificar su potencial para un desarrollo territorial más equilibrado. Los *servicios sociales en el mundo rural* es el objeto del trabajo de Domínguez, quien se interroga por la capacidad de este tipo de prestaciones para mantener a la población en los entornos rurales, plantea si las políticas de lucha contra la despoblación deberían incluir entre sus medidas actuaciones destinadas a garantizar el acceso a los servicios sociales esenciales y trata de verificar si los instrumentos que contienen las actuales iniciativas son vinculantes o meramente programáticos. La contribución de Chinchilla sobre *urbanismo y despoblación rural* aborda la nueva regulación del suelo rústico y los equipamientos regionales y describe cómo el derecho urbanístico comienza a dar una respuesta, aun incompleta, al fenómeno de la despoblación rural, relatando las iniciativas de las comunidades autónomas más afectadas.

López de Castro apunta la importancia que adquirirán las *comunidades energéticas* con la financiación de fondos europeos y apunta el papel de los entes locales en su promoción, razonando sobre la necesidad de que estos activen eficazmente instrumentos como la planificación, la regulación, el fomento, la cesión de la utilización de espacios públicos, la compra pública o la iniciativa económica al objeto de estar mejor preparados para aprovechar esta oportunidad. Por su parte, la necesaria revisión del *sistema de financiación local* para combatir la despoblación es abordada por Martínez, quien expone los diferentes sistemas de reparto de las participaciones en los ingresos del Estado (PIE) y examina los resultados de este sistema atendiendo especialmente a los municipios situados en provincias despobladas, antes de proponer una modificación de los criterios de reparto.

La sección sobre *estudios de caso y experiencias comparadas* se abre con el análisis de las *macroplantas fotovoltaicas y las dinámicas demográficas en zonas de montaña con paisajes apreciados y suelo fértil*, ilustrado en la experiencia del Valle de la Fueva (Pirineo de Huesca). En él, Ibarra y sus colaboradores estudian con datos propios procedentes de una encuesta a vecinos las consecuencias socio-demográficas de la instalación de macroplantas de energía solar en una zona rural de montaña. Los resultados ponen de relieve los riesgos de estas instalaciones por su potencial de romper la tendencia demográfica positiva en la zona. Desde una visión sociológica, Güemes se centra en los *laboratorios ciudadanos en el mundo rural*, prestando atención a cómo, desde la ciudadanía residente en entornos rurales, se puede innovar, experimentar, problematizar y actuar para contrarrestar la despoblación. En este capítulo se analiza el programa *Rural Experimenta* financiado por el Ministerio de Cultura y su potencial para la recuperación

de identidades rurales desde las que generar cohesión social y confianza y para la creación de espacios de aprendizaje y conexión.

Con perspectiva politológica, Sevillano analiza el caso específico de *los jóvenes en el fenómeno de la despoblación* y reflexiona sobre las demandas específicas de este sector de la población a partir de datos de encuestas del CIS. A partir de un enfoque específico de políticas públicas, analiza los programas estatal y autonómicos sobre reto demográfico y verifica si y en qué medida existe una relación robusta entre las medidas proyectadas y las necesidades específicas de los jóvenes. El libro se cierra con una experiencia comparada centrada en Alemania, y da cuenta de las *iniciativas de fusión y de cooperación* existentes para fomentar la vitalidad del mundo rural. Burgi utiliza varios ejemplos para mostrar políticas de apoyo a los gobiernos locales, bien favoreciendo con financiación la cooperación inter-municipal para mantener o reforzar los servicios, bien facilitando la adaptación a la cambiante estructura de la población a través de reformas territoriales como la fusión de municipios.

Confiamos en que esta nueva forma de analizar la despoblación, de forma interdisciplinar y con un énfasis especial en los gobiernos locales como protagonistas y no como meros sujetos pasivos de su futuro ayude a una mejor comprensión y tratamiento del reto demográfico en España.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CAAMAÑO, F., «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70 (2004), pp. 161-188.
- CARBONELL PORRAS, E., «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56 (2021), pp. 84-117.
- COLLANTES, F. y PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2019.
- COMISIÓN EUROPEA https://rural-vision.europa.eu/rural-vision_en
- ESPARCIA, J., «La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España», en Grupo de Geografía Rural de la Asociación Española de Geografía (Ed): *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2021, pp. 75-149.
- DÍEZ SASTRE, S., *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2018.
- FOSS, O. y JUVKAM, D., *Depopulation in Europe. Some preliminary results*, Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), Oslo, 2003.

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020), *El reto demográfico y la despoblación en cifras*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020, Madrid. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf> (14/10/2022).
- GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E. y RAMOS, R., *Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España*. Banco de España, Madrid, 2020.
- JOHNSON, K.M. y LICHTER, D.T., «Rural depopulation: growth and decline processes over the past century», *Rural Sociology*, num. 84, 2019, pp. 3-27.
- LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWIANIEWICZ, P. y NAVARRO, C., *Patterns of local autonomy in Europe*. London, Palgrave Macmillan, 2018.
- MARQUINA FUENTES, J., «As políticas de fomento das administracions públicas ante a despoboación e o reto demográfico. Especial referencia á Administración local», *Revista galega de administración pública*, núm. 57 (2019), pp. 137-146.
- MOLINERO, F., «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación», *Cuadernos Geográficos*, num. 58 (3), 2019, pp. 19-56.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., «Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes: El ejemplo de los planes contra la despoblación», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6 (2022), pp. 7-49.
- SANCTON, A., *Canadian local government: An urban perspective*, Oxford University Press, 2021.
- SANZ LARRUGA, J., «Incidencia de las medidas de impulso democrático en la lucha contra la despoblación», en SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 111-146.
- VELASCO CABALLERO, F., «Financiación de los municipios pequeños y despoblación», *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 64 (2023), pp. 5-45.
- PINILLA, V. y SÁEZ, L. A., «La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras», *Informes CEDDAR*. 2017, Recuperado de <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf>
- RUIZ, A. R. y RUIZ, F., «Procesos de despoblación en la España interior. La provincia de Ciudad Real como ejemplo», *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 33 (2021), 2021, pp. 183-213.

DIAGNÓSTICOS

DESPOBLACIÓN, METÁFORAS Y DISCURSO INFORMATIVO*

Vanesa Saiz Echezarreta

Profesora Titular
Facultad de Comunicación, Universidad de
Castilla-La Mancha
vanesa.saiz@uclm.es
<https://orcid.org/0000-0003-1700-0296>

Belén Galletero Campos

Profesora Titular
Facultad de Comunicación, Universidad de
Castilla-La Mancha
belen.galletero@uclm.es
<https://orcid.org/0000-0002-9549-9507>

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. METODOLOGÍA: 2.1. Muestra.—3. RESULTADOS. 3.1. Cobertura y evolución de encuadres principales. 3.2. Metáforas demográficas: el relato apocalíptico. 3.3. La despoblación como guerra: el relato épico. 3.4. La despoblación como enfermedad: el relato médico.—4. CONCLUSIONES.—5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Desde finales de 2016, la despoblación emerge y se inscribe como problema público en la esfera pública mediatizada, estabilizándose como asun-

* Fecha de finalización del trabajo: diciembre de 2022. Esta contribución se inserta en el Proyecto I+D «Problemas y públicos mediatizados: emociones y participación (PPMEP) PID2021-1232992OB-I00». Ministerio de Ciencia e Innovación.

Agradecimientos: las autoras agradecemos al investigador Pepe Reig la lectura crítica de este manuscrito, contribuyendo así a mejorar la versión final.

to de la agenda informativa en el conjunto de España. El análisis de la cobertura mediática muestra que, aunque en algunas zonas como Castilla y León o Aragón formaba parte de la agenda de los medios regionales mucho tiempo antes de su emergencia, su incorporación al debate nacional y su extensión a otros territorios como Castilla-La Mancha es más reciente (SAIZ-ECHEZARRETA *et al.*, 2022).

La perspectiva teórica de la sociología de los problemas públicos (CE-FAÍ, 2019; BERNAL *et al.*, 2018) nos permite identificar y comprender en qué medida los medios de comunicación operan como intermediarios necesarios para que se haya producido un incremento exponencial del interés y la atención sobre la despoblación, y nos lleva además a preguntarnos si la mediación periodística podría haber sido un factor clave para la construcción de colectivos de movilización e identidades políticas, así como para catalizar la legitimación de políticas públicas.

Con este marco general, exploramos en esta contribución la manera en que los medios informativos actúan como agentes activos en la dinamización de este problema público, a través del análisis de algunas de las metáforas hegemónicas. De todo el entramado metafórico movilizado el análisis focaliza en aquellas que se articulan sobre una perspectiva apocalíptica de este fenómeno demográfico (ROBERTSON, 1997; GOETZ *et al.*, 2022¹). Trabajamos sobre la hipótesis de que estos enmarcados se adecuan bien a las lógicas mediáticas, y a las periodísticas en particular, por su encaje en los valores noticia, lo que favorece su utilización en el relato informativo y aumenta su capacidad performativa.

La intermediación de los agentes mediáticos en la discusión actual sobre despoblación es un hecho que no solo se percibe en los discursos públicos, sino que se evidencia en la literatura académica (COLLANTES y PINILLA, 2019; MOYANO *et al.*, 2022; DOMINGO, 2019), que tiende habitualmente a apuntar las fallas de las representaciones mediáticas, una perspectiva que merece ser analizada con rigor para que su argumentación no se vea empañada por *folk theories* sobre la manipulación en los medios (PALMER *et al.*, 2020). Si bien existen propuestas que abren una mirada interdisciplinar, como la Geografía de la Comunicación (ADAMS y JANSSON, 2012; SPECHT, 2018), aún hay lagunas importantes en lo relativo a la articulación entre demografía, geografía y discurso periodístico que cabe transitar (GALLETERO CAMPOS y SAIZ ECHEZARRETA, 2022), tanto de forma general como con relación a fenómenos concretos.

La sociedad contemporánea está caracterizada por un proceso de profunda mediatización (HEPP, 2020) en el que las mediaciones tecnológicas condicio-

¹ En este trabajo utilizamos la idea de demografía apocalíptica en un sentido amplio, no solo técnicamente vinculada a los procesos de envejecimiento. Nos referimos a dos aspectos: en primer lugar, a todos aquellos discursos alarmistas ante los cambios demográficos, como la evolución en las tasas de natalidad, el efecto de los flujos migratorios, etc.; y, en segundo lugar, al recurso de metáforas catastrofistas y con altas intensidades afectivas.

nan el resto de instituciones y procesos y obligan a mantener una interdependencia con respecto al resto de ámbitos sociales. En este sentido, la visibilización de los problemas públicos depende hoy sustancialmente de la capacidad de los actores implicados de captar la atención adaptándose a lógicas mediáticas, que no son exclusivas de los medios periodísticos, sino que actúan de forma transversal en los contenidos comunicativos en un sentido amplio, ya sea profesionalizados, informales o difundidos en las redes sociales.

Los medios constituyen espacios de inscripción donde quedan recogidos los enmarcados en torno a un problema público, los actores protagonistas, sus reivindicaciones actitudes y puntos de vista en conflicto. Al mismo tiempo, los medios se pueden alinear con los valores compartidos por estos colectivos, adoptando una línea editorial que les permita aumentar su posición de influencia (PEÑAMARÍN, 2020). Lo publicado en ellos constituye indicios que hacen posible indagar en posicionamientos y marcos de sentido, tanto particulares como hegemónicos.

Conviene recordar que en el proceso de enmarcado (*framing*) de un problema público intervienen actores de múltiples arenas y que los periodistas tienen una autonomía relativa y participan más bien marginalmente en la determinación de los encuadres (DE-VREESE, 2012), puesto que tienden a reproducir los marcos de sentido ofrecidos por los actores responsables (*frame building*) y a ajustarlos y matizarlos en función de la respuesta de públicos y audiencias (*framing effects*) (LÓPEZ-RABADÁN, 2022; PEÑAMARÍN, 2020). Por ejemplo, las arenas científicas, políticas, económicas y culturales interactúan con la arena mediática para lograr inscribir con éxito los marcos de sentido demográficos.

El origen de los campos metafóricos que el discurso mediático utiliza para abordar un asunto es múltiple. Conviven metáforas básicas y comunes (LAKOFF y JOHNSON, 1998) con esquemas interpretativos específicos, como los que se activan para aludir a los problemas públicos, es decir, modos de referirse a la acción política, social e institucional, por ejemplo, a través de las metáforas bélica y médica. Y a estos se suman otras metáforas particulares que derivan de cualquier tipo de meme², cuyo origen puede ser la creatividad de un actor, una perspectiva ideológica consolidada o un ámbito científico como la demografía.

Partimos de la concepción de la metáfora en cuanto estrategia discursiva que se activa como parte de una enciclopedia (ECO, 1995) y que se caracteriza por su capacidad para producir narrativas sociales (LIZCANO, 1999). La metáfora es un modo de producir sentido, habilita una estructura cognitiva actualizando significantes que funcionan como consignas, tópicos que se re-

² Utilizamos el concepto de meme en la definición clásica de DAWKINS (1986: 281) como unidad de transmisión cultural, cualquier fragmento cultural que se propaga en el acervo de memes al saltar de un cerebro a otro mediante un proceso que, considerado en su sentido más amplio, puede llamarse de imitación.

actualizan al inscribirse en contextos particulares (SEMINO *et al.*, 2018). Las metáforas conceptuales son performativas, esto es, contribuyen a crear realidades compartidas al permitirnos percibir y priorizar unos asuntos y perspectivas frente a otras, narrar experiencias, imaginar y proyectarnos en el futuro.

Las metáforas serán más efectivas y productivas cuanto más integradas estén en el acervo colectivo, ayudarán a articular narrativas sociales consensuadas en la medida en que sean comúnmente aceptadas como parte del imaginario. Las metáforas bélica y médica son de las más habituales, se utilizan profusamente como esquemas interpretativos para dar sentido a fenómenos que generan incertidumbre. Por otra parte, a menudo están al servicio no solo de la comprensión del fenómeno al que aluden, sino de su constitución como un asunto que atañe al espacio público y afecta a la comunidad política nacional.

Estos campos metafóricos amplios se articulan, entre otras, con las metáforas demográficas. La demografía ha sido considerada una tecnología de poder, según DOMINGO (2018a), fundamental para la gobernabilidad del orden neoliberal contemporáneo. Una de las razones argüidas por el autor es que los análisis y argumentos demográficos se adaptan bien a la lógica de la posverdad, un concepto que «debe quizá su gloria, no sabemos si efímera, a que ha acertado a dar nombre al malestar producido por fenómenos distintos pero que parecen responder a un espíritu del tiempo» (RODRÍGUEZ-FERRÁNDIZ, 2018: 195). Según RODRÍGUEZ-FERRÁNDIZ, esta se asocia a estrategias como el fraude, la falsificación, el disimulo, el error, etc. y entre las que destaca hoy la publicación intencional de noticias falsas (*fake news*). No obstante, en relación con su aplicación al ámbito de la demografía utilizamos este término para referirnos, no tanto a la verdad o falsedad de la información, sino al uso intencional de los datos, su selección, el momento en que se utilizan, su interpretación y el modo en que se difunden o circulan (DAVIS, 2017 cit. en DOMINGO, 2018a). En este trabajo, comprendemos la posverdad como una narrativa simplificada, ideológicamente interesada y dotada de una notable intensidad afectiva sobre fenómenos social y políticamente relevantes (REIG, 2021), esto es, una narrativa en la que los «hechos objetivos son menos influyentes en la formación de la opinión pública que las apelaciones a las emociones y las creencias personales», según propone la conocida definición del diccionario de Oxford.

La relevancia lograda por la posverdad sugiere un fracaso del consenso intersubjetivo, ilustrado por «la oscilación entre versiones de la realidad que parecen no poder someterse a una prueba de falsación» (RODRÍGUEZ-FERRÁNDIZ, 2018:194-195). Una situación que sucede «bien *por* la confianza ciega en fuentes que no habrían merecido crédito, bien por la desconfianza rampante hacia otras que lo tenían ganado y pensaban que era de por vida» (*Ibid.*), como ha sucedido con los medios informativos a la luz de la crisis de credibilidad que les aqueja y también, aunque en menor medida, a la academia.