

566

Afrontando la (in)sostenibilidad de los sistemas de asentamiento rural del sur de Europa: ¿hacia una nueva arquitectura territorial basada en la gobernanza territorial cooperativa?

Facing the (un)sustainability of rural settlement systems in Southern Europe: towards a new territorial architecture based on cooperative territorial governance?

Javier Esparcia⁽¹⁾

(1) Catedrático de Geografía, Dr. en Sociología
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (Unidad de Desarrollo Rural - UDERVAL),
Dpto. de Geografía.
Universitat de València
Javier.esparcia@valencia.edu; <https://orcid.org/0000-0002-5334-913X>

Resumen

Nos preguntamos por la (in)sostenibilidad del sistema de asentamientos rurales en el marco del *rural shrinking* en el sur de Europa. Hay retos estructurales comunes a muchas regiones rurales: despoblación, fragmentación institucional, pérdida de funcionalidad territorial y debilitamiento de la gobernanza. El caso español, que ilustra bien esta situación, se analiza en detalle. Para abordar la insostenibilidad del sistema rural de asentamientos, se plantea avanzar hacia modelos organizativos basados en la cooperación territorial, paso inicial para una reorganización funcional, necesaria e inevitable. Se destaca: (1) la necesidad de reorganizar según lógicas funcionales y no solo administrativas; (2) definir umbrales funcionales “defensivos”; (3) fortalecer liderazgos supralocales; y (4) consolidar ecosistemas institucionales estables que legitimen la cooperación como principio organizativo.

Abstract

We question the (un)sustainability of the rural settlement system within the broader context of rural shrinking in Southern Europe. Several structural challenges are common across many rural regions: depopulation, institutional fragmentation, loss of territorial functionality and weakened governance. The Spanish case, which clearly illustrates these issues, is analysed in detail. To address the unsustainability of the rural settlement system, it is proposed moving towards organisational models based on territorial cooperation, as an initial step towards a necessary and unavoidable functional reorganisation. It is highlighted: (1) the need to reorganise according to functional rather than solely administrative logic; (2) the importance of defining “defensive” functional thresholds; (3) the strengthening supra-local leadership; and (4) the consolidation of stable, territory-adapted institutional ecosystems that legitimise cooperation as a fundamental organisational principle.

Palabras clave

Despoblación rural | Fragmentación institucional
Cooperación territorial | Reorganización territorial
Umbrales funcionales “defensivos”

Keywords

Rural depopulation | Institutional fragmentation
Territorial cooperation | Territorial reorganisation
“Defensive” functional thresholds



RECIBIDO: 06/09/2025

REVISADO: 23/09/2025

1 LA DESPOBLACIÓN RURAL EN EL SUR DE EUROPA: PATRONES ESTRUCTURALES Y DINÁMICAS CONVERGENTES

La conocida imagen de satélite de Europa por la noche¹ ofrece una representación visual muy clara de los desequilibrios en la distribución de la población. En esa imagen, ciertas áreas destacan por estar dominadas por espacios vacíos o casi vacíos. Grandes partes de Grecia, el interior de Portugal, el interior de Italia, gran parte de los países balcánicos e incluso amplias regiones de Francia pueden considerarse territorios de baja o muy baja densidad. Sin embargo, España es el país que más destaca, debido al tamaño y la extensión de estas zonas escasamente pobladas. Esta imagen ofrece una visión relativamente precisa de los sistemas de asentamiento en Europa, en particular en lo que se refiere a la presencia o ausencia de zonas pobladas.

Muchas de las zonas escasamente pobladas de la actualidad han mantenido históricamente bajas densidades de población; sin embargo, otras han experimentado una despoblación significativa desde, al menos, mediados del siglo XX. Como resultado, la baja densidad predomina en gran parte de Europa, aunque esto refleja situaciones y procesos diversos.

El concepto clave es el de *rural shrinking* (que podríamos traducir como contracción o declive rural), que va más allá del mero declive demográfico. El *rural shrinking* se refiere a un proceso multidimensional que implica importantes transformaciones de los sistemas territoriales, que ponen en riesgo su viabilidad funcional, económica, institucional y social. Aunque su manifestación más visible es la despoblación, también conlleva el deterioro de los servicios

básicos, el envejecimiento acelerado, el debilitamiento del tejido productivo y una pérdida progresiva de la capacidad de acción colectiva en las zonas rurales en declive (COPUS et al., 2020).

La despoblación rural es especialmente pronunciada en el sur de Europa, donde las regiones rurales muestran una vulnerabilidad estructural relacionada en gran medida con factores históricos y geográficos. En estas zonas, los procesos de despoblación se combinan con patrones de asentamiento dispersos (cuyos orígenes se remontan a la Edad Media y cuya impronta sigue presente en el territorio). Estos retos se ven agravados por el declive y la pérdida de competitividad de las especializaciones agrícolas y ganaderas tradicionales, una tendencia que se mantiene desde mediados del siglo XX. La crisis de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales tradicionales, junto con la descomposición de las estructuras sociales que durante mucho tiempo habían aportado estabilidad a estos territorios, se ha visto agravada por la creciente polarización a favor de las zonas costeras, urbanas, industriales y turísticas, lo que ha provocado la despoblación de las regiones rurales del interior. Este fenómeno no es, por tanto, nuevo, sino que hunde sus raíces en el siglo XIX, pero se ha intensificado especialmente desde mediados del siglo XX en prácticamente toda la Europa meridional.

En el extenso informe del proyecto ESCAPE (PIRAS et al., 2020), se identifican patrones comunes de declive rural en países del sur de Europa, como España, Italia, Grecia y Portugal. En estas regiones, la despoblación está estrechamente

¹ <https://www.mapsland.com/maps/europe/large-satellite-image-photo-of-europe-at-night.jpg>

relacionada con el declive económico sostenido, el envejecimiento y el acceso reducido a los servicios, lo que da lugar a una forma estructural de vulnerabilidad territorial. El informe destaca que muchas zonas rurales afrontan un declive multidimensional, caracterizado por la disminución de la población, la reducción del empleo y el deterioro de los indicadores económicos. Por ejemplo, en España y Portugal, vastos territorios rurales del interior muestran signos persistentes de declive, mientras que en Italia, regiones como Basilicata o Molise siguen trayectorias similares, y muchos expertos utilizan incluso el concepto de “desierto demográfico” (MACCHI-JANICA, 2016). En Grecia, gran parte del territorio continental fuera del área metropolitana de Atenas presenta patrones comparables de despoblación y fragilidad económica. Estas regiones también comparten previsiones desfavorables a medio y largo plazo, con pocas posibilidades de recuperación espontánea. En consecuencia, el *rural shrinking* es un reto estructural común en el sur de Europa, que se caracteriza por la pérdida simultánea de población, resiliencia económica y atractivo territorial.

Las consecuencias de estos fuertes desequilibrios y procesos de declive se han intensificado, y hoy en día muchas zonas rurales del interior se caracterizan por redes de servicios públicos muy débiles, una diversificación económica limitada y una articulación institucional débil. Esta situación persiste a pesar de los esfuerzos sin precedentes en el ámbito de diversas políticas públicas, como los programas LEADER de la UE, para frenar el deterioro de los servicios y promover la diversificación. Sin embargo, estas políticas han carecido a menudo de una perspectiva, un enfoque y una continuidad basados en el lugar, es decir, el enfoque territorial. En consecuencia, buena parte de las zonas rurales del interior del sur de Europa siguen estando muy expuestas a procesos de *rural shrinking*, agravados además por la debilidad de las redes de agentes locales, incapaces de articular respuestas adecuadas o suficientes, en parte debido a la insuficiencia del apoyo externo.

Una característica estructural clave de las zonas rurales en declive del sur de Europa es el predominio de un patrón de asentamiento muy fragmentado, con una densa red de pequeños municipios (especialmente pronunciada en España e Italia, pero también presente en Grecia y, en menor medida, en Portugal) cuya capacidad financiera suele ser muy limitada. Esta atomización dificulta la planificación estratégica, impidiendo la prestación eficiente de servicios públicos y

reduce la influencia política de estos territorios vulnerables. Como resultado, la debilidad institucional de los gobiernos locales agrava aún más los retos que plantean el declive demográfico y económico, lo que dificulta aún más la aplicación de respuestas eficaces. En este contexto, las políticas públicas destinadas a abordar la despoblación rural han cobrado cada vez más importancia en las agendas nacionales y regionales de todo el sur de Europa (PINILLA y SÁEZ, 2021), como resultado de la creciente conciencia pública e institucional sobre la gravedad de la despoblación rural.

Durante las últimas décadas estos países han puesto en marcha diversas estrategias y programas (a menudo con el apoyo de los marcos y la financiación de la Unión Europea) destinados a revitalizar las zonas rurales en declive, mejorar el acceso a los servicios, fomentar la diversificación económica y reforzar las capacidades de gobernanza local (ESPARCIA y ABBASI, 2020; NUNES y TRONO, 2020). Sin embargo, la eficacia de estas políticas sigue siendo limitada debido a barreras estructurales persistentes, las disparidades regionales y la necesidad de enfoques más integrados, participativos y basados en los territorios.

Por ejemplo, en Italia, la Estrategia Nacional para las Zonas Interiores (SNAI) aborda la despoblación y el declive de los territorios remotos y rurales mejorando el acceso a servicios esenciales, como la sanidad, la educación y la movilidad (CIPOLLINI, 2021). El programa combina fondos nacionales y de la UE para apoyar proyectos de desarrollo local integrado en zonas seleccionadas, con el objetivo de reforzar la inclusión social, crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar los recursos locales. Sin embargo, como se destaca en una investigación reciente (BITONTI y MAZZA, 2025), la estrategia afronta dificultades y retos relacionados con la complejidad administrativa y la necesidad de una mejor orientación, ya que no siempre identifica o da prioridad a las zonas con mayores necesidades demográficas. Esto sugiere que unos indicadores demográficos y una asignación de recursos más precisos podrían mejorar su eficacia. Mientras tanto, persisten los problemas de insostenibilidad en muchas de esas zonas rurales (CASINI et al., 2021).

En Grecia, los programas públicos tradicionales, centrados en incentivos demográficos y económicos y en ayudas directas, han tenido un impacto limitado y no han logrado revertir la despoblación en muchas zonas rurales. Los nuevos enfoques, respaldados por importantes

inversiones públicas, pretenden combinar incentivos sociales y fiscales con estrategias más integrales, incluida la movilización de la diáspora griega como recurso para la repoblación y el desarrollo sostenible. El Gobierno ha anunciado una inversión de 20 000 millones de euros hasta 2035 para hacer frente al declive demográfico, con medidas como prestaciones sociales, exenciones fiscales, incentivos para las familias jóvenes y ayudas específicas para islas remotas, como Antikythera, donde se ofrecen viviendas y subvenciones para atraer a nuevos residentes. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, las reformas estructurales y el retorno de la diáspora se consideran clave para lograr una repoblación sostenible (IDHUS, 2025).

Portugal ha puesto en marcha varios programas públicos integrados para abordar, al menos en parte, la despoblación rural en sus zonas interiores. En particular, las iniciativas sobre Pueblos Inteligentes (“Smart Villages”), como la de las regiones Norte y Centro, tienen por objeto retener y atraer a residentes (SMART RURAL 21, 2025). Sin embargo, el declive demográfico sigue siendo un reto. Por otro lado, Portugal participa activamente en programas Interreg (como el POCTEP ESPAÑA-POR-TUGAL, 2022), que se centran específicamente en los retos demográficos de las zonas rurales fronterizas. De especial interés es la Comisión Sectorial EUROACE sobre el Reto Demográfico, un organismo transfronterizo que reúne a Alentejo, Centro de Portugal y Extremadura, que tiene como objetivo el diseño y coordinación de acciones destinadas a retener y atraer población en los territorios rurales más afectados (JUNTA DE EXTREMADURA, 2024). Estas iniciativas refuerzan el enfoque integrado y transnacional para abordar la despoblación en el interior de Portugal.

Por último, en España se ha venido implementando la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico (MITECO, 2021). Aunque ha tenido aspectos positivos, también presenta insuficiencias, que han sido puestas de relieve por el Tribunal de Cuentas (2025). Por ello se trabaja en un nuevo Marco Estratégico (a presentarse para su aprobación por parte del gobierno hacia finales de 2025 o principios de 2026). Este contempla la —nueva— Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, el Plan de acción estatal “País de 30 minutos” y el Observatorio de la Equidad Territorial y el Reto Demográfico (MITECO, 2025). La estrategia hace hincapié en la gobernanza multinivel, la coordinación entre las administraciones públicas y la movilización de inversiones significativas para mejorar la conectividad, el acceso a los servicios básicos, la revitalización económica y la innovación social en las zonas rurales. Los gobiernos

regionales también han puesto en marcha sus propias iniciativas, adaptando las respuestas a las realidades y prioridades locales. Sin embargo, la aplicación de estas políticas afronta importantes retos, con notables disparidades regionales tanto en la concepción del desafío demográfico como en la aplicación práctica de las soluciones (ESPARCIA, 2021). Pese a todo ello, persisten una serie de problemas, entre los que hay que destacar la fragmentación administrativa, la limitación de los instrumentos específicos y la necesidad de políticas más integradas, holísticas y adaptadas al territorio. A pesar de los avances hacia un enfoque más participativo y transversal, la eficacia de las respuestas en España sigue viéndose limitada por la complejidad de la gobernanza multinivel y la desigual capacidad de los diferentes territorios para responder al declive rural en general, y demográfico en particular.

A pesar del creciente reconocimiento sobre estos procesos y sus efectos, sigue presente la tensión entre admitir la magnitud de los cambios (para algunos, caracterizados como problema), y la falta de instrumentos eficaces para abordarlos. En este contexto, la reorganización territorial sigue siendo una cuestión políticamente delicada, que a menudo los responsables públicos evitan o rechazan de plano. Sin embargo, siguen sin respuesta algunas preguntas clave, por ejemplo ¿cómo debe organizarse el espacio rural en el siglo XXI? ¿cómo pueden adaptarse las antiguas estructuras territoriales a una nueva era definida por patrones de movilidad y tecnologías de transporte radicalmente diferentes? Al mismo tiempo, ¿cómo pueden las autoridades públicas garantizar adecuadamente las expectativas y los derechos de ciudadanía de los residentes rurales?

Por otro lado, aparte de estas tensiones, cualquier intento de (re)organizar las zonas rurales (básicamente, el sistema de asentamientos) también debe afrontar las tendencias actuales hacia una mayor concentración de la población. Aunque esto preocupe y pese a los residentes rurales, es una realidad que no se puede ignorar. Por tanto, un reto clave para la ordenación territorial en las zonas rurales será definir correctamente, entre otros aspectos, el nivel mínimo aceptable de concentración para la mayoría de la población rural, ya sean residentes actuales o futuros. Es lo que denominamos “línea de defensa”, es decir, el umbral de funciones suficientes (estrechamente vinculado al tamaño demográfico, pero no exclusivamente) que permite considerar viable un asentamiento o una zona para los proyectos de vida de los residentes (ESPARCIA, 2025b).

2 ¿UN SISTEMA (IN)SOSTENIBLE DE ASENTAMIENTOS RURALES EN EL SUR DE EUROPA?

A la hora de valorar la mayor o menor sostenibilidad de los sistemas de asentamientos, el nivel municipal (LAU en la terminología de Eurostat) permite una primera aproximación. Así, con relación a la superficie, mientras en Italia el número medio de municipios por cada 1000 km² está en torno a los 26, en España es de 16, y de 3 en Grecia y Portugal. El tamaño medio en términos demográficos también pone de relieve grandes contrastes, desde los menos de 6000 habitantes en España, a los algo menos de 7500 en Italia, y los entre 31 000 y 34 000 en Grecia y Portugal. Los contrastes son evidentes, y permiten hacerse una idea de cómo puede afectar esta situación a las zonas rurales, en particular en España e Italia, donde la escala municipal es más fácilmente interpretable y el número de municipios se ha mantenido estable en las últimas décadas, con ligeros cambios (8132 y 7904 respectivamente en la actualidad, con un aumento de apenas el 0,3% en España desde principios de siglo, pero con una reducción de aproximadamente el 2,4% en Italia). En todo caso, es evidente que los datos a escala municipal no permiten comparaciones, ni tampoco descender y tener una visión precisa del sistema de núcleos rurales.

Efectivamente, las reformas llevadas a cabo en las últimas décadas en Grecia y Portugal dificultan la comparación de datos a esta escala (KICKERT, 2011; KLAUSEN, 2024). En Grecia, la drástica reforma de Capodistrias en 1997 supuso la reducción de más del 80% de los municipios como

unidades administrativas, seguida de la de Kallikratis en 2010, de casi el 70%. En total, los 5.825 municipios que había en 1997 se redujeron a solo 325 en 2010 (con un pequeño aumento de solo 7 municipios en 2018). En total, se produjo una reducción de más del 90% en el número de municipios o unidades administrativas (MORENO, 2012). En Portugal, por el contrario, no ha habido cambios en el número de municipios en los últimos 50 años (308 en 2025), pero la estructura interna y las unidades administrativas por debajo del municipio (*freguesias*) han cambiado mucho y, tras la reforma de 2013 (Diário da República, 2013), se redujeron en un 27%. Además, en los últimos años se han producido varios intentos de descentralización política y administrativa, aunque estas iniciativas no abordan directamente los efectos sobre las zonas rurales (NUNES, 2017).

Más allá de la escala administrativa municipal, la FIG. 1 presenta la distribución de los asentamientos o núcleos de población según los datos de Eurostat sobre las unidades administrativas locales (LAU) (EUROSTAT, 2024). En los casos de Grecia y Portugal, se ha aplicado un ajuste metodológico en el sentido de que, para los municipios (LAU) clasificados como ciudades, el conjunto de núcleos que los componen se ha considerado como una sola entidad. Por otra parte, en el resto de los municipios, la información se ha desagregado según cada uno de los asentamientos que los componen.

Por su parte, la FIG. 2 muestra la importancia comparativa de los dos segmentos de población más críticos, los que tienen menos de 500

TAMAÑO NÚCLEOS (HAB.)*	GRECIA				ITALIA				PORTUGAL				ESPAÑA			
	% NÚCLEOS	% HAB.	SUP. (KM2)	HAB./KM2	% NÚCLEOS	% HAB.	SUP. (KM2)	HAB./KM2	% NÚCLEOS	% HAB.	SUP. (KM2)	HAB./KM2	% NÚCLEOS	% HAB.	SUP. (KM2)	HAB./KM2
≤500	69,3%	7,8%	56,3%	11	11,5%	0,5%	5,8%	15	32,0%	2,5%	23,3%	12	49,0%	1,5%	28,8%	5
501 - 1 000	15,5%	6,4%	17,0%	29	14,1%	1,4%	9,1%	30	21,7%	4,2%	20,7%	23	12,2%	1,5%	12,2%	12
1 001 - 5 000	12,3%	14,4%	19,7%	57	44,4%	14,6%	39,9%	71	37,2%	21,9%	36,8%	67	22,6%	8,9%	29,6%	29
5 001 - 10 000	1,4%	5,6%	2,6%	167	14,8%	14,0%	16,3%	168	4,8%	8,9%	7,6%	131	6,7%	8,1%	10,2%	75
10 001 - 20 000	0,6%	5,4%	1,6%	259	8,8%	16,2%	11,8%	269	2,8%	9,9%	5,2%	214	4,3%	10,2%	6,4%	151
20 001 - 50 000	0,5%	8,8%	1,5%	461	4,7%	19,3%	9,1%	412	1,1%	7,8%	1,5%	581	3,3%	16,7%	7,2%	220
50 001 - 100 000	0,2%	6,2%	0,5%	914	1,2%	10,9%	4,8%	444	0,3%	5,3%	1,8%	324	1,1%	13,0%	2,8%	438
100 001 - 250 000	0,1%	6,1%	0,2%	1.928	0,4%	8,0%	2,1%	747	0,2%	8,3%	1,5%	627	0,6%	16,3%	1,6%	952
250 001 - 500 000	0,0%	0,0%	0,0%	0	0,1%	3,2%	0,4%	1618	0,0%	3,7%	0,3%	1208	0,1%	7,7%	0,7%	1062
> 500 000	0,0%	39,3%	0,5%	5.817	0,1%	12,0%	0,7%	3345	0,1%	27,5%	1,2%	2488	0,1%	16,1%	0,5%	3290

(*) En el caso de Grecia y Portugal, los municipios (unidades LAU) clasificados como ciudades incluyen todos sus asentamientos o núcleos de población. En resto de municipios (LAU) los asentamientos o núcleos se han desglosado y clasificado según su tamaño. En España e Italia no ha sido necesario realizar ajustes importantes.

FIG. 1. Distribución de asentamientos, habitantes, superficie y densidad de población según distintos umbrales poblacionales
Fuente: datos de Eurostat sobre Unidades Administrativas Locales – LAU (EUROSTAT, 2024)

habitantes y los que tienen entre 500 y 1000 habitantes. Como se puede observar, en Grecia representan una proporción muy elevada tanto en número de asentamientos como en superficie, pero también en España. Esto plantea retos evidentes desde el punto de vista de la prestación de servicios (independientemente del hecho de que una administración más concentrada pueda dar lugar a una prestación más eficiente en el caso de Grecia). La baja densidad de población, especialmente en España, añade retos adicionales, ya que implica aumentar la inversión necesaria por habitante para satisfacer las necesidades básicas, en particular en el ámbito de los servicios públicos. Portugal ocupa una posición algo menos polarizada en términos de número de asentamientos, e Italia es el país con la posición, en principio, menos crítica.

En general, los datos relativos a estos dos segmentos demográficos parecen poner de relieve que afrontamos una clara y posiblemente creciente insostenibilidad territorial (*rural shrinking*) en Grecia, España y Portugal, si bien estos procesos parecen ser algo más moderados en el caso de Italia. A continuación se examinan las principales conclusiones, teniendo en cuenta los datos generales de cada uno de los cuatro países.

Los datos ponen de relieve que claramente el sistema de asentamientos o núcleos de población en España es muy desequilibrado, y está

territorialmente muy polarizado, con la mitad de los asentamientos por debajo de los 500 habitantes (aunque solo concentran el 1,5% de la población, en aproximadamente el 29% del territorio). Además, hay asentamientos de entre 500 y 1000 habitantes (algo más del 12% del total), lo que significa que más del 60% de los asentamientos se encuentran por debajo del umbral de los 1000 habitantes. En estos segmentos más vulnerables, con densidades de solo 5 y 12 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente, la viabilidad a medio plazo de los asentamientos rurales (o de una parte muy significativa de estos) podría verse seriamente comprometida, especialmente en lo que se refiere a la población residente permanente.

El rango entre 1000 y 5000 habitantes, con algo más de una quinta parte de los asentamientos, es algo más sólido, pero también muestra signos de debilidad (menos del 9% de la población, pero casi el 30% del territorio). En su mayor parte, puede considerarse predominantemente rural, con densidades medias aún bajas (menos de 30 habitantes/km²). En general, el segmento de asentamientos de menos de 5000 habitantes, suponen más del 83% del total, y suponen casi el 60% del territorio, pero solo alrededor del 12% de la población. Esta estructura revela un sistema de asentamientos extremadamente disperso, con enormes implicaciones para la sostenibilidad del

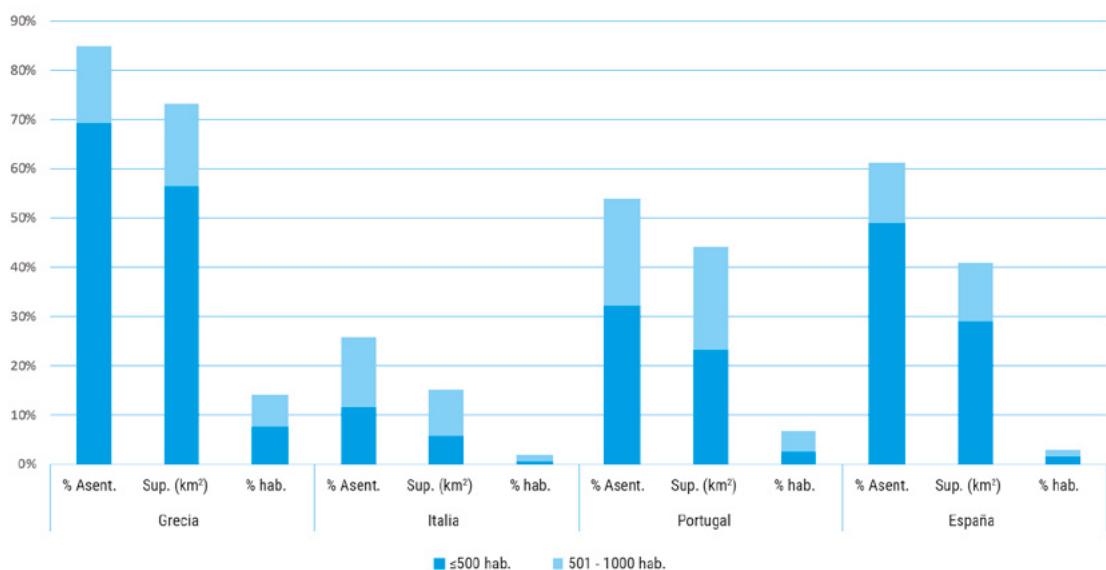


FIG. 2. Proporción de asentamientos, superficie y población en los dos segmentos de tamaño demográfico más críticos
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT (2024)

acceso a los servicios, la conectividad y la cohesión territorial.

Aunque muchos de estos pequeños asentamientos mantienen funciones residenciales en expansión (especialmente como segundas residencias para fines de semana o períodos vacacionales), esto no permite superar su situación estructural de regresión demográfica, envejecimiento y baja densidad. El contraste con los grandes centros urbanos es extremo (como lo demuestra el hecho de que el 16% de la población reside en asentamientos con más de 500 000 habitantes, aunque solo ocupan el 0,5% de la superficie, pero con densidades de más de 3000 habitantes/km²). Este patrón de asentamiento altamente polarizado refuerza los procesos de declive rural o *rural shrinking*, con efectos directos en la prestación de servicios públicos, la movilidad diaria y la ordenación del territorio.

Italia tiene un sistema de asentamientos más compacto y equilibrado que España, con una notable concentración en los segmentos intermedios. Los asentamientos con menos de 500 habitantes representan solo el 12% del total (en algo menos del 6% de la superficie del país), aunque con una población muy reducida, lo que se traduce en densidades aún muy bajas (alrededor de 15 habitantes/km²). Si se suman los asentamientos de entre 501 y 1000 habitantes, el porcentaje total de asentamientos potencialmente frágiles asciende a una cuarta parte, pero su peso demográfico sigue siendo bajo (menos del 2% de la población). Estos datos reflejan una presencia relativamente reducida de asentamientos muy pequeños, lo que también puede interpretarse como riesgos de viabilidad más limitados y menos extendidos geográficamente, al menos en relación a España.

El rango entre 1000 y 5000 habitantes es, con diferencia, el más relevante en Italia (casi el 45% de los asentamientos, que se distribuyen en casi el 40% del territorio y albergan al 14,6% de la población). Aquí la densidad media (71 habitantes/km²) es significativamente superior a la de los tramos inferiores, lo que indica una mayor compacidad y funcionalidad. En general, los asentamientos con menos de 5000 habitantes representan el 70% de ellos, más de la mitad del territorio, pero solo el 16,5% de la población. Aunque esta estructura supone un sistema de asentamientos rurales más articulado que en España, con mejores condiciones para la sostenibilidad de los servicios y una mayor continuidad territorial, no impide que un gran número de pequeños

asentamientos, especialmente en las regiones montañosas del Mezzogiorno, tengan problemas de sostenibilidad demográfica y socioeconómica, con tendencias que podrían agravarse en el futuro. En cualquier caso, un aspecto importante del sistema de asentamientos italiano es el peso destacado de los que tienen entre 5000 y 20 000 habitantes, lo que potencialmente puede reforzar la red intermedia y favorecer la conectividad entre las zonas rurales y urbanas. Esto contribuye a un sistema de asentamientos menos polarizado y más resistente al declive demográfico.

En Portugal, el sistema de asentamientos muestra una distribución claramente orientada hacia los de pequeño tamaño, en su mayoría de carácter rural. Así, más de la mitad de los asentamientos tienen menos de 1000 habitantes y concentran menos del 7% de la población, aunque ocupan algo menos del 45% del territorio, con densidades medias resultantes de entre 12 y 23 habitantes/km². Si el umbral se amplía a 5000 habitantes, el porcentaje de asentamientos aumenta hasta el 91% del total, pero ni siquiera albergan al 30% de la población en el 80% del territorio. El segmento más relevante en términos relativos es el de 1000 a 5000 habitantes, con más de un tercio de los asentamientos y algo más de una quinta parte de la población. Esto apunta a la tendencia de que, a diferencia de España, una parte significativa de la población rural portuguesa se concentra en asentamientos pequeños, pero aparentemente no tan críticos, con densidades en torno a 67 habitantes/km².

Esta imagen global debe matizarse teniendo en cuenta las grandes diferencias geográficas, ya que el poblamiento portugués presenta un fuerte contraste entre el litoral, densamente urbanizado y bien conectado, y el interior, caracterizado por una dispersión de pequeños núcleos. Aunque la reorganización administrativa municipal no ha alterado sustancialmente este patrón territorial, ha introducido elementos de gestión más centralizada, lo que puede haber permitido ciertos niveles de eficiencia administrativa, pero sin revertir los desequilibrios estructurales del sistema de asentamientos rurales.

Por lo tanto, en las zonas del interior del país, los asentamientos muy pequeños se caracterizan por condiciones de fragilidad demográfica comparables a las de otras regiones del sur de Europa, con despoblación progresiva, envejecimiento y baja densidad, todo lo cual dificulta la sostenibilidad estructural y el mantenimiento

de los servicios básicos. Esta realidad afecta especialmente a las zonas con menos de 1000 habitantes (como se ha mencionado anteriormente en relación con España), donde la viabilidad funcional está en entredicho. Cabe señalar, sin embargo, que muchos de estos núcleos de población mantienen funciones residenciales vinculadas a segundas residencias, lo cual los hacen los hacen algo más resilientes, especialmente en el centro y el norte del país.

Grecia también tiene un sistema de asentamientos muy polarizado, con una concentración muy alta de población en grandes aglomeraciones urbanas y una red muy extensa de pequeños núcleos rurales. Los que tienen menos de 500 habitantes constituyen casi el 70% del total y concentran menos del 8% de la población en más de la mitad del territorio, con una densidad media extremadamente baja (11 habitantes/km²). Si se añade el segmento de población de entre 500 y 1000 habitantes, se alcanza el 85% del número total de asentamientos, pero solo el 14% de la población en casi tres cuartas partes del territorio. En general, los asentamientos con menos de 5000 habitantes representan el 97% del total, pero menos del 30% de los habitantes, y se distribuyen en el 93% del territorio. Este patrón refleja un sistema de asentamientos extremadamente disperso, con estructuras demográficas frágiles, baja densidad y altos costes territoriales en términos de accesibilidad y sostenibilidad.

La situación de los núcleos más pequeños es especialmente preocupante en muchas zonas del interior continental y en regiones montañosas o insulares, donde el aislamiento geográfico y la escasa población residente agravan la pérdida de funcionalidad local. Aunque algunos de estos núcleos mantienen cierto dinamismo asociado al turismo o a funciones residenciales secundarias, en muchos casos la viabilidad de estos núcleos podría estar en riesgo, y en zonas con menos de 500 habitantes ya puede considerarse seriamente comprometida.

Por otro lado, el sistema griego se caracteriza por una enorme concentración urbana: casi el 40% de la población reside en las dos grandes ciudades de más de 500 000 habitantes (Atenas y Tesalónica), con densidades de más de 5800 habitantes/km² en apenas el 0,5% del territorio. Esta dualidad acentúa la desconexión entre los centros urbanos y las zonas rurales, y reforza los procesos de despoblación y declive en áreas muy amplias. La fragmentación geográfica del país, unida a una red de asentamientos rurales de muy pequeño tamaño y densidad, plantea

retos estructurales considerables para la cohesión territorial y la prestación de servicios públicos y privados en las zonas rurales.

Como se puede observar, los cuatro países presentan un primer patrón común, a saber, un sistema de asentamientos muy polarizado, caracterizado por un fuerte contraste entre un gran número de pequeños núcleos, que tienden a ocupar zonas rurales relativamente extensas, y una fuerte concentración demográfica en un pequeño número de grandes ciudades. Una segunda característica se refiere a la importancia del segmento de pequeños asentamientos (menos de 1000 habitantes), en muchos de los cuales su sostenibilidad estructural (demográfica y socioeconómica) se ve comprometida. Esto es más importante en los asentamientos más pequeños, donde la población residente es escasa, crecientemente envejecida y los asentamientos están dispersos. La resiliencia de estos asentamientos se basa cada vez más en actividades alternativas o complementarias a las tradicionales, así como en funciones residenciales y de ocio secundarias, más que en una base demográfica estable. Por lo tanto, siguen existiendo dudas sobre su sostenibilidad, especialmente a medio y largo plazo.

Existen algunas diferencias y particularidades que no deben pasarse por alto. Así, España representa el modelo más extremo de fragmentación territorial, con una estructura de asentamientos muy dispersa, una densidad de población muy baja en gran parte del medio rural y una elevada proporción de núcleos de tamaño crítico, muchos de los cuales son difíciles de mantener al menos a medio plazo (especialmente cuando se encuentran alejados de centros urbanos relevantes o carecen de una base económica sólida). El elevado número de estos asentamientos, con todo lo que ello implica para el mantenimiento adecuado de los servicios públicos y privados, supone un grave riesgo de desconexión territorial (aunque afecte a una proporción relativamente pequeña de la población).

Italia, por su parte, ofrece un modelo más articulado, con un mayor peso de tamaños que, si bien no son necesariamente más "sostenibles", sí parecen ser más resilientes (por ejemplo, entre 1000 y 5000 habitantes), a lo que contribuyen las densidades más elevadas y una red territorial más continua, especialmente en las regiones centrales y septentrionales, donde los asentamientos de igual tamaño tienden a ser más sostenibles debido a su contexto geográfico y socioeconómico. Portugal se encuentra en una posición

intermedia, ya que, aunque los segmentos más pequeños representan una gran parte del territorio, el peso de este segmento crítico (de 1000 a 5000 habitantes) es mayor que en España o Grecia y, en principio, implicaría una estructura menos disfuncional (aunque la sostenibilidad tiene de a ser menor en las zonas del interior). Grecia, por su parte, representa el modelo más extremo de polarización, con un número muy elevado de verdaderos microasentamientos (muchos de ellos en zonas montañosas e insulares) frente a una elevada concentración urbana.

Dada la clara situación de vulnerabilidad e insostenibilidad (o, al menos, de sostenibilidad comprometida a medio y largo plazo) del segmento de núcleos más pequeños, por debajo de los 1000 habitantes, es necesario llamar la atención sobre el segmento inmediatamente superior de los recogidos en la FIG. 1, de entre 1000 y 5000 habitantes. Esto es especialmente relevante en los sistemas territoriales del sur de Europa, porque, aunque es cierto que no incluye a la mayoría de la población, tiene (o puede tener) una importancia funcional muy significativa. La razón es que muchos de estos núcleos actúan como centros locales o intermedios, prestando servicios básicos, articulando el espacio rural y sirviendo de conexión con la red urbana.

Así, en Italia y Portugal, estos asentamientos ocupan una posición estructural central. Forman una red relativamente densa y funcional que permite una cierta continuidad territorial y refuerza la resiliencia del entorno rural. En Grecia, su presencia es más limitada, pero en muchos casos podrían desempeñar un papel estratégico en determinadas regiones, especialmente como puntos de estabilización demográfica en un contexto muy fragmentado. En el caso de España, en cambio, su peso relativo es menor y su capacidad de articulación territorial parece más limitada, tanto por su dispersión como por las dinámicas regresivas que afectan a gran parte del interior peninsular.

La funcionalidad de este segundo segmento demográfico con respecto a los más vulnerables (los que tienen menos de 1000 habitantes) está fuertemente condicionada por la geografía y la configuración del territorio. Así, en una trama territorial relativamente regular y bien estructurada, su papel como nodos de servicio y conexión en la red urbana sería sin duda muy relevante. Sin embargo, el territorio puede introducir importantes desequilibrios, de modo que en las zonas rurales con mayores desventajas (ya

sea por su aislamiento, baja densidad o complejidad orográfica) el acceso efectivo a dichos asentamientos puede resultar más difícil. Esto agrava la situación de vulnerabilidad del territorio rural más atomizado, debilitando el potencial papel integrador de estos asentamientos y limitando su capacidad para sostener redes de servicios y vínculos funcionales con espacios más periféricos. Por lo tanto, en contextos con mayores limitaciones geográficas, es posible que las funciones de conexión y articulación territorial tengan que desplazarse hacia centros más grandes, lo que a su vez acentúa el riesgo de insostenibilidad de los asentamientos más pequeños, es decir, de la parte fundamental del sistema rural, o al menos de la parte más vulnerable del mismo.

3 EL RURAL SHRINKING O DECLIVE RURAL EN ESPAÑA: UNA DINÁMICA ESTRUCTURAL DE INSOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

Como se ha podido ver en el apartado anterior, ni los procesos de *rural shrinking* ni la pérdida neta de población, como su manifestación más evidente, son nuevos. En este apartado se profundiza en este aspecto, centrando la atención en el caso de España. Para ello, se introducen dos dimensiones analíticas adicionales. La primera es una perspectiva diacrónica, cuyo inicio situamos en los últimos años del siglo XX. Este marco temporal se ha dividido en seis grandes períodos, cada uno de los cuales corresponde a cambios socioeconómicos y demográficos clave en el país, como se detallará a continuación.

La segunda dimensión se centra en la dinámica demográfica de aquellas zonas en las que los procesos de *rural shrinking* están más presentes. Para ello, adoptamos la clasificación propuesta por Bandrés y Azón (2021), que divide las provincias (NUTS 3) españolas en dos grandes grupos: “España despoblada” y “España no despoblada”. Aunque es útil como punto de partida y es un eslogan potente, se trata de una simplificación excesiva. En este análisis consideramos más adecuado evitar dicha simplificación, máxime cuando su caracterización también incorpora otros aspectos más allá de los cambios demográficos. Por ello, en adelante nos referimos a unas y otras como provincias con perfil de *rural shrinking* (P-RS) y provincias no afectadas por *rural shrinking* (P-NRS).

La FIG. 3 muestra los resultados para el segmento de tamaño demográfico que hemos definido

como crítico, es decir, los municipios por debajo del umbral de 1000 habitantes. Se pueden extraer varias conclusiones relevantes. En primer lugar, en los últimos 25 años aproximadamente, el segmento en su conjunto se ha caracterizado por un declive significativo, con una pérdida de casi una quinta parte de su población total. En segundo lugar, este declive se concentra en las P-RS. Sin embargo, el resto de las provincias muestran un crecimiento tan pequeño que, en términos prácticos, podemos hablar de estancamiento.

Sin embargo, los datos globales ocultan los cambios que se han producido durante el periodo analizado. Como puede observarse, si nos centramos en el conjunto de áreas más vulnerables, el patrón es muy similar al descrito anteriormente, con un declive demográfico más o menos acusado. Este hecho adquiere mayor relevancia si tenemos en cuenta que, desde el punto de vista de la dinámica socioeconómica, tanto los últimos años del siglo pasado como los primeros del actual fueron un periodo de notable expansión en España, tanto en términos económicos como, sobre todo, demográficos, con una inmigración que alcanzó aproximadamente los cinco millones de personas. Aunque parte de esta población inmigrante también se estableció en las regiones con una mayor componente de ruralidad y mayor presencia de procesos de *rural shrinking*, ello no fue suficiente para compensar la salida de los habitantes autóctonos. En consecuencia, ni la intensa expansión económica ni el fuerte flujo migratorio tuvieron un impacto significativo, en términos globales, en la España más afectada por el *rural shrinking*.

Tras ese periodo, la crisis económica, la denominada Gran Recesión, contribuyó decisivamente a ralentizar el declive demográfico, que volvió a acelerarse a medida que avanzaba la recuperación económica. En otras palabras, a diferencia de los patrones tradicionales, en estas zonas rurales el auge económico no contribuyó a ralentizar o invertir el declive demográfico; al contrario, lo aceleró. Sólo la irrupción de la COVID-19 consiguió interrumpir temporalmente los flujos de salida de estas regiones, aunque esta ralentización temporal se combina con una situación de agotamiento demográfico en muchas de ellas, extremadamente difícil de revertir. La conclusión, por tanto, es clara: el segmento de municipios españoles por debajo del umbral de los 1000 habitantes parece estar en una senda de probable e irreversible declive, enfrentándose a la insostenibilidad territorial, económica,

social y demográfica (aunque no necesariamente medioambiental) a corto, medio y largo plazo.

Lo que está ocurriendo en este segmento demográfico puede situarse en un contexto más amplio. La Fig. 4 presenta la dinámica en cuatro grandes segmentos de población, manteniendo la diferenciación entre las provincias con presencia significativa de procesos de *rural shrinking* (P-RS) y el resto (P-NRS), así como la comparación con el conjunto del país. El primer punto a destacar es que las tendencias señaladas anteriormente siguen presentes incluso cuando nos referimos a un segmento más amplio, el de los municipios de menos de 2000 habitantes, tanto en términos de cambios globales como de tendencias en cada uno de los periodos. Esto es especialmente relevante, porque pone de manifiesto que las características de insostenibilidad territorial también están presentes en, al menos, una parte muy importante de los municipios que constituyen el verdadero segmento crítico (por debajo de 1000 habitantes).

En el segmento inmediatamente superior (entre 2000 y 5000 habitantes), los valores globales siguen siendo negativos, pero el desglose por períodos permite destacar varias cuestiones. En primer lugar, durante el periodo de fuerte expansión demográfica de los primeros años de este siglo, el notable crecimiento ligado a la inmigración tuvo un efecto claramente positivo en este grupo de municipios. En segundo lugar, incluso en los primeros años de la crisis económica, este segmento resistió mejor sus efectos negativos. Es a partir de la mitad del periodo de crisis cuando estas dinámicas adversas se intensifican.

Por su parte, el periodo 2013-2020 es especialmente relevante porque, a pesar de ser años de clara recuperación económica, esta recuperación no fue suficiente para mitigar la aceleración del declive demográfico iniciado en la fase anterior. De hecho, es en este periodo cuando, dada la importancia del declive demográfico, nos referimos a él como la segunda ola de despoblación en España (como diferenciación y en relación con la primera ola, que fue el gran éxodo rural de los años 60 y principios de los 70) (COLLANTES y PINILLA, 2011; PINILLA y SAEZ, 2016). Este resultado es una señal de alerta, porque confirma que incluso en este segmento de tamaño demográfico (2000-5000 habitantes), que a priori podría considerarse menos vulnerable, las tendencias asociadas a la insostenibilidad territorial también están presentes en el conjunto de provincias más afectadas por los procesos de *rural shrinking* (P-RS).

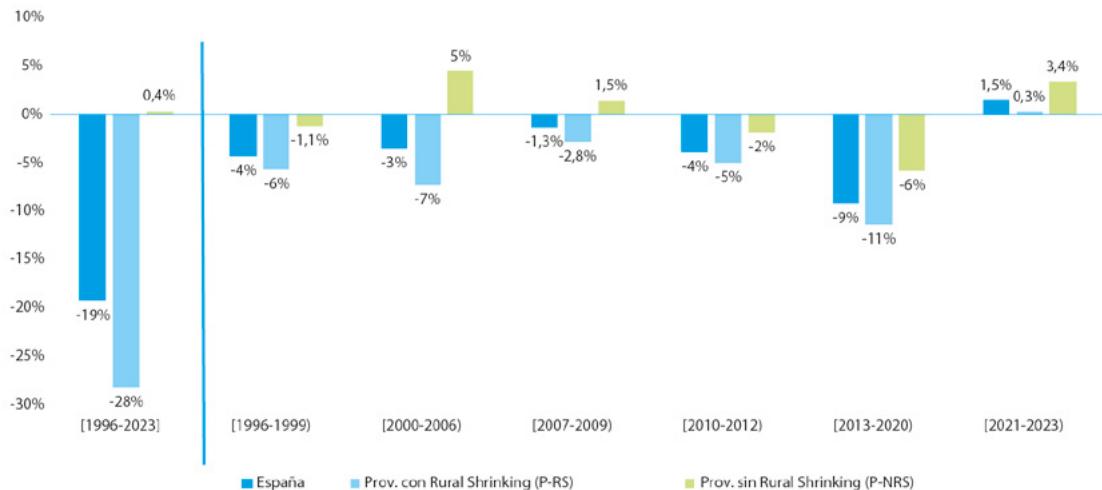


FIG. 3. Cambios netos de población en los municipios de menos de 1000 habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), varios años

Los dos segmentos superiores (entre 5000 y 20 000 habitantes, y entre 20 000 y 50 000) muestran que, desde el punto de vista de la dinámica rural y al menos en términos de valores netos globales, podrían considerarse segmentos demográficos sostenibles. Sin embargo, al analizar los datos desagregados por períodos, surge otra conclusión especialmente relevante: ni siquiera el sistema de ciudades pequeñas y medianas en el medio rural puede calificarse como plenamente sostenible, ni garantiza que nos encontramos en territorios sostenibles desde una perspectiva socioeconómica y demográfica.

En otras palabras, aunque a nivel general pueden identificarse ciertos umbrales de tamaño y funciones que sugieren una mayor sostenibilidad territorial, cuando nos centramos en las regiones rurales en retroceso estos umbrales son cuestionables. Incluso las ciudades pequeñas o medianas muestran limitaciones significativas a la hora de retener población o, en su caso, atraer residentes del resto del país. Esta limitada capacidad de atracción o retención demográfica de esos segmentos de tamaño demográfico también compromete su función como factor dinamizador del tejido socioeconómico local, dificultando que puedan considerarse asentamientos viables y sostenibles desde un punto de vista económico, social y demográfico.

4 ¿HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA TERRITORIAL? LA COOPERACIÓN TERRITORIAL COMO EJE PARA LA (RE) ORGANIZACIÓN FUNCIONAL Y SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

Las evidencias que hemos visto hasta ahora ponen de manifiesto la insostenibilidad estructural de amplios segmentos del sistema de asentamientos rurales en el sur de Europa en general, y en España en particular. Ante esta situación, es urgente repensar profundamente la organización territorial, superar los límites administrativos tradicionales y avanzar hacia lógicas funcionales y adaptativas. En definitiva, se trata de diseñar nuevas arquitecturas territoriales, adaptadas en función de los contextos geográficos, sociales, económicos, institucionales e incluso ambientales. Si desde las políticas públicas se pretende hacer todo lo posible para desarrollar, mantener o avanzar en la sostenibilidad territorial de las regiones rurales en retroceso del sur de Europa, estas arquitecturas deben partir de un elemento común, la identificación y garantía de umbrales funcionales “defensivos”, es decir, aquellos que garanticen a los habitantes el acceso tanto a los servicios básicos como el disfrute de todos sus derechos de ciudadanía, especialmente en esas zonas rurales más vulnerables.

También es evidente que ninguna reestructuración funcional puede ser eficaz sin marcos institucionales sólidos. Por lo tanto, es esencial

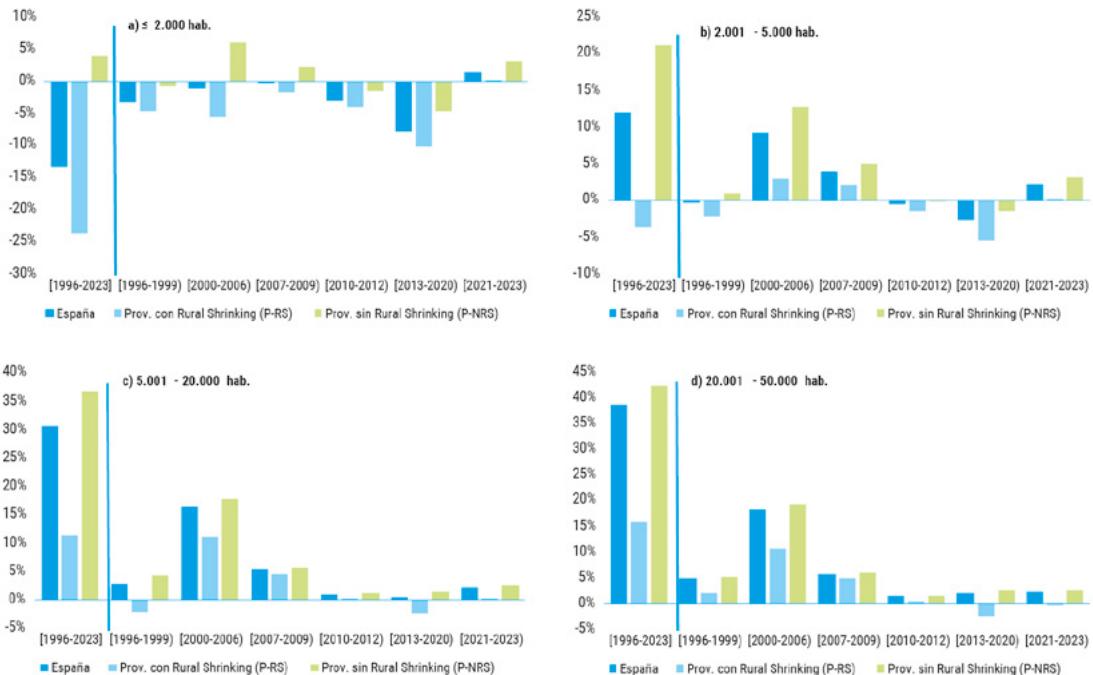


FIG. 4. Cambios netos de población según los distintos segmentos de tamaño municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), varios años

desarrollar y consolidar ecosistemas de gobernanza estables (IGLESIAS et al., 2022), arraigados en la cooperación territorial y capaces de articular respuestas colectivas adaptadas a las necesidades y realidades de los distintos contextos rurales.

Se han mencionado dos ejemplos de reorganización administrativa, Grecia y Portugal. Sin embargo, a pesar de la importante fusión de municipios en Grecia, o de la reorganización de las *freguesias* en Portugal, los datos no muestran que se haya contenido el deterioro de su sistema de asentamientos rurales, especialmente en las regiones con procesos de *rural shrinking*. En el caso de Italia y España, hay que tener en cuenta que una reorganización administrativa de este tipo no parece factible, ni existe ninguna garantía, basada en las experiencias griega y portuguesa, de que se produzca un cambio sustancial en términos de sostenibilidad territorial de estos segmentos caracterizados por una población tan reducida en el sistema de asentamientos. La clave, como se ha señalado, puede estar en pensar más en términos de lógicas funcionales y menos en términos de lógicas administrativas.

En este contexto, la gobernanza territorial cooperativa se presenta tanto como condición previa y como una vía estratégica para una reorganización sostenible del sistema de asentamientos rurales. Por ello, merece la pena analizar brevemente dos aspectos. En primer lugar, reflexionar sobre el potencial de los instrumentos y modelos de cooperación intermunicipal (como las asociaciones voluntarias de municipios, comarcas o grupos de acción local); en segundo lugar, destacar el potencial de la cooperación rural-rural y rural-urbana. En relación con ambos aspectos, también es necesario tener en cuenta que existen condiciones institucionales necesarias para que la cooperación territorial se consolide como un principio organizador fundamental.

4.1 La cooperación intermunicipal como requisito estructural en la (re)organización del sistema rural

Lo que Hulst y van Montfort señalaban hace unos años sobre la cooperación intermunicipal en varios países europeos (2007) sigue siendo válido hoy en día, como en España (IGLESIAS, 2022; MÉNDEZ, 2022). Aunque en el último capítulo

de Hulst y van Montfort se señalaba que había mucha experiencia de cooperación municipal², cuando descendemos a las zonas rurales más vulnerables, ésta no está hoy en día ni tan presente ni es tan fuerte como se señalaba. Sin embargo, esta cooperación es aún más importante, más estratégica si cabe, en este tipo de zonas. De hecho, las dificultades a las que se enfrentan hacen que la cooperación territorial ya no sea sólo una opción deseable, sino una necesidad prácticamente ineludible y un ingrediente básico de las nuevas arquitecturas territoriales. La sostenibilidad futura de muchos asentamientos rurales depende, de hecho, de su capacidad para integrarse en estructuras cooperativas estables y eficientes. Frente a las propuestas de fusión municipal (que, como se ha señalado, son muy difíciles e incluso inviables en muchos contextos, como Italia y España, por razones jurídicas, identitarias y, sobre todo, políticas, como lo demuestra la experiencia en España de la última década), la alternativa más realista es potenciar formas de gobernanza adaptadas a las realidades funcionales de los territorios. Éstas deben ser necesariamente intermunicipales en los casos italiano y español, pero obviamente adaptables a las realidades de otros países, en función de su sistema organizativo.

En Italia también se han emprendido varias reformas con el objetivo de reorganizar los gobiernos locales y, a raíz de la Nueva Agenda Urbana, se ha intensificado el debate sobre la revisión de la arquitectura institucional a nivel local. Es cierto que se han transferido competencias de las provincias a las ciudades metropolitanas, así como a uniones o asociaciones de municipios en áreas no metropolitanas. De particular interés es la orientación emergente hacia formas de cooperación supramunicipal (TRONO, 2020). Sin embargo, las deficiencias de estas reformas parecen evidentes y, lo que es más importante, dicha cooperación territorial inter o supramunicipal representa posiblemente la única alternativa viable para los municipios de zonas

rurales vulnerables y de baja densidad. No se trata sólo de mejorar la eficiencia de la gestión de los gobiernos locales, sino también de promover el desarrollo económico y social y la sostenibilidad de los territorios rurales.

Entre estas fórmulas, las mancomunidades representan el instrumento cooperativo más extendido en España (NIETO, 2007; MÉNDEZ, 2022). Su flexibilidad les permite gestionar servicios básicos que muchos municipios, por sí solos, no podrían prestar. Sin embargo, su eficacia depende en gran medida del apoyo institucional, la financiación disponible y el compromiso político. Por este motivo, muchas de estas mancomunidades dependen de un órgano administrativo superior, principalmente las diputaciones provinciales o, en su caso, los gobiernos regionales. De hecho, en España, muchos de los gobiernos provinciales (Diputaciones) han desarrollado mecanismos de apoyo muy importantes para los pequeños municipios. Sin embargo, la experiencia demuestra que esto se basa en una relación unidireccional con cada uno de los municipios, que a menudo está territorialmente descontextualizada.

En España también contamos con otra experiencia supramunicipal, las comarcas administrativas, presentes en varias regiones, principalmente en Cataluña y Aragón³. Las funciones de las comarcas no son exactamente las mismas en uno y otro caso, y así, mientras en Cataluña se centran más en la coordinación y apoyo a los municipios (servicios municipales, reequilibrio territorial), en Aragón tienden a centrarse más en la gestión de competencias transferidas por el gobierno regional, con un papel más activo en la prestación de servicios públicos y la planificación territorial. Aunque son instrumentos de gestión territorial supramunicipal diseñados para mejorar la eficiencia de la administración, se enfrentan a importantes retos. Así, en Cataluña, son temas recurrentes la mejora de la representatividad política y del sistema electoral, la

2. Por ejemplo, para Italia señalan que hay una “fuerte presencia de diferentes formas de cooperación puramente intermunicipal en la prestación de servicios mono y polivalentes (convenios, acuerdos, consorcios, uniones) ... y cooperación mixta público-privada en el desarrollo socioeconómico (pactos territoriales)”. Y para España, destacan una “fuerte presencia de mancomunidades puramente intermunicipales ... y un creciente número de organizaciones públicas mixtas (consorcios)” (Hulst & van Montfort, 2007, p. 213).

3. Su tamaño en cuanto a extensión, número de municipios y población es muy variable, adaptándose a las circunstancias de los distintos territorios. Así, en Cataluña, aunque la superficie media es de algo menos de 800 km², con casi 23 municipios y algo más de 190 000 habitantes, la dispersión es muy elevada, y en las zonas rurales con características montañosas encontramos una comarca, la menos poblada (Alta Ribagorça) con unos 425 km² y algo más de 4000 habitantes, en sólo 3 municipios. En Aragón, en cambio, la superficie media es mucho mayor, cercana a los 1450 km², con casi 40 000 habitantes en una media de 22 municipios. También aquí las variaciones son muy significativas, y encontramos otra comarca, la menos poblada (Bajo Martín), con algo más de 600 km², sólo 2 municipios y unos 11 000 habitantes.

eficiencia en la gestión territorial, o su adaptación a la realidad socioeconómica de los diferentes territorios.

En Aragón también se señala la necesidad de mejorar su eficiencia en la gestión diaria, pero sobre todo su capacidad (a veces limitada) para asumir y ejecutar adecuadamente las funciones transferidas. Aunque con mayor estabilidad institucional y apoyo normativo que las mancomunidades, un aspecto clave para su adecuado funcionamiento es contar con recursos humanos, formación técnica y presupuestos suficientes. Cuando se dan estas condiciones, sin duda pueden desempeñar un papel clave en la planificación y articulación territorial, así como en una prestación de servicios más eficiente.

Existen otras experiencias más flexibles, como las asociaciones locales (sin llegar al nivel de mancomunidades) o los consorcios temáticos o administrativos. Aunque su presencia es mucho más limitada, es cierto que existen experiencias muy interesantes, que en ocasiones dan lugar a verdaderos laboratorios de innovación institucional a nivel local. En el ámbito rural, se ha producido una importante eclosión de asociaciones en las dos últimas décadas. Entre ellas, con una importante presencia en regiones rurales en retroceso, cabe destacar la Asociación Española de Municipios de Montaña (esMontañas), u otras centradas en la dinamización demográfica de zonas con problemas de despoblación (como el Proyecto Arraigo)⁴.

Sin embargo, si hay una experiencia de cooperación municipal extendida y conocida en Europa es la de los grupos de acción local LEADER. Existe abundante información y análisis sobre el trabajo de los grupos de acción local, pero aquí sólo señalaremos que, a pesar de muchas dificultades, en estos 35 años de existencia estos grupos han contribuido a consolidar redes de gobernanza territorial (ESPARCIA y ABBASI, 2020), a veces con mucho éxito, y a través de sus acciones han puesto de relieve el valor de la cooperación territorial. Es cierto, sin embargo, que muchos grupos se han visto a menudo limitados por lógicas localistas, que han dificultado la consecución de una visión verdaderamente integrada. Pero no cabe duda de que su experiencia debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar las nuevas arquitecturas territoriales que se han mencionado, porque no sólo aportan sus muchos años de experiencia, sino, sobre todo, porque tienen un

valor añadido que ninguna otra iniciativa aporta, al menos a este nivel: la implicación y participación (en mayor o menor grado, o con mayor o menor eficacia) de los actores no públicos y, entre éstos, de los actores económicos y de las distintas expresiones de la sociedad civil de cada territorio.

Pero también es cierto que muchas de estas estructuras tienen limitaciones casi comunes. Entre ellas, marcos legales no siempre consolidados; financiación inestable; profesionalización a menudo insuficiente y equipos cambiantes; escasa participación ciudadana (BARBEITO-E-IGLESIAS, 2022); y, finalmente, falta de liderazgos estables y verdaderamente transformadores. Estas limitaciones no pueden superarse con ajustes ad hoc, sino que requieren construir y articular sólidos ecosistemas institucionales basados en la cooperación (IGLESIAS, 2022), no sólo administrativa, sino también de actores territoriales públicos, privados y sociales. Esto implica superar algo muy arraigado en nuestras comunidades locales, un sentido de pertenencia que muchas veces nos impide ver más allá de los límites de nuestro propio pueblo y, con ello, interiorizar que la estrategia, que el futuro, pasa por pensar en el territorio (como conjunto de municipios), quizás más en el propio pueblo o municipio.

Para avanzar hacia nuevas arquitecturas territoriales es necesario legitimar la gobernanza inter y supramunicipal y la cooperación territorial como principios organizativos, entendidos como alianzas estables, con liderazgos comprometidos y marcos funcionales adaptados que, obviamente, pueden adoptar diferentes formas o proyectarse en diferentes instrumentos adaptados a las condiciones locales. Esta es posiblemente la única vía que les queda a estos territorios rurales frágiles para cumplir con el objetivo de garantizar derechos, servicios y desarrollo a quienes desean vivir y trabajar en ellos.

4.2 Hacia territorios interdependientes: el potencial estratégico de la cooperación rural-urbana

A la luz de lo anterior, la cooperación territorial en el medio rural no puede limitarse a la mera agregación administrativa entre pequeños municipios. Su verdadero potencial reside en su capacidad para articular relaciones funcionales entre distintos territorios, ya sea

4 <https://esmontanas.com/>, <https://www.proyectoarraigo.es/>

entre municipios rurales con problemas comunes (como se ha señalado anteriormente), o entre zonas rurales y núcleos urbanos próximos. Esta perspectiva permite avanzar hacia estrategias de desarrollo compartido que reconozcan y aprovechen tanto las especificidades locales como las complementariedades extralocales. En este marco, las ciudades y, especialmente, las ciudades pequeñas e intermedias, adquieren un papel estratégico como soportes funcionales del sistema rural.

La Comisión Europea ha subrayado la importancia de la cooperación rural-urbana, no sólo para el desarrollo de las zonas rurales, sino también para responder a las necesidades y demandas procedentes de las zonas urbanas (desde el abastecimiento alimentario hasta la gestión medioambiental o los espacios de ocio) (COMISIÓN EUROPEA, 2021). En algunos contextos, ciertos segmentos de la población valoran positivamente vivir en zonas rurales, especialmente por debajo de umbrales razonables de tiempo-distancia, gracias a la calidad de vida, los lazos familiares o las redes sociales, aunque tengan que desplazarse regularmente para acceder a un empleo o a servicios especializados. Sin embargo, esta lógica ya no es viable en los territorios más alejados, donde los efectos del *rural shrinking* son más intensos (aislamiento, baja accesibilidad, escasez de servicios y bajo dinamismo económico), lo que empuja a gran parte de la población joven o activa a trasladarse a pueblos o ciudades más grandes. Para estas zonas rurales, el problema a veces no es tanto la salida de población, sino que se ha llegado a un punto de estancamiento demográfico (marcado por un fuerte envejecimiento de la población residente permanente).

En estos casos, la única forma posible de mantener una cierta funcionalidad territorial pasa por explorar nuevas formas de complementariedad, especialmente aquellas que reconozcan que la función residencial permanente de muchos asentamientos rurales será prácticamente imposible de recuperar. Así, su viabilidad puede depender, en el mejor de los casos, del desarrollo de funciones ligadas a la segunda residencia, al turismo de larga estancia o a actividades temporales que, si bien no sustituyen una base poblacional estable, pueden contribuir a mantener

servicios, infraestructuras y vínculos con el territorio.

Por ello, la cooperación rural-urbana debe tender a situar en primer plano las lógicas funcionales, reconociendo que el medio rural y el urbano forman parte de un mismo sistema territorial, que éste es interdependiente, y que los intercambios funcionales (productos, servicios especializados, cadenas agroalimentarias, gestión medioambiental, espacios de ocio, movilidad cotidiana, etc.) son la base del dinamismo de todos ellos. Desde esta perspectiva, si tenemos en cuenta la situación real de los pequeños municipios o asentamientos que configuran el sistema rural, las grandes ciudades y, sobre todo, las ciudades pequeñas y medianas, pueden y deben jugar un importante papel estratégico como sistema de soporte, proporcionando servicios, conectividad y oportunidades económicas que refuercen la resiliencia del territorio en su conjunto.

El objetivo debería ser, por tanto, replicar la lógica de la cooperación supramunicipal, y la metodología de las alianzas territoriales que se han desarrollado en este contexto, a las redes rurales-urbanas funcionales. Esto implica avanzar hacia estructuras de gobernanza flexibles que integren las zonas rurales y las ciudades intermedias en proyectos de desarrollo económico compartidos, una planificación de la movilidad más integrada (con mayor atención a las necesidades de la población rural) y sistemas de prestación de servicios (como sanidad y educación) que articulen mejor los pequeños núcleos rurales con estas grandes ciudades o ciudades pequeñas o intermedias.

Este enfoque implica un cambio de mentalidad con respecto a los modelos predominantes, en los que todavía se observan rasgos de una mentalidad asistencial de las zonas urbanas hacia los espacios rurales del interior, a menudo sin reconocer ni valorar suficientemente (ni la población urbana ni los responsables de los gobiernos regionales o municipales de estas ciudades) el papel estratégico que desempeñan estas zonas rurales⁵. En definitiva, se trata de (re)organizar el territorio sobre la base de la promoción y el desarrollo de relaciones funcionales, en consonancia con los principios de cohesión territorial y tal

5_Baste señalar, por ejemplo, que territorios rurales interiores bien gestionados y habitados tendrían un papel fundamental como potenciales amortiguadores frente al cambio climático (ESPARCIA et al., 2025), como se deriva de las características que han adquirido eventos recientes (caso de las lluvias torrenciales que, generadas en gran parte en este tipo de territorios, asolaron con gran rapidez L'Horta Sud, en el litoral valenciano el 29 de octubre de 2024, o los incendios de sexta generación que han asolado varias provincias en el verano de 2025)

como destacan las políticas europeas, es decir, avanzando hacia estrategias de “desarrollo territorial distribuido”, en las que se refuerce la interdependencia funcional entre territorios.

En este sentido, la literatura europea sobre gobernanza territorial y planificación policéntrica subraya que la cohesión no se consigue equilibrando todos los territorios por separado, sino articulando las relaciones entre ellos. Por ello, además de avanzar hacia nuevas arquitecturas territoriales de cooperación en zonas rurales, los responsables públicos deben activar mecanismos que promuevan estas lógicas rural-urbanas de complementariedad territorial, donde cada municipio (por pequeño que sea) pueda desempeñar un papel dentro de un sistema funcional más amplio. Esta visión se aleja tanto de la autosuficiencia local como de la dependencia jerárquica, proponiendo en su lugar un modelo basado en redes, confianza institucional y objetivos compartidos. Pero seguir este planteamiento requiere herramientas de planificación multinivel, incentivos adecuados y estructuras de gobernanza capaces de superar rivalidades históricas o barreras institucionales. También implica un cambio cultural en la forma de concebir el territorio, situando en el centro la cohesión territorial y la sostenibilidad.

5 A MODO DE CONCLUSIÓN: CLAVES PARA LA VIABILIDAD DE LAS NECESARIAS ARQUITECTURAS TERRITORIALES COOPERATIVAS

Son varios los aspectos a tener en cuenta, especialmente en materia de políticas públicas, para hacer frente al retroceso rural en general, y a las dificultades relacionadas con el declive demográfico en particular, en estas regiones rurales especialmente vulnerables.

El primero de ellos es el diagnóstico institucional que, como hemos visto, apunta a la insuficiencia del gobierno local y al alto nivel de fragmentación (ya sea municipal o de los asentamientos rurales). Ante este diagnóstico, parece clara la necesidad de avanzar desde el gobierno local a la gobernanza territorial. Al menos en España, la autonomía jurídica y administrativa del municipio, aunque con evidentes aspectos positivos, parece insuficiente para afrontar los retos de buena parte del mundo rural, especialmente en contextos de tan baja densidad, como los que hemos visto en la muestra de países del sur de Europa, a lo que se añade la elevada fragmentación institucional en Italia y, sobre todo,

en España, con un número tan elevado de municipios. Es necesario, por tanto, avanzar hacia formas de gobernanza territorial basadas en soluciones cooperativas.

El segundo aspecto se refiere a la cooperación intermunicipal como estrategia y a la gobernanza territorial como base para la necesaria (re)organización. La cooperación intermunicipal es necesaria, pero hay que avanzar hacia una verdadera gobernanza territorial, teniendo en cuenta las complejidades funcionales y con la participación de actores no institucionales (con capacidad para gestionar recursos y servicios, implementar estrategias, y con un enfoque inter o supramunicipal). No se trata, por tanto, de redibujar simplemente los mapas administrativos, sino de transformar las bases organizativas que sustentan el funcionamiento de los territorios rurales. Se trata de centrar los esfuerzos en una perspectiva funcional que permita dotar a los territorios rurales de marcos de cooperación estables. En este sentido, los grupos de acción local aportan experiencias interesantes. En efecto, la integración de los actores es una máxima del desarrollo rural territorial (LEADER) y nos aporta interesantes enseñanzas. Pero sigue siendo fundamental, porque la inclusión fortalece la legitimidad de los procesos y refuerza las capacidades y el potencial de la cooperación. Y ello debe incluir también a la sociedad civil, pero también a los actores no locales que puedan mantener vínculos con el territorio.

Por tanto, debemos tener en cuenta que la integración va más allá de sentar a los alcaldes de los municipios (o a los representantes institucionales locales de cada nivel) en la misma mesa, aunque esto sea igualmente necesario. Supone diseñar mecanismos de participación eficaces y sostenidos, base de las alianzas territoriales y de actores a las que se ha hecho alusión anteriormente. Al hablar de gobernanza territorial, hay que recordar que ésta no sólo debe ser horizontal, sino que debe desplegarse en la medida de lo posible desde una perspectiva multinivel (VALENCIA y COLLADO, 2022), desarrollando y consolidando una buena articulación con los distintos niveles institucionales, pero también tejiendo alianzas rural-urbanas sólidas y estables.

El tercer aspecto se refiere a la necesaria (re)organización de los territorios rurales, con criterios funcionales (y no sólo administrativos, menos relevantes en cualquier caso), que también ha sido mencionado. En otras palabras, hay que avanzar hacia estrategias y enfoques que se basen en la definición de umbrales funcionales, adaptados a los

distintos contextos. En efecto, cada contexto territorial, en función de factores como la estructura y características del sistema de asentamientos rurales (dispersión, densidad, etc.), la red de soporte urbano en la que se integran, los sistemas de prestación de servicios públicos y privados, etc., requerirá una o varias escalas funcionales óptimas, según la función o servicio de que se trate. Es decir, una verdadera ordenación del territorio.

En este contexto, resulta especialmente útil recuperar el concepto de “línea de defensa”, es decir, identificar umbrales funcionales mínimos que debe alcanzar un territorio para que la provisión de servicios y derechos sea viable y sostenible a medio y largo plazo. Esta “línea de defensa” permitiría establecer prioridades de intervención en estos municipios o asentamientos, concentrando los esfuerzos públicos y organizativos allí donde aún existen condiciones mínimas para garantizar la funcionalidad territorial. Así, en lugar de extender servicios de forma dispersa e ineficiente (o simplemente no hacerlo de forma amplia y suficiente, con lo que una parte de la población está siendo olvidada e injustamente marginada, como ha venido ocurriendo durante décadas), se trata de articular escalas territoriales que superen el marco municipal. De este modo se pueden definir asentamientos funcionales de referencia, y desde ahí operar como anclajes para sostener el acceso efectivo a los servicios básicos y los derechos de la ciudadanía.

El cuarto aspecto se refiere a dos condiciones necesarias, pero no suficientes, para que la cooperación sea estable y sólida: los recursos y el liderazgo. Cuando hablamos de recursos, solemos pensar en una financiación estable y suficiente (que suele estar disponible gracias a los esfuerzos de los gobiernos regionales y nacionales). Sin embargo, tanto o más importante es el apoyo técnico y profesional y el desarrollo de capacidades. En este sentido, es fundamental clarificar las competencias, asegurar la financiación estructural y profesionalizar los órganos de gestión (TRONO et al., 2017). Pero el desarrollo de capacidades no puede recaer exclusivamente en los municipios, por lo que los gobiernos provinciales (diputaciones) o regionales deben desempeñar un papel muy activo en esta tarea, en coordinación con las redes de desarrollo local y las organizaciones de la sociedad civil.

En definitiva, se trata de un apoyo estructural estable, necesario para consolidar ecosistemas cooperativos sólidos y estables. La segunda condición necesaria es el liderazgo local, es decir, figuras con legitimidad social, conocimiento del territorio y

capacidad para movilizar los diferentes procesos e iniciativas. Un liderazgo adecuado es necesario para que los actores del territorio desarrollen y tengan visiones estratégicas compartidas, y para generar la confianza necesaria para mantener la implicación de los actores en los diferentes procesos.

El quinto aspecto se refiere a la necesidad de un marco público de planificación u ordenación territorial de referencia. En efecto, si abogamos por nuevas arquitecturas territoriales y procesos de (re)organización territorial, ello no puede depender únicamente de la iniciativa e innovación locales proyectadas, por ejemplo, en mecanismos de cooperación voluntaria. Se necesitan marcos públicos de planificación que den soporte, solidez y continuidad a los procesos. Del mismo modo, serían especialmente útiles y necesarios instrumentos para avanzar hacia un enfoque verdaderamente multisectorial. En este contexto, una perspectiva multinivel que asegure una buena y eficaz articulación de los municipios rurales con el resto de niveles administrativos es también necesaria para superar la sensación de aislamiento e impotencia que muchos municipios, y sus diferentes actores, tienen a la hora de diseñar, implementar o gestionar actuaciones. Por ello, una buena articulación multinivel basada en una previa articulación territorial puede ser especialmente útil.

Todo lo anterior no sólo es necesario para garantizar una mayor sostenibilidad social y económica de las zonas rurales más vulnerables, o su mayor y más efectiva integración y articulación con las zonas urbanas. La reorganización territorial tampoco es un fin en sí mismo, sino un medio para corregir desigualdades. Por ello, el lugar central en todos estos argumentos lo ocupa la justicia territorial y la necesidad de hacer efectivos los derechos de ciudadanía de los habitantes rurales. Pero no se trata de igualdad formal de derechos, sino de garantizar condiciones reales de acceso a servicios y oportunidades en estos territorios. Por tanto, afrontar el reto de hacer frente a los procesos de regresión rural y, en particular, al reto demográfico, requiere ambición reformadora, visión a largo plazo y voluntad de cooperación, a distintos niveles y por parte de distintos grupos de actores.

6 BIBLIOGRAFÍA

- BANDRÉS, E. & AZÓN, V. (2021): *La despoblación de la España interior*. Funcas. 41 p. https://www.funcas.es/documentos_trabajo/la-despoblacion-de-la-espana-interior/

- BARBEITO, R. & IGLESIAS, Á. (2022): Citizen Participation and Democratic Innovation in Spanish Local Governance. En Iglesias, Á. (Ed.). *Local Government in Spain*. Local and Urban Governance Series. Springer, pp.179-204.
- BRONTI, F. & MAZZA, A. (2025): Rethinking Italian inner areas: lessons from the potential demography. *Rivista Italiana di Economia demografia e Statistica*. Vol. LXXIX-1: 175-186. <https://www.rieds-journal.org/rieds/article/view/309>
- CASINI, L., BONCINELLI, F., GERINI, F., ROMANO, C., SCOZZAFAVA, G. & CONTINI C. (2021): Evaluating rural viability and well-being: Evidence from marginal areas in Tuscany. *Journal of Rural Studies*, 82: 64-75. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.002>
- CIPOLLINI, C. (2021): Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne. *Italian Papers on Federalism. Rivista geiridica on-line ISSiRFA – CNR*, 3(21): 52-79.
- COLLANTES, F. & PINILLA V. (2011): *Peaceful surrender. The depopulation of rural spain in the twentieth century*. Cambridge Scholars Publishing.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: Hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas de aquí a 2040 (COM(2021) 345 final). Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0345>
- COPUS, A. et al. (2020): *European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE)*. ESPON-UE, Main Final Report.
- DIÁRIO DA REPÚBLICA (2013): Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro. Reorganização administrativa do território das freguesias. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/11-a-2013-373798>
- ESPARCIA, J. (2021): La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. *Espacios rurales y retos demográficos. Una mirada desde los territorios de la despoblación*. Asociación Española de Geografía - Universidad de Valladolid. (2021). pp. 75-150. <https://roderic.uv.es/items/8518ba13-acd5-4546-b3de-c777bea63e2c/full>
- ESPARCIA, J. (2025a). Facing the (Un)sustainability of Southern European Rural Settlement Systems: Towards a New Territorial Architecture Grounded in Cooperative Territorial Governance? In Di Giovanni, Elisa, & Salzano, Diana (Eds.) *Aree Interne, Spopolamento e Rigenerazione Territoriale*, Edizioni Consiglio Nazionale delle Ricerche, pp. 63-82. <https://doi.org/10.48217/MNLSDG01>
- ESPARCIA, J. (2025b). Despoblación y cambios en el sistema rural de asentamientos en España. En García Rodríguez, José León. (ed). *Geografía, Cambio Global y vulnerabilidad Territorial*. Universidad de la Laguna - Asociación Española de Geografía, pp. 319-357. https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/42254/Geograf%C3%A1a_cambio_21.pdf?sequence=1
- ESPARCIA, J., ÁLVAREZ-COQUE, J.M., CASTRO, A., MARTÍNEZ, J., SANCHIS, C. & PÉLACH, A. (2025): Territorios rurales mediterráneos ante el cambio climático: vulnerabilidades, estrategias y resiliencia. En Romero, J. y Camarasa, A (Eds.). *Cambio climático y territorio en el mediterráneo ibérico. Efectos, estrategias y políticas*. Tirant Humanidades, pp. 147-183. <https://open.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9788410810570>
- ESPARCIA, J. & ABBASI F. (2020): Territorial Governance and Rural Development: Challenge or Reality? In Cejudo, E., and Navarro, F. (Eds.): *Neoendogenous Development in European Rural Areas. Results and Lessons*. Springer Geography, pp. 33-62.
- EUROSTAT (2024): Local Administrative Units (LAU). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>
- HULST, R., & VAN-MONTFORT, A. (Eds.) (2007): *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Springer.
- IDHUS. (2025): La Diáspora Griega y la Crisis Demográfica: Una Perspectiva Estratégica para el Futuro Nacional y Regional de Grecia. Instituto para el Desarrollo de Sociedades Humanas, 29/05/2025. <https://idhus.org/la-diaspora-griega-y-la-crisis-demografica-una-perspectiva-estrategica-para-el-futuro-nacional-y-regional-de-grecia/>
- IGLESIAS, Á. (Ed.) (2022): *Local Government in Spain*. Local and Urban Governance Series. Springer.
- IGLESIAS, A., CANALES, J.M., & VALENCIA Á. (2022): Introduction. In Iglesias, Á. (2022) (Ed.). *Local Government in Spain*. Local and Urban Governance Series. Springer, pp, 1- 26.
- JUNTA DE EXTREMADURA (2024): Eurorregión EUROACE (Alentejo y Centro de Portugal y Extremadura). 27/11/2024. <https://www.juntaex.es/w/comision-sectorial-euroace-desafio-demografico?inheritRedirect=true>
- KICKERT, W. (2011): Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3): 801-818. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01862.x>
- KLAUSEN, J. E. (2024): Governmental strategies for municipal amalgamations: evidence from 24 European countries. *Territory, Politics, Governance*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2406524>
- MACCHI-JANICA, G. (2016): Desertificazione demografica dell'italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola. In Trame nello spazio: quaderni di geografia storica e quantitativa, pp. 9-19. <https://usienair.unisi.it/handle/11365/1027915>
- MÉNDEZ, M. (2022): Intermunicipal Cooperation. In Iglesias, Á. (Ed.). *Local Government in Spain*. Local and Urban Governance Series. Springer, pp. 101-126.
- MITECO (2021): *Plan de 130 Medidas ante el Reto Demográfico*. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>
- MITECO (2025): *Consulta Pública Previa a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/estrategias-planes.html>
- MORENO, A.M. (2012): *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://app.vlex.com/sources/6620>
- NIETO, E. (2007): Iner-municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government. In Hulst, R., and van Montfort, A. (2007): (Eds.). *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Springer, pp. 169-192.
- NUNES, C. (2017): Political and Administrative Decentralization in Portugal: Four Decades of Democratic Local Government. In Nunes, C. and J. Bucek. (2017): . *Local Government and Urban Governance in Europe*. Urban Book Series. Springer, pp. 9-32.

- NUNES, C. & TRONO A. (Eds.) (2020): *Local Governance in the New Urban Agenda*. Local and Urban Governance Series. Springer.
- NUNES, C. & BUCEK J. (2017): *Local Government and Urban Governance in Europe*. Urban Book Series. Springer.
- PINILLA, V. (2023): El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España. *Papeles de Economía Española*, 176: 146-161.
- PINILLA, V. & SÁEZ L.A. (2016): Despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras. CEDDAR Report.
- PINILLA, V., & SÁEZ L.A. (2021): *What Do Public Policies Teach us About Rural Depopulation. The Case Study of Spain*. European Countryside, 13(2). <https://doi.org/10.2478/euco-2021-0021>
- PIRAS, S., TAGAI, G. & GRUNFELDER J. (2020): *Measuring, Mapping and Classifying Simple and Complex Shrinking*. In European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE). ESPON-UE, Final Report – Annex 2.
- POCTEP. (2022): Programas Interreg España – Portugal. <https://2007-2020.poctep.eu/>, https://2007-2020.poctep.eu/sites/default/files/reto_demografico_poctep.pdf
- SMART RURAL 21 (2025). Preparatory action on Smart Rural Areas in the 21st Century. Portugal. <https://www.smartrural21.eu/countries/portugal/>
- Tribunal de Cuentas (2025). Informe de fiscalización operativa y con enfoque evaluador del Plan de 130 medidas frente al reto demográfico. Ejercicios 2021 a 2023. <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-evalua-el-Plan-de-130-medidas-frente-al-reto-demografico-y-recomienda-al-MITECO-rediseñar-la-estrategia/>
- TRONO, A. (2020): Regional Reorganisation in Italy: Challenges and Changes. In Nunes, C. and A. Trono (2020) (Eds.). *Local Governance in the New Urban Agenda*. Local and Urban Governance Series. Springer, pp. 179-200.
- TRONO, A., CHIARA, M. & CASTRONUOVO V. (2017): Urban Regeneration and Local Governance in Italy: Three Emblematic Cases. In Nunes, C. and J. Bucek (2017). *Local Government and Urban Governance in Europe*. Urban Book Series. Springer, pp. 171-192.
- VALENCIA, Á., & COLLADO, F. (2022): Local Governance in a Context of Multilevel Governance. In Iglesias, Á. (Ed.). *Local Government in Spain*. Local and Urban Governance Series. Springer, pp. 55-80.

7 AGRADECIMIENTOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

El autor agradece a las personas evaluadoras anónimas sus observaciones, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original a las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

El presente trabajo es traducción y adaptación del original Esparcia, J. (2025a). Facing the (Un)sustainability of Southern European Rural Settlement Systems: Towards a New Territorial Architecture Grounded in Cooperative Territorial Governance? In Di Giovanni, Elisa, & Salzano, Diana (Eds.) *Aree Interne, Spopolamento e Rigenerazione Territoriale*, Edizioni Consiglio Nazionale delle Ricerche, pp. 63-82. <https://doi.org/10.48217/MNLSDG01>.

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i PID2020-114554RB-I00 (DESPOBLACIÓN), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIN), Agencia Estatal de Investigación (AEI /10.13039/501100011033/).