

LUIS MIGUEZ MACHO

Catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela (España)

luis.miguez@usc.es

LAS POLÍTICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL EN ESPAÑA. UNA REVISIÓN DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

PUBLIC POLICIES AGAINST RURAL DEPOPULATION IN SPAIN. A REVIEW FROM THE PERSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto proponer líneas de revisión de las políticas contra la despoblación del medio rural en España, con el fin de tratar de mejorar su eficacia. Por una parte, el fenómeno de la despoblación no se debería vincular a la cuestión del reto demográfico sin algunas precauciones, porque un eventual rejuvenecimiento de la población del país no implicaría necesariamente la repoblación del medio rural. Bien al contrario, lo que ha ocurrido en otros momentos históricos (en concreto, en las distintas oleadas del proceso industrializador) es que los incrementos fuertes de la población han implicado el abandono masivo de las zonas rurales y el crecimiento de las ciudades, y así sigue ocurriendo en la actualidad en los países menos desarrollados. Por otra parte, para que las políticas contra la despoblación lleguen a ser eficaces, tendrían que ir precedidas de una reflexión sobre qué es lo que se pretende combatir. Los efectos negativos de la despoblación se pueden agrupar en dos grandes categorías: efectos de carácter cultural y efectos de carácter natural. Los primeros se refieren a la pérdida de patrimonio antropológico que supone el abandono de los núcleos rurales de población. Los segundos derivan del abandono de la actividad agraria, que implica la falta de cultivo y de cuidado de los campos y de los bosques, con el consiguiente desarrollo espontáneo de la vegetación, que favorece la multiplicación y agravamiento de los incendios forestales. Sin embargo, ambos tipos de efectos negativos de la despoblación no deberían ponerse al mismo nivel; los efectos de tipo cultural no suponen una amenaza vital para la sociedad, pero los de tipo natural sí. Asimismo, en el trabajo se desarrolla una reflexión sobre el papel que corresponde desarrollar

al derecho administrativo en la instrumentación de esas políticas, porque parece claro que su función no se debería limitar a las distintas técnicas de la actividad administrativa de fomento. El derecho administrativo ofrece otros instrumentos útiles para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas contra la despoblación del medio rural y el primero de ellos son las técnicas de planificación pública. No es seguro, sin embargo, que la nueva figura de las llamadas «estrategias» resulte la más adecuada en el caso que nos ocupa, ya que la dimensión territorial del fenómeno de la despoblación aconsejaría más bien acudir a las técnicas de planificación territorial que se enmarcan en la política de ordenación del territorio, y articularlas con las de planificación del desarrollo rural y ordenación urbanística. Otra tendencia que se observa es la introducción transversal de la perspectiva demográfica y territorial en la actividad administrativa de fomento y, en particular, en el diseño de las subvenciones y ayudas públicas, así como en la contratación pública, lo que genera no pocas dudas, por la dificultad del cumplimiento simultáneo de tantos factores como la legislación va tratando de imponer en esos instrumentos de la actividad administrativa. Por último, el interés general que concurre en la lucha contra los efectos negativos de tipo natural de la despoblación del medio rural permite el recurso a las técnicas más invasivas de intervención en la actividad privada, como sucede con la expropiación de uso de fincas en estado de abandono para la ejecución de proyectos de recuperación de la actividad agraria previamente calificados por la administración.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to propose lines of review for policies against rural depopulation in Spain, with a view to improving their effectiveness. On the one hand, the phenomenon of depopulation should not be linked to the issue of demographic challenge without some precautions, because a possible rejuvenation of the country's population would not necessarily imply the repopulation of rural areas. On the contrary, what has happened at other times in history (specifically, during the various waves of industrialisation) is that sharp increases in population have led to the mass abandonment of rural areas and the growth of cities, and this continues to be the case today in less developed countries. Furthermore, for policies against depopulation to be effective, they

would have to be preceded by a reflection on what is to be combated. The negative effects of depopulation can be grouped into two broad categories: cultural effects and natural effects. The former refer to the loss of anthropological heritage resulting from the abandonment of rural population centres. The latter stem from the abandonment of agricultural activity, which implies a lack of cultivation and care of fields and forests, with the consequent spontaneous development of vegetation, which favours the multiplication and aggravation of forest fires. However, these two types of negative effects of depopulation should not be placed on the same level; cultural effects do not pose a vital threat to society, but natural effects do. The paper also reflects on the role that administrative law should play in the implementation of these policies, because it seems clear that its function should not be limited to the various techniques of administrative promotion. Administrative law offers other useful instruments for the development and implementation of public policies against rural depopulation, the first of which are public planning techniques. It is not certain, however, that the new concept of so-called “strategies” is the most appropriate in the case at hand, since the territorial dimension of the phenomenon of depopulation would suggest that it would be better to resort to territorial planning techniques that fall within the framework of land use policy, and to coordinate them with rural development and urban planning techniques. Another trend that can be observed is the cross-cutting introduction of demographic and territorial perspectives into administrative development activities and, in particular, into the design of subsidies and public aid, as well as into public procurement, which raises many doubts due to the difficulty of simultaneously complying with so many factors that legislation is trying to impose on these instruments of administrative activity. Finally, the general interest in combating the negative effects of rural depopulation allows for the use of more invasive techniques of intervention in private activity, such as the expropriation of abandoned farms for the implementation of agricultural recovery projects previously approved by the administration.

PALABRAS CLAVE: despoblación, reto demográfico, abandono de la actividad agraria, ordenación del territorio.

KEYWORDS: depopulation, demographic challenge, abandonment of agricultural activity, land use planning.

ÍNDICE: 1. Introducción. - 2. Crisis demográfica y despoblación del medio rural. La introducción del equilibrio demográfico territorial en las políticas de impulso demográfico.- 3. Los efectos negativos de la despoblación. Despoblación del medio rural y abandono de la actividad agraria. - 4. Políticas públicas contra la despoblación del medio rural y derecho administrativo. - 5. Conclusiones.

1. Introducción

El fenómeno de la despoblación del medio rural ha empezado a suscitar en España el interés académico y político en un periodo relativamente reciente, que se puede cifrar en una década. Desde el inicio, se ha vinculado a la crisis demográfica que vive nuestro país y que ya había sido objeto de atención con anterioridad. Puede afirmarse que fue la grave crisis económica que afectó a España entre los años 2008 y 2014 la que despertó el interés público en esta última cuestión, al provocar saldos migratorios negativos durante algunos años, lo que llevó a una disminución de la población total del país entre 2012 y 2016¹, poniendo de relieve con toda crudeza la realidad del declive demográfico que se está viviendo.

Sin embargo, crisis demográfica y despoblación del medio rural no son fenómenos que vayan necesariamente unidos. Bien al contrario, lo que ha ocurrido en otros momentos históricos (en concreto, en las distintas oleadas del proceso industrializador) es que los incrementos fuertes de la población han implicado el abandono masivo de las zonas rurales y el crecimiento de las ciudades, y así sigue ocurriendo en la actualidad en los países menos desarrollados². Por tanto, la vinculación que se lleva a cabo en España entre crisis demográfica y despoblación exige precisiones: el proceso de abandono del medio rural existía igualmente cuando teníamos altas tasas de crecimiento de la población, por lo que no es una consecuencia específica del actual declive demográfico.

La segunda cuestión que merecería una revisión crítica es la relativa a los propios motivos que convierten la despoblación del medio rural en un fenómeno que debe ser combatido. Los efectos negativos de la despoblación que se suelen mencionar se pueden agrupar en dos grandes categorías: efectos de carácter cultu-

¹ Los datos oficiales pueden consultarse en la página web del Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/>.

² Véase F.J. SANZ LARRUGA, *Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho*, en F.J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (eds.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2021, p. 35 ss.

ral y efectos de carácter natural. Los primeros se refieren a la pérdida de patrimonio antropológico (o etnográfico, como lo denomina la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español en su título VI³) que supone el abandono de los núcleos rurales de población (desaparición de costumbres y tradiciones vinculadas a la vida en el medio rural, abandono y ruina de las edificaciones tradicionales)⁴. Los segundos derivan del abandono de la actividad agraria, que implica la falta de cultivo y de cuidado de los campos y de los bosques, con el consiguiente desarrollo espontáneo de la vegetación, que favorece la multiplicación y agravamiento de los incendios forestales, por mencionar sus consecuencias más destructivas⁵. Sin embargo, ambos tipos de efectos negativos de la despoblación no deberían ponerse al mismo nivel; los efectos que he denominado de tipo cultural no suponen una amenaza vital para la sociedad, pero los de tipo natural sí. Ahora bien, la pérdida de población en el medio rural, aunque conlleva inevitablemente consecuencias de tipo cultural, porque cercena la transmisión de las costumbres y tradiciones ligadas a una determinada forma de vida, no tiene por qué comportar también el abandono de la actividad agraria. De hecho, con el grado de mecanización que ha alcanzado este tipo de actividad económica, sería posible mantenerla con una cantidad muy reducida de población radicada en las zonas rurales; por consiguiente, el abandono de la actividad agraria no puede considerarse una consecuencia indefectible de la despoblación del medio rural.

Este trabajo tiene por objeto proponer líneas de revisión de las políticas contra la despoblación del medio rural, con el fin de tratar de mejorar su eficacia. Pretende, asimismo, incorporar una reflexión sobre el papel que le corresponde desarrollar al derecho administrativo en la instrumentación de esas políticas, por-

3 Sobre esta cuestión conceptual y terminológica, puede consultarse el estudio de S. RODRÍGUEZ BECERRA, *Patrimonio cultural y patrimonio antropológico*, en *Revista de Dialectología y Tradiciones Culturales*, LIV, 2 (1999), pp. 107-123.

4 Véase L. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales*, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 416 ss.

5 Véase A. DE NUCCIO, *El desafío del acceso a la tierra entre crisis demográfica y dimensión local. Una comparación entre España e Italia desde la perspectiva del derecho administrativo*, Las Rozas (Madrid), Aranzadi, 2025, pp. 47-49.

que, en el contexto que se acaba de describir, parece claro que su función no se debería limitar a las distintas técnicas de la actividad administrativa de fomento, sino que tendría que abarcar también la actividad de planificación, sobre todo en su vertiente de ordenación del territorio, y la de intervención en la actividad privada, que es imprescindible para el mantenimiento y recuperación de la actividad agraria.

2. Crisis demográfica y despoblación del medio rural. La introducción del equilibrio demográfico territorial en las políticas de impulso demográfico

En España se utiliza oficialmente la expresión «reto demográfico» para hacer referencia a los problemas relacionados con la evolución de la demografía y la distribución territorial de la población. Se trata de una cuestión que ha sido incorporada a las políticas públicas recientemente, a pesar de que el problema demográfico, en su doble dimensión de inversión de la pirámide poblacional y de despoblación de determinadas zonas del territorio nacional, se lleva manifestando desde hace varias décadas. Como se ha dicho en la Introducción, el interés público en el tema se ha suscitado a raíz de la disminución de la población del país que se experimentó entre los años 2012 y 2016, en el marco de la grave crisis económica que se vivía en aquellos años y que provocó saldos migratorios negativos.

El último gobierno del Partido Popular, presidido por Mariano Rajoy Brey, llevó a la Conferencia de Presidentes, en su reunión de 17 de enero de 2017, la creación de un Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Inmediatamente después, el Real decreto 40/2017, de 27 de enero, creó el referido Comisionado como órgano con el rango de subsecretaría en el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, aunque con dependencia funcional de este último y del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Con el primer gobierno socialista presidido por Pedro Sánchez Pérez-Castejón, el Comisionado pasó a quedar adscrito únicamente al Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

El artículo 1 del Real decreto 40/2017 encomendaba al Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico «la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del de-

soplamiento territorial y de los efectos de la población flotante». Por consiguiente, esta disposición comprendía dentro de la expresión «reto demográfico» tres fenómenos: el envejecimiento poblacional o inversión de la pirámide poblacional, la despoblación y los efectos de la llamada «población flotante» derivada del turismo estacional. Así se desarrolló en las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaboradas por el Comisionado y aprobadas por el Consejo de Ministros en su reunión de 29 de marzo de 2019⁶.

Posteriormente, en el segundo mandato del presidente Sánchez Pérez-Castejón la expresión «reto demográfico» se incorporó a la denominación del Ministerio para la Transición Ecológica («Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico») y el Comisionado se transformó en una secretaría general de éste (lo que implica que mantiene el rango de subsecretaría), de la que depende la Dirección General de Políticas contra la Despoblación, lo cual se ha mantenido en el tercer mandato del presidente⁷. Asimismo, el 23 de julio de 2020 se constituyó la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico como «órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades y Ciudades Autónomas para coordinar y cooperar en las políticas dirigidas a afrontar los desafíos demográficos en España y en particular la despoblación, el progresivo envejecimiento, y los efectos de la población flotante» (artículo 1 del Reglamento interno de la Conferencia).

Finalmente, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se aprobó en marzo de 2021 el Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico, con actuaciones para el período 2021-2023⁸, a lo que ha seguido en la actualidad la elaboración de un nuevo marco estratégico para el reto demográfico,

6 https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd_tcm30-517765.pdf. Última consulta el 9 de febrero de 2026.

7 Artículo 12 del Real decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Las funciones de la Secretaría General para el Reto Demográfico y de la Dirección General de Políticas contra la Despoblación aparecen detalladas en los artículos 11 y 12 del Real decreto 503/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

8 https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf. Última consulta el 9 de febrero de 2026.

que prevé tres instrumentos: la Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, el Plan de acción estatal “País de 30 Minutos” y la creación de un Observatorio de la Equidad Territorial y el Reto Demográfico⁹.

La relación que pueda existir entre los efectos del turismo estacional y el envejecimiento y la despoblación es ciertamente difícil de apreciar, lo que dota de una cierta falta de coherencia a esta concepción del «reto demográfico». Pero tampoco cabe identificar la lucha contra la inversión de la pirámide poblacional con la lucha contra la despoblación del medio rural, porque resultaría perfectamente posible emprender políticas de impulso demográfico que no tuviesen en cuenta el objetivo del equilibrio demográfico territorial. De hecho, si se consiguiesen aplicar con éxito políticas de impulso demográfico, pero se mantuviese la actual tendencia de asentamiento de la población en las zonas urbanas y costeras, el problema de la despoblación del medio rural y del interior se podría agravar ulteriormente.

La primera ley autonómica aprobada para hacer frente al reto demográfico, la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, menciona en el artículo 4.e) como uno de sus principios rectores el «equilibrio territorial», que define como «una ordenación equilibrada del territorio que garantice el acceso equitativo a las oportunidades y los servicios públicos y corrija las desigualdades entre los diferentes territorios de Galicia y las zonas de interior y de costa y, particularmente, la polarización entre el medio rural y el urbano», y dedica el capítulo VI de su título II, en el que se recogen las políticas públicas para el impulso demográfico, al referido equilibrio territorial. Por su parte, la segunda ley autonómica aprobada en esta materia, la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, incorpora explícitamente a su propio título el factor territorial y menciona como uno de sus objetivos estratégicos «frenar los procesos de despoblación del medio rural» [artículo 4.d)], de tal manera que habla de «perspectiva demográfica y territorial» (artículo 5) y de «análisis de impacto demográfico y territorial» (artículo 6)¹⁰.

⁹ <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/estrategias-planes.html>. Última consulta el 9 de febrero de 2026.

¹⁰ Para una sistematización de las medidas de impulso demográfico que se están articulando por las comunidades autónomas y una reflexión sobre su carácter «transversal», véase F.J. SANZ

3. Los efectos negativos de la despoblación. Despoblación del medio rural y abandono de la actividad agraria

Más abundante que la legislación autonómica existente en materia de reto demográfico es la que se ha dictado en materia de desarrollo rural y lucha contra la despoblación:: Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha; Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural (País Vasco); Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón; Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana. Sorprendentemente, en los preámbulos o exposiciones de motivos de estos textos legislativos no hay una reflexión explícita sobre los motivos que hacen de la despoblación del medio rural un fenómeno que deba ser combatido; simplemente, se presupone que es algo negativo en sí mismo. No obstante, de los objetivos que recogen se pueden deducir, *sensu contrario*, los efectos que se consideran negativos de la despoblación. Tomando como ejemplo la Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-la Mancha, en su artículo 4 se habla de «incentivar la protección, rehabilitación, recuperación y utilización del patrimonio natural, cultural material e inmaterial, etnológico e histórico autóctonos como vía de valorización económica y social de la singularidad de la dimensión local del mundo rural y del sentido de pertenencia a sus habitantes» [letra f)], de «promocionar y conservar las tradiciones, fiestas populares, la riqueza gastronómica y los oficios artesanos, como valores diferenciales del medio rural» [letra h)] o de «visibilizar los aspectos y valores positivos que atesora la vida rural y sus ventajas competitivas, para contrarrestar la hegemonía cultural y social que ensalza la vida urbana» [letra l)]. Todo ello remite a los efectos negativos de tipo cultural que se han definido en la Introducción a este trabajo: hay un patrimonio antropológico vinculado a la vida en el medio rural que se ve en peligro si deja de existir la población que lo genera y mantiene.

LARRUGA, *Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural*, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 129 ss.

Todas estas leyes, igual que las antes mencionadas de impulso demográfico de Galicia y de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, contienen previsiones relativas al apoyo a la actividad agraria¹¹, si bien no contemplan el abandono de la tierra agraria productiva como un problema específico ocasionado por la despoblación del medio rural, pese a la existencia de autores que afirman que, de entre los Estados miembros de la Unión, España es donde se prevé que se produzca un mayor abandono de tierras agrícolas en las próximas décadas¹². En cambio, sí se encuentra un análisis de este problema en el Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y

11 En la Ley de impulso demográfico de Galicia se prevé la facilitación por la administración pública del acceso a la tierra (artículo 87), el impulso de las actividades agrarias (artículo 88) y el impulso también de la sostenibilidad de éstas (artículo 89); en la Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha se contempla que la administración regional realizará actuaciones de apoyo al sector agrícola, ganadero y forestal (artículo 51), de apoyo a la mejora de la posición de los agricultores y agricultoras en la cadena de valor (artículo 52), de apoyo a la demanda de productos agroecológicos y de calidad diferenciada de la región (artículo 53), de puesta en valor de los servicios de los ecosistemas forestales (artículo 54) y de apoyo a la comercialización de los productos forestales de la región (artículo 55); en la Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura la sección 2ª del capítulo II de su título II se ocupa de las medidas de fomento de los sectores agrícola, ganadero y forestal, y hay también un artículo, el 38, dedicado a las medidas de promoción del acceso a la tierra; la Ley de desarrollo rural del País Vasco prevé, entre los objetivos sectoriales de las políticas institucionales en el medio rural de su artículo 6, diversos relativos a la agricultura, silvicultura y alimentación; la Ley de dinamización del medio rural de Aragón tiene un artículo 44 sobre agricultura y ganadería con previsiones sobre “promover medidas para combatir el abandono de superficies de cultivo, así como de nuevos usos para los suelos agrarios ya abandonados”; la Ley integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana, en su artículo 37, relativo al apoyo a la cadena de valor agroalimentaria, incluye el mandato de que se articulen medidas para favorecer el relevo generacional en el sector agrario y ganadero, la mejora estructural de las explotaciones y las infraestructuras agrarias, el mantenimiento y la recuperación de la agricultura de secano en terrenos abancalados de las zonas forestales para el fomento del mosaico agroforestal o la implantación de una renta rural agropecuaria que apoye el mantenimiento de las actividades de agricultura y ganadería;

12 Véase J.V. TOMÁS, C. CALAFAT, A. GALLEGU, V. MARTÍNEZ, *Estimación de la superficie agrícola abandonada en cultivos permanente: registros y teleobservación*, en *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria. Libro de Actas*, Cartagena (Murcia), Universidad Politécnica de Cartagena, 2021, pp. 705-708. No obstante, no es fácil encontrar una constatación clara de esos datos, como se puede comprobar si se consulta el informe elaborado por A. LOPES BARBOSA Y OTROS, *European landscape changes between 2010 and 2050 under the EU Reference Scenario*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, en el que se evalúa la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que sufrió Galicia en octubre de 2017¹³. Este documento analiza con detalle en sus apartados 3.3.3.1 y 3.3.3.2 los procesos de desagrarización y de envejecimiento y pérdida de población en el medio rural, que provocan el abandono de la tierra agraria productiva, al que sigue la extensión desordenada de la vegetación y del bosque no ordenado, que, a su vez, es una de las principales causas del aumento de la peligrosidad de los incendios forestales¹⁴.

Las nuevas oleadas extraordinarias de incendios forestales producidas en los veranos de 2022 y 2025 obligan a retomar este análisis, que pone de relieve que la despoblación del medio rural, si va acompañada del abandono de la actividad agraria, se convierte en un riesgo vital para la sociedad que la sufre.

El Dictamen del Parlamento de Galicia 2018 contiene algunas propuestas de instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. Así, en su apartado 82 recomienda impulsar el establecimiento de entidades similares a las juntas de compensación urbanística, para facilitar la gestión conjunta de las tierras mediante la integración obligatoria de éstas, siempre que dichas entidades sean promovidas por los titulares de la mayoría de la superficie del ámbito de actuación. Sin embargo, las juntas de compensación urbanística no parecen un buen modelo para trasladar al ámbito de la gestión agraria, ya que, aparte de las evidentes diferencias entre la gestión urbanística y la agraria, la experiencia demuestra que dichas entidades con frecuencia fracasan cuando la propiedad está muy dividida, que es justo lo que sucede en el medio rural gallego, por no hablar del problema que supondría la integración en estas iniciativas de las fincas de propietario desconocido. Sería más adecuado fomentar la constitución de entidades de gestión conjunta de la tierra agraria, de carácter asociativo y voluntario, extendiendo el modelo de las sociedades forestales al ámbito agropecuario, pero superando el carácter obligadamente mercantil que éstas tienen en la legislación esta-

13 *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, X legislatura, núm. 346, de 10 de agosto de 2018.

14 En la doctrina científica, véase al respecto E. CORBELLE RICO, R. CRECENTE MASEDA, *El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencias*, en *Revista Galega de Economía*, 17, 2 (2008), pp. 7 ss.

tal que las regula¹⁵.

Otra recomendación, que se recoge en el apartado 83 del dictamen, consiste en la creación de la figura de los polígonos agrícolas y forestales, vinculados a proyectos agroforestales viables, dentro de una ordenación integral del territorio rural de Galicia que se tendría que desarrollar con carácter previo. Esta propuesta se liga expresamente a las actuaciones de fijación de población en el medio rural, por lo que se añade que se tendría que dar preferencia a la participación en los proyectos agroforestales de los habitantes de la zona delimitada. La administración asumiría el protagonismo tanto en la delimitación de los polígonos, atendiendo a la demanda de empresas agroganaderas y forestales o a la iniciativa de nuevos emprendedores que necesiten tierras para llevar a cabo proyectos viables, como en la mediación entre estos promotores y los titulares de las tierras para su venta o arrendamiento, incluyendo la investigación de la propiedad en los casos en que no esté debidamente determinada.

La denominación de polígonos está de nuevo tomada del ámbito urbanístico, pero, más allá de estas dudosas analogías, la clave del éxito de la propuesta se halla sin duda en la existencia de proyectos de explotación agraria concretos y viables que garanticen que las tierras afectadas por la actuación vayan a ser trabajadas, con reestructuración de la propiedad o sin ella. Por eso, en un apartado anterior del dictamen, el 81, se recomienda también el desarrollo, a través de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural y en colaboración con los ayuntamientos y otros actores públicos y privados, de proyectos piloto de movilización de tierras agrarias, cuando exista una demanda efectiva para el desarrollo de iniciativas productivas.

Los primeros pasos en esta dirección se dieron con la introducción por las Leyes autonómicas gallegas de medidas fiscales y administrativas de los años 2018 y 2019 de los proyectos de movilización de tierras y del programa de aldeas modelo en la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras¹⁶. Sin embargo, la plasmación más completa de esta política se encuentra en la nueva Ley 11/2021,

¹⁵ Véase la disposición adicional quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

¹⁶ Artículos 21 de la Ley del Parlamento de Galicia 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y 18 de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, que deroga la citada Ley de movilidad de tierras de 2011, sustituyéndola por un nuevo texto legal que crea un Banco de Explotaciones al lado del Banco de Tierras, cambia los proyectos de movilización de tierras por la nueva figura de los polígonos agroforestales, mantiene las aldeas modelo, aunque con relevantes modificaciones, y añade un nuevo instrumento que también puede favorecer la recuperación de la tierra agraria productiva, las agrupaciones de gestión conjunta¹⁷. Además, afronta por primera vez uno de los grandes problemas que se encuentra en Galicia cualquier iniciativa de recuperación de la tierra agraria productiva, el gran número de fincas de propietario desconocido¹⁸.

4. Políticas públicas contra la despoblación del medio rural y derecho administrativo

A la vista del contexto que se acaba de exponer, hay que preguntarse cuál es la función que le corresponde desempeñar al derecho administrativo en el desarrollo y aplicación de las políticas públicas contra la despoblación del medio rural y, en particular, cuáles de sus técnicas son las más adecuadas para este fin.

La perspectiva a medio y largo plazo que necesariamente tiene que adoptar la lucha contra la despoblación si pretende ser efectiva aconseja que las técnicas de planificación pública sean las primeras a las que haya que recurrir. Ya he tenido ocasión de exponer en trabajos anteriores la opinión de que un fenómeno con las características que presenta la despoblación del medio rural no se puede abordar eficazmente mediante medidas descoordinadas entre sí por encuadrarse en políticas públicas distintas, responsabilidad de departamentos o incluso de administra-

17 Para un estudio de los nuevos instrumentos que introduce esa ley, cabe remitirse a L. MIGUEZ MACHO, *La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia*, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 333-356, y A. DE NUCCIO, *El desafío del acceso a la tierra entre crisis demográfica y dimensión local. Una comparación entre España e Italia desde la perspectiva del derecho administrativo*, cit., pp. 227 ss.

18 Véase al respecto J.M. BUSTO LAGO, *La titularidad, el aprovechamiento y la gestión de la propiedad forestal en Galicia*, en F.J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (eds.) *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 520 ss.

ciones públicas también diferentes¹⁹. Es necesario que exista una planificación conjunta y un tronco vertebrador de tales medidas, y la opción que están adoptando algunas de las leyes autonómicas en materia de reto demográfico y lucha contra la despoblación es la de recurrir a la nueva figura de las «estrategias». Así, en la Ley de impulso demográfico de Galicia se prevé la elaboración de una «estrategia de impulso demográfico» (disposición adicional segunda), en la Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha se habla de una «estrategia regional frente a la despoblación» (artículo 18) y en la Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura de una «estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura» (artículo 17). Sin embargo, la dimensión eminentemente territorial que tiene el fenómeno de la despoblación exigiría también y sobre todo su toma en consideración prioritaria en la política de ordenación del territorio²⁰.

La ordenación del territorio se concibe en la actualidad como una función pública global dirigida a planificar los usos del territorio y coordinar las actuaciones con incidencia territorial de las diferentes administraciones públicas, con el fin de conseguir un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado²¹. A pesar

19 Véase L. MIGUEZ MACHO, *Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 2, pp. 438-439. La importancia de la planificación pública en esta materia también es destacada por otros autores que han estudiado el tema, como M. ALMEIDA CERREDA, *Colaboración y planificación interadministrativas para la consecución de una distribución equilibrada de la población sobre el territorio*, en F.J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (eds.) *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 413 ss., con un interesante estudio de los diferentes instrumentos de planificación, o D. SANTIAGO IGLESIAS, *Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación*, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 214 ss.

20 Véase F. LÓPEZ RAMÓN, *La lucha contra la despoblación rural*, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 44 ss.

21 Véase, en particular, la Carta europea de la ordenación del territorio aprobada en la 6ª Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio del Consejo de Europa (CEMAT) (Torremolinos, 19 y 20 de mayo de 1983); el texto oficial en inglés puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatial-planning/adopted-texts> (existe también versión oficial en francés). Última consulta el 9 de febrero de 2026.

de ello, una revisión de la legislación autonómica sobre ordenación del territorio pone de manifiesto que ésta no recoge entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial²². Teniendo en cuenta las dimensiones que ha alcanzado el fenómeno de la despoblación del medio rural en algunas comunidades autónomas, esta mención hoy resulta imprescindible. La ordenación del territorio debería integrar expresamente el equilibrio demográfico territorial como uno de sus objetivos principales, ya que es la función pública global que puede articular de forma conjunta las políticas y actuaciones públicas orientadas a luchar contra la despoblación y a dinamizar el medio rural, en el marco del respeto a los principios del desarrollo sostenible y de la protección del medio rural que se recogen en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

El estudio del derecho positivo demuestra la existencia de una cierta desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de desarrollo del medio rural que aconsejaría la integración de ambas perspectivas. Para ello, por una parte, tanto la legislación como los instrumentos de ordenación del territorio deberían incluir entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial y, por tanto, la lucha contra la despoblación y la dinamización del medio rural; por otra parte, los instrumentos de desarrollo rural tendrían que vincularse explícitamente a la ordenación del territorio y encuadrarse en las directrices generales y objetivos de ésta. Uno de los pocos ejemplos que en este sentido se encuentran en la legislación autonómica es el de la Ley de desarrollo rural del País Vasco, cuyo artículo 6 incluye entre los objetivos sectoriales de las políticas institucionales en el medio rural algunos relativos específicamente a la materia de ordenación del territorio. En concreto, uno de esos objetivos es “propiciar que los procesos de aprobación o revisión de las Directrices de Ordenación del

22 La única ley autonómica que contiene una mención expresa a la cuestión es la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León, la cual, al definir las determinaciones mínimas de las directrices de ordenación del territorio, incluye los «criterios de actuación en áreas desfavorecidas por declive económico o demográfico, por situaciones de incomunicación u otras desventajas objetivas, o por existencia de riesgos naturales o tecnológicos» (artículo 10.1.g). Sin embargo, en las directrices esenciales de ordenación del territorio de esa comunidad autónoma, aprobadas por la Ley 3/2008, de 17 de junio, sólo hay un punto, el 5.5, dedicado al «fomento del arraigo en el medio rural», con algunas previsiones sobre el fomento del mantenimiento y mejora de la actividad agraria.

Territorio (DOT), de los planes territoriales parciales (PTP) y sectoriales (PTS), así como de los planes generales de ordenación urbana (PGOU), contribuyan a la preservación del espacio rural y a valorar en su redacción las necesidades y estrategias recogidas en los programas de desarrollo territorial (PDT) previstos en el artículo 9^o.

Igualmente, los instrumentos de desarrollo del medio rural deberían articularse también con los de ordenación urbanística. El derecho urbanístico español ha llegado a un grado de evolución en el que el modelo de planificación integral de términos municipales enteros ha entrado en crisis por diversos factores, al mismo tiempo que el desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio permite ordenar urbanísticamente el medio rural con independencia de la existencia o no de plan general de ordenación municipal²³. Éste podría transformarse así en un instrumento que ordene exclusivamente los núcleos urbanos y su eventual crecimiento, con lo que la ordenación urbanística del medio rural quedaría encomendada a los instrumentos de ordenación del territorio. Ello haría posible dar un tratamiento particularizado a las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación, que tendría que partir de la corrección del urbanismo disperso, ya que dificulta y encarece la prestación de los servicios necesarios para la implantación de actividades productivas y la fijación de población, y en el fomento de la rehabilitación edificatoria, factor clave para favorecer la recuperación de población en el medio rural evitando la proliferación indiscriminada de edificaciones aisladas²⁴.

23 La crisis del actual régimen de ordenación urbanística en su aplicación al medio rural se puede encontrar analizada en profundidad, con referencia al caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, en J.J. RAPOSO ARCEO, *El régimen jurídico urbanístico del suelo rústico como factor de dinamización en el rural de Galicia*, en F.J. SANZ LARRUGA, L. MIGUEZ MACHO (eds.) *Derecho y dinamización e innovación rural*, Valencia, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 529-573.

24 Asimismo, el acceso a la vivienda en el medio rural necesita de soluciones adaptadas a las particularidades de éste. Como alternativa a los porcentajes de reserva de edificabilidad residencial para vivienda sometida a algún régimen de protección pública, que resultan de difícil aplicación fuera del ámbito urbano, las políticas públicas de vivienda en el medio rural tendrían que centrarse en la intermediación entre propietarios e interesados en la adquisición o alquiler de viviendas para hacer de ellas su residencia habitual, así como en las ayudas destinadas a ese fin y a la rehabilitación. Sobre esta cuestión, cabe remitirse al detallado estudio de M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 2, pp. 475-494.

Naturalmente, otras técnicas que ofrece el derecho administrativo para articular las políticas públicas contra la despoblación del medio rural son las propias de la actividad de fomento²⁵. Ahora bien, las leyes autonómicas que se han empezado a dictar en materia de reto demográfico y lucha contra la despoblación del medio rural consideran, que para que la actividad administrativa de fomento resulte efectiva en el ámbito que nos ocupa, es fundamental la introducción transversal de la perspectiva demográfica y territorial en su diseño. Por lo tanto, no se trataría sólo de utilizar las técnicas clásicas de la actividad administrativa de fomento, como las subvenciones y ayudas públicas, para conseguir de manera directa los objetivos de estas políticas, sino de tener en cuenta el factor demográfico y territorial también en las medidas de fomento que se diseñan con otras finalidades prioritarias²⁶.

De esta manera, se traslada a las técnicas de la actividad administrativa de fomento la misma estrategia que ya se aplica en la contratación pública, es decir, su utilización instrumental para conseguir objetivos de interés general que desbordan su finalidad principal de proveer a las entidades del sector públicos los bienes y servicios que necesitan para desarrollar sus funciones y competencias. A este respecto, debe señalarse que las leyes autonómicas mencionadas también obligan a que la contratación pública, en el ámbito competencial autonómico, se utilice como instrumento para conseguir los objetivos vinculados al reto demográfico y la lucha contra la despoblación del medio rural²⁷.

25 Para un estudio de su aplicación a la lucha contra la despoblación, véase I. CALATAYUD PRATS, *Despoblación, ayudas de Estado y deducciones fiscales a la actividad empresarial*, en D. SANTIAGO IGLESIAS, L. MIGUEZ MACHO, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ (eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 491-518.

26 Artículo 18.2 de la Ley de impulso demográfico de Galicia y, con previsiones más específicas, los artículos 20 de la Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha, 20.1 de la Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, 5.2 y 95 de la Ley de dinamización del medio rural de Aragón y 31.1 de la Ley integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana.

27 Artículo 17 de la Ley de impulso demográfico de Galicia y, de nuevo con previsiones más específicas, artículos 21 de la Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha, 21 de la Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, 12 de la Ley de dinamización del medio rural de Aragón y 31.2 de la Ley integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad

El problema que plantea este tipo de disposiciones legales radica en que se corre el riesgo de ir acumulando a través de la legislación sectorial tal cantidad de factores «transversales» que hay que tener en cuenta en el diseño de los instrumentos jurídicos de la actividad administrativa de fomento, o de los contratos del sector público, que acaben resultando de difícil o incluso de imposible cumplimiento simultáneo, por lo que cabe augurar que su efectividad práctica será, cuando menos, dudosa.

Finalmente, no puede dejar de hacerse una referencia a las técnicas de la actividad administrativa de intervención en la actividad privada, a las que quizá también corresponda desempeñar alguna función en la articulación de las políticas de lucha contra la despoblación del medio rural. La Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura prevé en su artículo 19.1 que el consejo de gobierno autonómico, a propuesta de la consejería competente, podrá declarar motivadamente el interés general, que llevará implícita la declaración de interés social, a los efectos señalados en la normativa reguladora de la expropiación forzosa, para aquellos proyectos o actuaciones que puedan generar una significativa incidencia positiva en las zonas más vulnerables al fenómeno demográfico. Pero sin duda la legislación que ha ido más lejos en esta dirección es la gallega. Los polígonos agroforestales y las agrupaciones de gestión conjunta que regula la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia, a los que ya se ha hecho referencia, son proyectos de explotación agraria que precisan del acceso a la tierra para poder desarrollarse y que se someten a un procedimiento de calificación administrativa con el fin de declarar su interés social, lo que permite la adopción de medidas de movilización forzosa de las fincas abandonadas o deficientemente cultivadas incluidas en el perímetro en el que se vayan a ejecutar. Así, la falta de colaboración de los titulares de las fincas con los proyectos que nos ocupan, en la medida en que el estado de abandono de aquéllas se mantenga, se entiende como incumplimiento de la función social de la propiedad consagrada en el artículo 33.1 de la Constitución, lo que faculta a la administración para la expropiación de su uso, a

territorial en la Comunidad Valenciana. Sobre la experiencia que ya existe en Portugal en este ámbito, véase P. COSTA GONÇALVES, M. TRALHÃO, *Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 2, pp. 517-536.

través de una institución bien conocida en nuestro derecho como es el arrendamiento forzoso²⁸.

5. Conclusiones

Las reflexiones realizadas en este trabajo llevan a la conclusión de que las políticas que se están empezando a emprender en España contra la despoblación del medio rural necesitan matizar algunos de sus enfoques. Por una parte, no se deberían vincular a la cuestión del reto demográfico, en su vertiente de envejecimiento de la población e inversión de la pirámide poblacional, sin algunas precauciones, porque un eventual crecimiento y rejuvenecimiento de la población del país no implicaría necesariamente que se frenase el fenómeno de la despoblación del medio rural. De ahí la propuesta de que, cuando se introduzca la perspectiva demográfica en las políticas públicas, ésta incorpore también el factor del equilibrio territorial y no sólo el del impulso demográfico. Por otra parte, para que las políticas contra la despoblación del medio rural lleguen a ser eficaces, tendrían que ir precedidas de una reflexión sobre qué es lo que se pretende combatir

28 En el caso de los polígonos agroforestales, una vez conseguidos compromisos de adhesión al proyecto que alcancen el setenta por ciento de la superficie de aquél, a los demás titulares de tierras en estado de abandono o infrautilización incluidas en el perímetro del futuro polígono se les da la opción de comprometerse a venderlas, permutarlas o arrendarlas (por el precio mínimo fijado por la administración) al «agente promotor productivo» que se vaya a encargar de la ejecución de la actuación o ponerlas en producción; si no optan por ninguna de estas alternativas, se procederá a la expropiación del uso de las fincas por incumplimiento de la función social de la propiedad, con la integración forzosa de las mismas en el Banco de Tierras y posterior arrendamiento al «agente promotor productivo» que ejecute el polígono (artículo 92.6 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia). Por su parte, en el caso de las agrupaciones de gestión conjunta, su reconocimiento administrativo puede comportar la propuesta por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural de la declaración de utilidad pública e interés social de la actuación por el Consejo de la Xunta de Galicia, de haber sido solicitada expresamente por la agrupación. Esto último tiene gran trascendencia, porque el artículo 78 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia prevé que en toda la superficie de la iniciativa de actuación conjunta (que puede incluir fincas no incorporadas a la actuación), e incluso en una franja de protección perimetral alrededor de la misma cuya extensión no se precisa, los titulares de los derechos de uso y aprovechamiento de las fincas no incluidas en la actuación queden obligados a «mantener una adecuada gestión agroforestal», es decir, a ponerlas en producción conforme a las buenas prácticas agroforestales recogidas en la declaración de utilidad pública e interés social, con la amenaza, en caso de incumplimiento, de la tramitación del procedimiento de declaración de las fincas en situación de abandono o infrautilización, que puede dar lugar a la incorporación forzosa de éstas al Banco de Tierras para su arrendamiento a la agrupación de gestión conjunta.

exactamente. La despoblación en sí misma no es ni un mal ni un bien; lo que pueden ser negativos para la sociedad son sus efectos y, a su vez, esos efectos negativos tienen que ser catalogados para establecer prioridades a la hora de combatirlos. Por muy dolorosos desde un punto de vista sentimental que sean los efectos negativos de tipo cultural de la despoblación del medio rural, es indudable que revisten mayor gravedad para la sociedad los de tipo natural, que sólo se manifiestan cuando aquélla va unida al abandono de la actividad agraria.

El derecho administrativo ofrece instrumentos útiles para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas contra la despoblación del medio rural y es indudable que el primero de ellos son las técnicas de planificación pública. No es seguro, sin embargo, que la nueva figura de las llamadas «estrategias» resulte la más adecuada en el caso que nos ocupa, ya que la dimensión territorial del fenómeno de la despoblación aconsejaría más bien acudir a las técnicas de planificación territorial que se enmarcan en la política de ordenación del territorio, y articularlas con las de planificación del desarrollo rural y ordenación urbanística. Otra tendencia que se observa en la legislación autonómica que se ha empezado a dictar en materia de reto demográfico y lucha contra la despoblación, la introducción transversal de la perspectiva demográfica y territorial en la actividad administrativa de fomento y, en particular, en el diseño de las subvenciones y ayudas públicas, así como en la contratación pública, genera no pocas dudas, por la dificultad del cumplimiento simultáneo de tantos factores como la legislación va tratando de imponer en esos instrumentos de la actividad administrativa. En cambio, el interés general que concurre en la lucha contra los efectos negativos de tipo natural de la despoblación del medio rural permite el recurso a las técnicas más invasivas de intervención en la actividad privada, como sucede con la expropiación de uso de fincas en estado de abandono para la ejecución de proyectos de recuperación de la actividad agraria previamente calificados por la administración, prevista por la nueva legislación de recuperación de la tierra agraria de la Comunidad Autónoma de Galicia.