

ESTRATEGIAS FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO: ANÁLISIS COMPARATIVO EN CUATRO COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

STRATEGIES FOR ADDRESSING THE DEMOGRAPHIC CHALLENGE: COMPARATIVE ANALYSIS IN FOUR SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES

DANIEL CASAS CASAS

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

danicasascasas@gmail.com

Recibido: 31/10/2025

Aceptado: 21/11/2025

Resumen

La despoblación constituye uno de los principales desafíos territoriales a los que se enfrenta España en el siglo XXI, especialmente en aquellas regiones del interior peninsular con marcada ruralidad, envejecimiento demográfico y desequilibrios estructurales persistentes. En este contexto, varias comunidades autónomas han desarrollado estrategias específicas frente al reto demográfico, con diferentes enfoques normativos, técnicos y territoriales. Este artículo analiza comparativamente los casos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura, a partir de sus respectivas estrategias autonómicas aprobadas o en proceso de elaboración entre 2021 y 2025. La investigación se fundamenta en un análisis documental de los marcos estratégicos regionales, complementado con fuentes institucionales, diagnósticos territoriales y datos operativos, y se estructura en torno a cinco dimensiones clave: marco normativo, diagnóstico demográfico y territorial, ejes estratégicos, mecanismos de gobernanza y sistemas de evaluación y seguimiento. El análisis revela contrastes significativos entre los modelos regionales: Castilla-La Mancha se configura como el ejemplo más normativizado e integral, con una ley autonómica pionera y una estrategia detallada y operativa; Castilla y León, en cambio, se encuentra en una fase preliminar, con un enfoque conceptual ambicioso pero sin despliegue programático consolidado. Andalucía y Extremadura presentan propuestas innovadoras con distintos grados de institucionalización,

destacando en ámbitos como la movilidad laboral, la economía plateada o la priorización territorial. El artículo concluye señalando la necesidad de fortalecer la gobernanza multinivel, consolidar sistemas de evaluación eficaces y garantizar una financiación sostenida que permita pasar de la planificación a la acción. Asimismo, se identifican buenas prácticas y aprendizajes útiles para orientar futuras políticas públicas frente al declive demográfico desde una perspectiva comparativa y territorial.

Palabras clave: despoblación; reto demográfico; gobernanza; estrategias autonómicas; cohesión territorial.

Abstract

Depopulation is one of the main territorial challenges facing Spain in the 21st century, especially in those regions of the interior of the peninsula with marked rurality, demographic ageing and persistent structural imbalances. In this context, several autonomous communities have developed specific strategies to address the demographic challenge, with different regulatory, technical and territorial approaches. This article provides a comparative analysis of the cases of Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, and Extremadura, based on their respective regional strategies approved or in the process of being developed between 2021 and 2025. The research is based on an exhaustive documentary analysis of regional strategic frameworks, complemented by institutional sources, territorial diagnoses and operational data, and is structured around five key dimensions: regulatory framework, demographic and territorial diagnosis, strategic axes, governance mechanisms, and evaluation and monitoring systems. The analysis reveals significant contrasts between the regional models: Castilla-La Mancha is the most standardised and comprehensive example, with a pioneering regional law and a detailed and operational strategy; Castilla y León, on the other hand, is in a preliminary phase, with an ambitious conceptual approach but without a consolidated programme. Andalucía and Extremadura present innovative proposals with varying degrees of institutionalisation, standing out in areas such as labour mobility, the silver economy and territorial prioritisation. The article concludes by pointing out the need to strengthen multilevel governance, consolidate effective evaluation systems, and ensure sustained funding to enable the transition from planning to action. It also identifies good practices and useful lessons to guide future public policies in response to demographic decline from a comparative and territorial perspective.

Keywords: depopulation; demographic challenge; governance; regional strategies; territorial cohesion.

I. INTRODUCCIÓN

La despoblación constituye uno de los principales desafíos estructurales y territoriales que enfrenta España en el siglo XXI. Este fenómeno, de naturaleza multidimensional, afecta con especial intensidad a aquellas comunidades autónomas con una elevada proporción de municipios rurales, marcados por el envejecimiento, la dispersión y una trayectoria prolongada de pérdida demográfica desde mediados del siglo XX. Sus consecuencias se manifiestan en una creciente desigualdad territorial, reflejada en la retirada o debilitamiento de servicios pú-

blicos, la desconexión física y digital, y la fragilidad económica de numerosos espacios del interior peninsular. Frente a esta realidad, diversos autores han subrayado la necesidad de abordar el reto demográfico desde una perspectiva integral. Así, Hortelano Mínguez (2023) enfatiza la relevancia de articular respuestas que combinen medidas normativas, operativas y participativas, mientras que Esparcia Pérez (2025) advierte sobre los riesgos de aplicar políticas homogéneas y propone incorporar criterios de *rural proofing* para atender a las especificidades territoriales. En esta misma línea, Plaza Gutiérrez et al. (2020) insisten en que cualquier estrategia eficaz debe partir del reconocimiento del territorio como un sistema complejo, y no como una mera suma de municipios aislados.

A escala europea, este fenómeno ha sido abordado desde el prisma de la cohesión territorial, el equilibrio urbano-rural y la sostenibilidad poblacional. Documentos como la Agenda Territorial 2030 de la UE y la Estrategia para un Futuro Rural Sostenible subrayan la necesidad de reequilibrar el territorio mediante una gobernanza multinivel y estrategias adaptadas a cada contexto. En España, el reconocimiento político del reto demográfico se ha consolidado en los últimos años con la creación del Comisionado frente al Reto Demográfico, la aprobación de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (ENfRD) y el despliegue de más de 130 medidas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En este contexto, las comunidades autónomas han asumido un papel clave como unidades de planificación estratégica y experimentación territorial. Sin embargo, los enfoques adoptados son heterogéneos en cuanto a su fundamentación normativa, alcance operativo, modelo de gobernanza y mecanismos de evaluación (Ramos Antón, 2024). Esta diversidad plantea preguntas relevantes desde la geografía y la planificación territorial: ¿Cómo se están traduciendo los objetivos nacionales en estrategias regionales? ¿Qué grado de coordinación y participación multiescalar existe? ¿Existen elementos innovadores replicables en otros territorios?

Este artículo analiza comparativamente las estrategias diseñadas por cuatro comunidades autónomas: Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura. Se trata de territorios con características sociodemográficas diversas, pero unidos por una misma preocupación: revertir o mitigar los efectos del declive poblacional y garantizar la sostenibilidad territorial a medio y largo plazo. La elección de estos casos responde tanto a su situación crítica en materia demográfica como a la existencia de estrategias regionales formalizadas entre 2021 y 2025.

El análisis se basa en el estudio detallado de los documentos oficiales de planificación autonómica, complementado con fuentes normativas, presupuestarias y operativas. Se identifican cinco dimensiones clave: el marco normativo, el diagnóstico territorial, los ejes estratégicos, los mecanismos de gobernanza y los sistemas de evaluación. Esta aproximación permite comprender no solo el alcance y profundidad de cada propuesta, sino también sus diferencias en cuanto a integración interdepartamental, participación ciudadana y adaptación territorial.

Este ejercicio tiene un doble objetivo. Por un lado, pretende sistematizar la respuesta institucional autonómica al reto demográfico en el contexto post-COVID y del impulso de los fondos europeos Next Generation. Por otro, busca identificar patrones emergentes de gobernanza territorial, así como buenas prácticas potencialmente transferibles a otras regiones españolas o europeas. Todo ello desde una mirada geográfica comprometida con el análisis crítico de las políticas públicas, el derecho a habitar el territorio y la equidad interterritorial (Méndez Juez, 2023).

El artículo se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se presenta el marco teórico que contextualiza el fenómeno de la despoblación y las principales aproximaciones conceptuales y de política pública. A continuación, el apartado de metodología detalla los criterios de selección de casos y el procedimiento analítico empleado. El tercer apartado desarrolla el análisis comparativo de las estrategias autonómicas en sus cinco dimensiones clave. Posteriormente, se exponen los principales resultados obtenidos a partir del examen documental y operativo. Finalmente, la discusión y las conclusiones sintetizan los hallazgos más relevantes, identifican patrones divergentes y formulan recomendaciones para fortalecer la respuesta institucional frente al reto demográfico.

II. MARCO TEÓRICO

II.1. Despoblación y territorio: conceptualización y enfoques

Desde una perspectiva geográfica, la despoblación no solo implica una disminución cuantitativa de habitantes, sino que conlleva transformaciones estructurales en los sistemas territoriales. Según Collantes y Pinilla (2011), se trata de un fenómeno asociado a procesos históricos de urbanización, terciarización económica y concentración poblacional, que ha generado espacios vacíos funcionales en amplias zonas del interior peninsular.

La literatura académica ha distinguido entre territorios despoblados, en declive y vulnerables, estableciendo criterios como la densidad de población, el saldo vegetativo, la migración neta, la edad media o el índice de envejecimiento como indicadores clave. Asimismo, se han propuesto enfoques de análisis basados en la resiliencia territorial, la justicia espacial y el derecho a habitar el territorio, todos ellos útiles para diseñar políticas públicas más integradoras y sostenibles (Esparcia Pérez, 2021; Recaño, 2022).

El Diagnóstico del Eje Despoblación elaborado por el Comisionado frente al Reto Demográfico del Gobierno de España (Gobierno de España, 2021) refuerza este enfoque técnico-territorial con una cartografía temática y una categorización de áreas vulnerables, estableciendo criterios umbral para definir zonas rurales escasamente pobladas o en declive. Estos instrumentos permiten orientar políticas de intervención focalizadas, ajustadas al contexto geodemográfico real.

Además, estudios recientes promueven incorporar enfoques territoriales críticos, reconociendo que la despoblación no es únicamente un problema numérico, sino una manifestación de desigualdad territorial estructural, en la que el acceso a derechos, servicios y oportunidades varía sustancialmente según el lugar de residencia (Red Española de Desarrollo Rural, 2022; Hortelano Mínguez, 2024).

II.2. Políticas públicas frente al reto demográfico

En los últimos años, el reto demográfico ha adquirido protagonismo en las agendas políticas nacionales e internacionales. La Agenda Territorial Europea, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los principios de cohesión de la UE han influido decisivamente en la formulación de estrategias estatales y regionales en España.

En el plano estatal, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (ENfRD) establece un marco común que orienta las políticas públicas desde una perspectiva integradora. Sus Directrices Generales (Gobierno de España, 2021) promueven principios como la neutralidad territorial, la equidad en el acceso a servicios, la innovación social y tecnológica, y la gobernanza multinivel, insistiendo en el papel del medio rural como espacio de oportunidad y no como territorio residual.

Complementariamente, el documento “130 medidas frente al reto demográfico”, elaborado en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Gobierno de España, 2022), canaliza recursos europeos hacia actuaciones en municipios en riesgo demográfico, abordando ámbitos como digitalización, conectividad, movilidad, servicios básicos, emprendimiento, salud, cuidados y

sostenibilidad. Estas medidas integran instrumentos innovadores como el impulso de la economía plateada, los proyectos tractores rurales, la creación de centros de innovación territorial y el fomento del teletrabajo en zonas rurales.

Diversos estudios (Camacho & Uribarri, 2020; Recaño, 2022) insisten en que las políticas eficaces frente a la despoblación deben tener un enfoque transversal y multisectorial: no basta con incentivos económicos, sino que deben articularse medidas integradas en vivienda, sanidad, educación, participación ciudadana y digitalización, así como incorporar la perspectiva de género y juventud. La coordinación interadministrativa y la sostenibilidad financiera de las políticas a largo plazo son factores críticos de éxito.

II.3. Gobernanza territorial y estrategias regionales

La noción de gobernanza territorial resulta fundamental para comprender la arquitectura institucional frente al reto demográfico. Esta implica no solo la coordinación entre niveles de gobierno (local, regional, estatal y europeo), sino también la inclusión de actores sociales, económicos, comunitarios y académicos en la definición, implementación y seguimiento de las políticas.

La Estrategia Nacional (ENfRD) y el Plan de Medidas frente al Reto Demográfico destacan la importancia de una gobernanza multinivel, colaborativa y basada en la evidencia, promoviendo instrumentos como los Planes de Acción Local, los fondos de cohesión territorial, las evaluaciones de impacto demográfico y los sistemas de indicadores como herramientas de seguimiento continuo. Esto exige fortalecer capacidades institucionales en territorios vulnerables y avanzar hacia una mayor descentralización adaptativa.

La literatura reciente ha subrayado también la relevancia de modelos de gobernanza abierta y participativa, especialmente en contextos de baja densidad, donde el capital institucional y social puede ser un recurso clave para revertir dinámicas de declive (OECD, 2020; Esparcia Pérez, 2021). En este sentido, las estrategias autonómicas deben ser analizadas no solo por sus contenidos técnicos o normativos, sino por su capacidad para generar corresponsabilidad local, articulación comunitaria y sostenibilidad a medio plazo.

Este enfoque refuerza la idea de que las políticas frente a la despoblación no pueden ser gestionadas exclusivamente desde arriba (*top-down*), sino que requieren procesos de co-diseño y colaboración activa entre los distintos niveles de la administración y la sociedad civil, adaptados a la diversidad de realidades territoriales.

III. METODOLOGÍA

El presente trabajo tiene como finalidad contribuir a la comprensión y evaluación de las respuestas institucionales frente al fenómeno de la despoblación en el contexto español, con especial atención al diseño, contenido y grado de implementación de las estrategias autonómicas. Desde una perspectiva geográfica y de análisis territorial, se busca no solo describir los instrumentos programáticos, sino también comprender cómo se articulan en relación con las dinámicas demográficas y la gobernanza multinivel.

Para orientar el análisis se plantean cinco interrogantes centrales:

- ¿Qué similitudes y diferencias presentan las estrategias autonómicas frente a la despoblación en cuanto a su estructura, enfoque e institucionalización?
- ¿Qué grado de transversalidad y territorialización alcanzan las medidas planteadas en los ámbitos social, económico, digital y de servicios públicos?
- ¿Cómo se articulan los mecanismos de participación ciudadana, coordinación administrativa y gobernanza multinivel en cada caso?
- ¿Existen modelos emergentes de innovación territorial y gobernanza abierta que puedan considerarse replicables en otros contextos autonómicos o europeos?
- ¿Qué aprendizajes y recomendaciones pueden extraerse de la comparación para mejorar la eficacia, sostenibilidad y equidad de las políticas frente al reto demográfico?

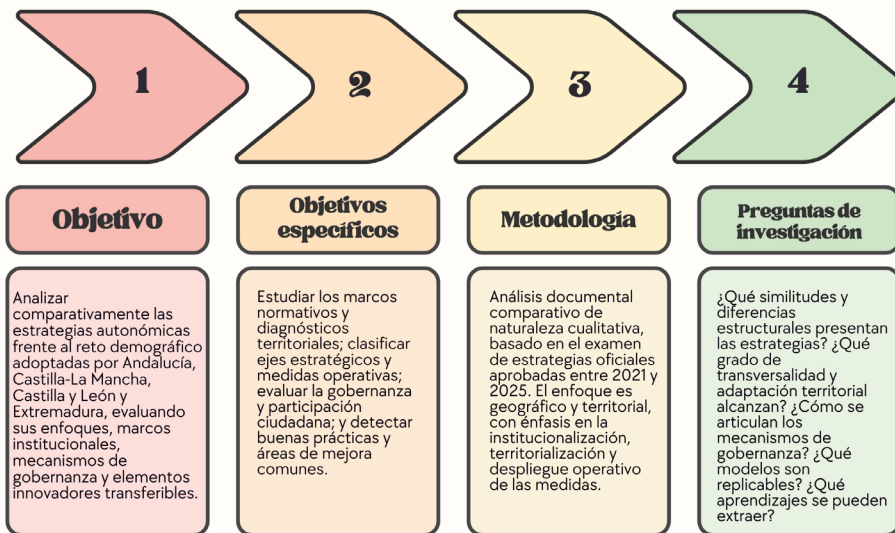
A partir de estas preguntas, el objetivo general es analizar comparativamente las estrategias autonómicas frente al reto demográfico desarrolladas por Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura, con el fin de identificar sus características, enfoques, niveles de institucionalización, mecanismos de gobernanza y potenciales elementos innovadores transferibles.

Los objetivos específicos del estudio son:

- Examinar los marcos normativos, institucionales y jurídicos que sustentan cada estrategia, evaluando su grado de formalización y obligatoriedad.
- Describir y comparar los diagnósticos territoriales y demográficos empleados como base para la planificación, identificando similitudes, divergencias y metodologías utilizadas (cuantitativas y cualitativas).

- Identificar y clasificar las principales líneas de actuación, ejes estratégicos y medidas operativas de cada región, valorando su coherencia interna y su adaptación a las singularidades territoriales.
- Evaluar los modelos de gobernanza y participación ciudadana propuestos, así como su capacidad para fomentar una gestión multiescalar y responsable.
- Analizar los mecanismos de seguimiento y evaluación previstos, así como el grado de ejecución o despliegue operativo alcanzado hasta la fecha.
- Detectar buenas prácticas y limitaciones comunes, con el fin de extraer lecciones útiles y recomendaciones para el diseño de futuras políticas públicas en contextos de declive demográfico.

Figura 1. Estructura metodológica del análisis comparativo.



Fuente: Elaboración propia.

La selección de casos responde a un criterio de heterogeneidad estratégica y relevancia demográfica. Las cuatro comunidades estudiadas comparten tendencias persistentes de pérdida de población en amplias zonas rurales y han aprobado estrategias autonómicas frente al reto demográfico entre 2021 y 2025, aunque con niveles muy distintos de institucionalización, gobernanza y enfoque territorial. La inclusión de Andalucía ofrece un contraste especialmente valioso, al tratarse de una comunidad que combina áreas dinámicas —litorales y urbanas— con ex-

tenso territorios rurales en declive. Esta diversidad territorial permite analizar cómo las estrategias demográficas se adaptan a contextos mixtos y facilita la comparación con regiones predominantemente interiores.

El procedimiento metodológico combina la revisión documental e institucional de las estrategias autonómicas, el análisis comparado de sus diagnósticos territoriales y demográficos, la sistematización de sus líneas estratégicas y medidas operativas, y la evaluación de sus modelos de gobernanza, seguimiento y ejecución. Este enfoque permite identificar patrones comunes, divergencias relevantes y posibles elementos innovadores susceptibles de transferencia a otros contextos (Figura 1).

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ESTRATEGIAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

Para comprender la respuesta institucional al fenómeno de la despoblación en distintas regiones del interior peninsular, se ha realizado un análisis comparativo de las estrategias de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura. El estudio se organiza en torno a cinco dimensiones clave: marco normativo, diagnóstico territorial, ejes estratégicos, mecanismos de gobernanza y medidas operativas. Esta aproximación permite identificar convergencias, divergencias y grados de madurez en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia demográfica. A ello se suma un análisis sintético en formato tabla que permite visualizar las principales diferencias estructurales.

Las cuatro comunidades analizadas han adoptado marcos estratégicos de carácter programático, aunque con distintos niveles de institucionalización jurídica. Castilla-La Mancha destaca por haber sido de las primeras comunidades autónomas en la aprobación de una ley autonómica específica (Ley 2/2021) que acompaña a su estrategia regional, dotándola de un carácter transversal, vinculante y de continuidad institucional. Esta ley establece, entre otras medidas, la obligatoriedad de incorporar un informe de impacto demográfico en todos los planes y normas autonómicos, lo que supone un avance sustancial en la integración de la variable poblacional en el ciclo de las políticas públicas. En el artículo *Abordar el reto demográfico* (Plaza Gutiérrez, 2020), se subraya que los marcos de referencia normativos y estratégicos marcan la diferencia entre planes retóricos y políticas efectivas.

Tabla 1. Comparativa de estrategias autonómicas frente a la despoblación en España.

| CCAA | Objetivos estratégicos | Ámbitos de intervención | Gobernanza | Instrumentos de evaluación | Perspectiva de género | Presupuesto estimado |
|--------------------|---|--|--|--|--|---|
| Castilla y León | Reequilibrio territorial y recuperación demográfica en el medio rural | Servicios básicos, fiscalidad, vivienda, movilidad y actividad económica | Sin estructura autonómica clara; dependencia de planes provinciales | Limitados; falta sistema formal de seguimiento | Menor desarrollo; referencias generales a igualdad | No cuantificado explícitamente a nivel autonómico |
| Castilla-La Mancha | Fijación de población, generación de oportunidades y cohesión territorial | Fiscalidad diferenciada, educación, sanidad, conectividad, vivienda, transporte | Ley autonómica del Reto Demográfico + coordinación desde Vicepresidencia | Sistema de seguimiento con indicadores definidos en la Ley 2/2021 | Explícita en la Ley y en líneas estratégicas específicas | 1.000 millones de € (estimación a 10 años) |
| Extremadura | Desarrollo sostenible, reequilibrio y lucha contra la despoblación estructural | Gobernanza territorial, servicios, economía local, digitalización y conectividad | Comisión Interdepartamental de Población (creada por Decreto 180/2019) | Sistema de indicadores (cap. 6 de la estrategia) + evaluación periódica prevista | Incluida como eje transversal en varios programas | No definido globalmente; se menciona financiación mixta |
| Andalucía | Equilibrio territorial, cohesión social y crecimiento poblacional proyectado a 2050 | Silver economy, movilidad, dinamización económica, reto demográfico urbano-rural | Estrategia transversal coordinada desde la Dirección General de Políticas Demográficas | Diseño inicial de sistema de evaluación en memoria técnica (2023) | Recogida en el enfoque transversal e incluida en medidas concretas | No especificado en la estrategia; se prevén recursos de fondos europeos y FCT |

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Andalucía (2021), Estrategia frente al Reto Demográfico en Andalucía; Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2021), Ley 2/2021 de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural; Junta de Castilla y León (2022), Directrices de Ordenación del Territorio para la Sostenibilidad Demográfica; Junta de Extremadura (2022), Decreto 32/2022 por el que se aprueba la Estrategia frente al Reto Demográfico y Territorial de Extremadura; Gobierno de España (2022), 130 medidas frente al Reto Demográfico. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y Gobierno de España (2021), Diagnóstico del Eje de Despoblación. Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

En contraste, Andalucía plantea en su estrategia 2025–2030 la futura tramitación de una Ley andaluza de Desafío Demográfico, reconociendo la necesidad de dotarse de un marco estable, aunque dicha norma aún no ha sido aprobada. Extremadura opta por un Decreto (32/2022) como instrumento jurídico de aprobación

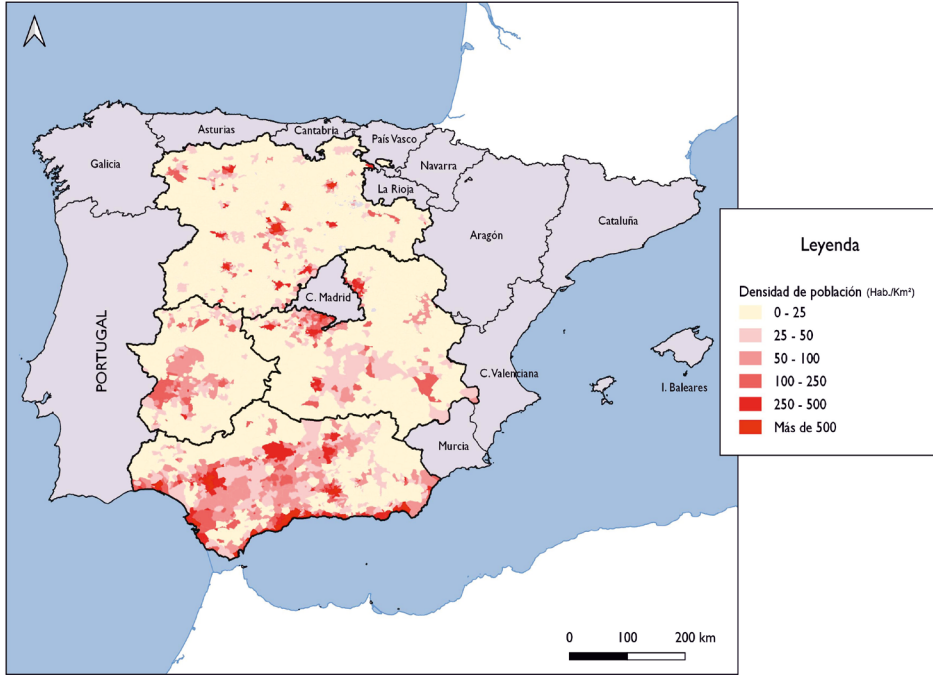
formal, mientras que Castilla y León se encuentra aún en fase de avance provisional, sin haber oficializado su documento como estrategia plenamente en vigor. En este sentido, la institucionalización jurídica marca diferencias significativas en cuanto a la estabilidad, continuidad y exigibilidad de las estrategias (tabla 1).

Todas las estrategias parten de un diagnóstico más o menos detallado, si bien difieren en profundidad metodológica y enfoque técnico. Andalucía incorpora un análisis demográfico y socioeconómico amplio, incluyendo indicadores de envejecimiento, dependencia, natalidad, accesibilidad a servicios y una clasificación municipal por prioridad de actuación. Castilla-La Mancha complementa el diagnóstico cuantitativo con un enfoque cualitativo, recogiendo percepciones locales y territoriales a través de procesos participativos, y lo estructura en cuatro ámbitos: servicios, economía, sociedad y territorio. Este enfoque se alinea con la propuesta metodológica de accesibilidad territorial de Casas Casas (2022), que conecta directamente con los criterios de priorización recogidos en la Ley de Despoblación de Castilla-La Mancha.

Castilla y León articula un diagnóstico DAFO bien estructurado a partir del análisis interno (ordenación territorial, servicios públicos, infraestructuras) y externo (dinámicas poblacionales, empleo, entorno físico), destacando su rigor metodológico. Extremadura, por su parte, adopta una mirada más centrada en los condicionantes estructurales del mundo rural y periférico, con especial énfasis en el envejecimiento, el acceso a servicios básicos y la dinamización de la economía local (Leco Berrocal & Mateos Rodríguez, 2021). En algunos casos, se apoyan en tipologías como las del Diagnóstico del Eje Despoblación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, lo que aporta coherencia técnico-territorial al enfoque adoptado (Figura 2).

Las estrategias difieren en el número de ejes estratégicos, pero comparten una orientación transversal e integradora. Castilla-La Mancha presenta la estructura más clara y operativa, articulada en cuatro ámbitos de intervención (servicios públicos, económico, social y territorial) y más de 200 medidas específicas (Carretero Novillo, 2021). Andalucía estructura su estrategia en ocho ejes, centrados en ordenación del territorio, servicios públicos, cohesión, empleo y revitalización demográfica, con 27 objetivos estratégicos. Extremadura agrupa su actuación en siete áreas temáticas: economía, igualdad, educación, sanidad, territorio, fiscalidad y envejecimiento.

Figura 2. Densidad de población por municipio, 2024.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística (INE). Estadística del Censo anual de población, 2024.

En el caso de Castilla y León, la formulación estratégica se mantiene aún en una fase preliminar, basada en principios rectores y líneas estratégicas generales sin un despliegue detallado de medidas (Calonge Velázquez, 2020). En Andalucía se identifican enfoques innovadores como la promoción de la *silver economy* o la movilidad rural-urbana, mientras que Extremadura enfatiza el papel de la gobernanza territorial como eje operativo transversal (Mejías Tapia, 2020).

El componente de gobernanza y coordinación institucional adquiere un peso creciente en todas las estrategias, aunque con distinto grado de consolidación. Castilla-La Mancha ha institucionalizado el Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación¹, como espacio permanente de concerta-

1 Decreto 106/2021, de 19 de octubre, por el que se regula la organización, composición y el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha.

ción de políticas. Extremadura cuenta con la Comisión Interdepartamental de Población², un órgano de coordinación transversal entre consejerías que da soporte político-técnico a la estrategia.

Castilla y León articula la participación a través del Consejo de Dinamización Demográfica³, con respaldo académico de las universidades públicas, aunque su papel operativo aún es limitado. Andalucía, si bien contempla mecanismos de consulta con diputaciones, ayuntamientos y agentes sociales, no cuenta todavía con un órgano estable de gobernanza que garantice la continuidad de la estrategia. Esta dimensión resulta clave, como señalan numerosos estudios, para garantizar la efectividad de políticas públicas complejas en entornos institucionales fragmentados. En su análisis, Hortelano Mínguez (2023) reclama una estrategia integrada que articule los niveles local, autonómico y estatal frente al reto demográfico.

Uno de los elementos diferenciadores más relevantes es el grado de desarrollo de las medidas operativas, los sistemas de evaluación y la incorporación de la perspectiva de género. Castilla-La Mancha se sitúa a la vanguardia al contar con un plan de acción detallado, indicadores por línea estratégica y un presupuesto estimado de 1.000 millones de euros a 10 años, lo que refuerza su viabilidad y capacidad de seguimiento.

Andalucía incluye un sistema de clasificación de municipios prioritarios y menciona mecanismos de evaluación, pero sin indicadores públicos definidos. Extremadura propone medidas sectoriales distribuidas por ámbitos temáticos, y prevé informes de seguimiento generales sin sistema de medición operativa consolidado (Durá Alemañ, 2022). Castilla y León, al estar aún en fase de desarrollo, carece de mecanismos de implementación y evaluación, aunque anuncia la utilización de proyectos piloto y enfoques de innovación territorial.

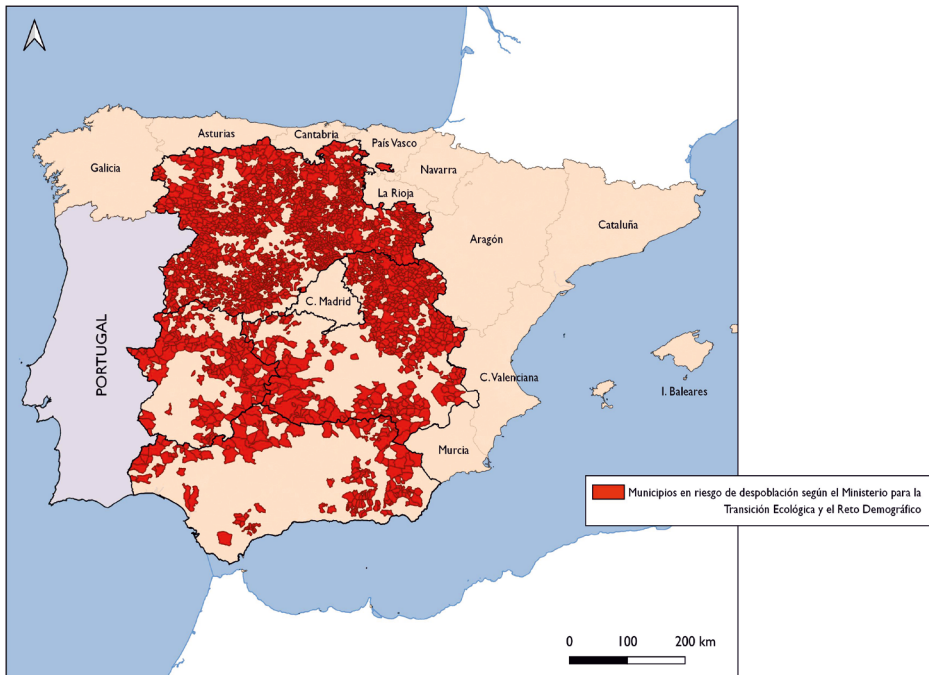
En cuanto a la transversalización de género, Castilla-La Mancha lo incorpora de manera explícita en su ley y estrategia. A nivel microterritorial, Casas Casas (2025) analiza esta estrategia en la comarca de La Campana de Oropesa y Cuatro Villas, evidenciando una estrecha correlación entre la dotación de servicios básicos y la evolución demográfica local. Mientras que Extremadura lo trata como eje transversal. Andalucía lo contempla en términos generales, y Castilla y León

2 Decreto 180/2019, de 26 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Población. Recuperado de <https://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2019/23100/19040196.pdf>

3 Decreto 32/2022, de 14 de julio, por el que se crea y regula el Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León (BOCYL n.º 137, de 18 de julio de 2022).

apenas lo menciona. Esta variable resulta clave para abordar la doble discriminación de mujeres rurales en contextos de declive demográfico (Figura 3).

Figura 3. *Municipios clasificados como prioritarios en las estrategias frente al reto demográfico (2021–2023).*



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

V. RESULTADOS

El análisis de los documentos estratégicos y complementarios permite evaluar no solo la formulación técnica de las estrategias autonómicas frente a la despoblación, sino también —cuando es posible— su grado de implementación, originalidad y alineamiento con la realidad territorial. En este sentido, las comunidades analizadas presentan indicadores claramente representativos del fenómeno de la despoblación, si bien con distintas intensidades y estructuras. Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura comparten densidades de población muy bajas (entre 25 y 27 hab/km²), muy por debajo de la media española, lo que refuerza su inclusión en la categoría de regiones rurales de baja densidad. Andalucía, aun-

que más poblada en términos absolutos, muestra fuertes contrastes internos, con provincias como Jaén o Córdoba que presentan dinámicas similares a las de las comunidades más afectadas.

El seguimiento de las estrategias muestra relevantes diferencias en el grado de ejecución y despliegue institucional. Castilla-La Mancha lidera en este aspecto gracias a su Ley 2/2021, que ha permitido activar líneas de financiación estables, incorporar informes de impacto demográfico en normas sectoriales y articular una red de agentes implicados.

Andalucía, pese a contar con una estrategia reciente (Junta de Andalucía, 2023), ha avanzado en la identificación de municipios en riesgo severo, elemento clave para la focalización territorial de las medidas (Nieto Calmaestra, 2024). No obstante, aún no se han publicado informes de seguimiento operativo ni acciones concretas en ejecución. Extremadura ha impulsado algunas iniciativas piloto en el marco del Plan de Recuperación (como proyectos de economía de cuidados en zonas rurales), aunque sin un sistema consolidado de rendición de cuentas. Castilla y León, al no contar con una estrategia oficialmente aprobada, presenta un grado de implementación muy bajo, apoyándose en medidas provinciales dispersas y sin planificación autonómica integral.

Una dimensión relevante del análisis es la capacidad innovadora de las estrategias. En este sentido, destacan:

- Andalucía, por su incorporación del concepto de movilidad laboral rural-urbana y la integración de la dimensión demográfica en la planificación urbanística.
- Extremadura, por su apuesta por la *silver economy* como eje transversal, especialmente en entornos envejecidos, y su énfasis en los servicios de proximidad y cuidados.
- Castilla-La Mancha, por haber institucionalizado mecanismos de evaluación obligatorios y haber anticipado la normativa estatal con una ley propia.
- Castilla y León, aunque sin despliegue operativo aún, introduce principios de innovación territorial y gobernanza rural-urbana que podrían desarrollarse en fases futuras (tabla 2).

Tabla 2. Principales hallazgos comparativos en las estrategias autonómicas frente al reto demográfico.

| Dimensión | Comunidad Autónoma | | | |
|--------------------------|--|---|---|---|
| | Andalucía | Castilla - La Mancha | Castilla y León | Extremadura |
| Marco normativo | Sin ley específica, pendiente de aprobación | Ley 2/2021 de Medidas frente a la Despoblación | Estrategia en desarrollo, sin ley propia | Decreto 32/2022, institucionalizado |
| Diagnóstico territorial | Enfoque municipal con clasificación de prioridad | Índice sintético con enfoque regional | Diagnóstico con enfoque de sostenibilidad territorial | Diagnóstico centrado en lo rural periférico |
| Medidas innovadoras | Clasificación de municipios prioritarios | Evaluación normativa del impacto demográfico | Propuestas sobre innovación rural y silver economy | Relevo generacional y accesibilidad universal |
| Gobernanza | Coordinación horizontal limitada | Gobernanza multinivel y participación ciudadana | Propuesta multinivel aún en diseño | Coordinación sectorial débil |
| Evaluación y seguimiento | En fase inicial, sin indicadores definidos | Sistema previsto con indicadores y evaluación | Ausencia de mecanismos consolidados | Sin sistema estructurado de evaluación |
| Buenas prácticas | Territorialización del diagnóstico | Transversalidad normativa y enfoque integral | Diagnóstico ambicioso y propuesta conceptual | Adaptación institucional al contexto rural |

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis documental de estrategias autonómicas frente al reto demográfico (2021–2025).

VI. DISCUSIÓN

El análisis comparativo revela la existencia de cuatro modelos estratégicos diferenciados que, si bien comparten un diagnóstico de partida común —la despoblación como fenómeno estructural del medio rural español—, se articulan con enfoques, marcos normativos, estructuras de gobernanza y grados de implementación muy desiguales. Estas diferencias reflejan tanto el grado de madurez institucional como las prioridades políticas de cada comunidad autónoma.

Las estrategias autonómicas evidencian un distinto peso relativo entre las dimensiones económica, social, demográfica y territorial. En términos generales:

- Castilla-La Mancha representa el enfoque más integral y normativo, al combinar medidas de estímulo económico con políticas sociales (servicios, vivienda, sanidad) bajo un marco legal consolidado.

- Extremadura privilegia una orientación sociodemográfica, centrada en los cuidados, la accesibilidad, el envejecimiento activo y el equilibrio rural-urbano. La inclusión de la *silver economy* como eje de intervención destaca por su innovación y adecuación al contexto regional.
- Andalucía adopta una estrategia con fuerte componente territorial y urbanístico, apoyada en la ordenación del territorio, la clasificación municipal y la movilidad laboral intercomarcal. El desarrollo económico es un objetivo transversal, pero aún poco desarrollado en la ejecución operativa.
- Castilla y León, aunque aún en fase de diseño, proyecta una estrategia de base territorial y estructural, que privilegia la innovación, la sostenibilidad demográfica y las sinergias rural-urbanas, pero aún sin un marco de implementación consolidado.

Este contraste sugiere que no existe una única vía de actuación frente a la despoblación, sino que las estrategias responden a singularidades territoriales, niveles de capacidad institucional y marcos políticos diversos.

En cuanto a la coordinación multiescalar, Castilla-La Mancha vuelve a situarse como referente al haber desarrollado una arquitectura normativa y operativa que obliga a considerar el impacto demográfico en todas las políticas públicas. Su Consejo Regional del Medio Rural y frente a la Despoblación funciona como un órgano de articulación transversal, con representación de distintos niveles administrativos y agentes sociales.

Extremadura ha consolidado también una estructura funcional a través de la Comisión Interdepartamental de Población, que garantiza cierta coherencia entre las políticas sectoriales. Castilla y León y Andalucía, en cambio, presentan esquemas institucionales más débiles o aún en formación, con mecanismos de gobernanza consultivos pero no vinculantes ni estables. Este análisis refuerza la idea de que el éxito de las estrategias depende no solo del contenido técnico, sino de su capacidad para articular gobernanza multinivel, en línea con las directrices europeas y los principios de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

La gobernanza participativa aparece de forma creciente como un elemento diferenciador. Castilla-La Mancha es la comunidad que más ha desarrollado este enfoque, tanto en la fase de diseño como en la implementación, incorporando consultas públicas, encuestas territoriales, procesos de escucha activa y espacios deliberativos con agentes locales. Extremadura y Andalucía incorporan menciones a la participación ciudadana, pero con menor desarrollo metodológico y sin institucionalización clara. Castilla y León, por su parte, contempla el papel de las

universidades y actores locales en sus principios estratégicos, pero aún sin concreción operativa. La gobernanza abierta es clave para legitimar las estrategias y favorecer su sostenibilidad, especialmente en contextos rurales donde el capital social y la implicación comunitaria resultan determinantes para revertir procesos de declive.

La existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento es uno de los elementos más desigualmente desarrollados entre las estrategias. Solo Castilla-La Mancha ha implementado un sistema formal de evaluación con indicadores por línea estratégica, presupuesto asignado y cronograma de actuación. La Ley 2/2021 establece además la obligación de informes periódicos de seguimiento. En su análisis sobre políticas comunitarias, Esparcia Pérez (2012) advierte que la dimensión territorial debe incorporarse de manera explícita en la programación de fondos europeos como condición de efectividad.

Extremadura prevé evaluaciones a través de informes técnicos, pero sin sistemas públicos de indicadores operativos ni mecanismos externos de control. Andalucía contempla en su estrategia un sistema de seguimiento vinculado a la clasificación municipal y al desarrollo futuro de la Ley andaluza de Despoblación, pero carece por ahora de herramientas concretas. Castilla y León, al estar en fase de planificación, no dispone todavía de sistema de evaluación alguno. Esta situación pone de relieve un desafío significativo: pasar de la estrategia al impacto, garantizando no solo la ejecución de medidas, sino también su monitorización, rendición de cuentas y ajuste continuo.

VII. CONCLUSIONES

Antes de abordar el análisis comparado, es pertinente sintetizar los cuatro modelos estratégicos diferenciados que caracterizan las respuestas autonómicas frente a la despoblación, así como su correspondencia con cada comunidad:

- Modelo normativo-institucional consolidado (Castilla-La Mancha): basado en una arquitectura legal específica, la transversalización obligatoria del impacto demográfico y la existencia de órganos estables de gobernanza, indicadores y presupuestos definidos.
- Modelo programático orientado a los cuidados y la economía plateada (Extremadura): con fuerte énfasis en los servicios a la población envejecida, la cohesión territorial y la articulación de políticas sociales como motor de desarrollo rural.

- Modelo mixto urbano-rural con medidas de discriminación positiva (Andalucía): combina actuaciones para territorios en declive con políticas de equilibrio territorial y tipologías de municipios prioritarios, en un marco marcado por la diversidad regional y la coexistencia entre áreas metropolitanas, litorales y rurales.
- Modelo conceptual y estratégico en construcción (Castilla y León): centrado en principios de innovación territorial, reequilibrio urbano-rural y cohesión demográfica, pero con un despliegue operativo aún limitado y escasa concreción en mecanismos de implementación.

El análisis comparado de las estrategias autonómicas frente a la despoblación en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Andalucía ha permitido identificar avances relevantes, así como brechas persistentes en la forma en que las comunidades enfrentan el reto demográfico. Desde una perspectiva comparativa, puede afirmarse que existe un gradiente de madurez estratégica entre las comunidades analizadas, con Castilla-La Mancha como modelo más consolidado, Extremadura y Andalucía en fases intermedias de implementación, y Castilla y León aún en proceso de construcción.

En primer lugar, se constata una diversificación de enfoques: mientras Castilla-La Mancha ha optado por un modelo normativo consolidado, centrado en la transversalidad del impacto demográfico y la institucionalización de la gobernanza, otras comunidades como Extremadura o Andalucía priorizan ejes temáticos vinculados a los cuidados, la cohesión territorial o la movilidad interna. Castilla y León, por su parte, representa una propuesta con alta carga conceptual pero aún limitada en su despliegue operativo. En conjunto, todas las estrategias avanzan hacia una mayor transversalidad, participación y alineamiento con los principios de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

En segundo lugar, el nivel de implementación práctica es todavía bajo en la mayoría de los casos. Solo Castilla-La Mancha cuenta con un sistema de indicadores, cronograma y presupuesto definido. El resto de estrategias presentan marcos programáticos prometedores, pero sin herramientas robustas de seguimiento, rendición de cuentas o financiación sostenida. Asimismo, se observan diferencias en la capacidad de generar gobernanza multiescalar y participación ciudadana. Las regiones que han promovido mecanismos estables de coordinación y consulta —como Castilla-La Mancha o Extremadura— ofrecen mayores garantías de continuidad institucional y legitimidad social. No obstante, la brecha entre planificación y acción, así como entre diagnóstico y ejecución, sigue siendo un reto estructural compartido por todas las comunidades.

El estudio permite destacar un conjunto de buenas prácticas replicables: la integración del impacto demográfico como criterio obligatorio en leyes y planes sectoriales (CLM); la apuesta por la economía plateada y los cuidados como motores de desarrollo rural (Extremadura); la creación de tipologías de municipios prioritarios y medidas de discriminación positiva (Andalucía); y la referencia a principios de innovación territorial y sinergia urbano-rural como base estratégica (Castilla y León). Estas prácticas, si se consolidan y se sistematizan, pueden contribuir al diseño de un modelo común de intervención que respete las singularidades territoriales pero comparta estándares de eficacia, equidad y sostenibilidad.

Las estrategias autonómicas analizadas muestran un grado razonable de alineación con las directrices de la ENfRD, especialmente en lo relativo a la transversalidad del enfoque, la identificación de zonas en riesgo demográfico y la necesidad de articulación institucional. Sin embargo, persisten dificultades para traducir esos principios en sistemas eficaces de implementación, seguimiento y evaluación. Aunque no específicamente centrado en Castilla-La Mancha, la obra *Gestionando la despoblación* ofrece un marco conceptual que puede inspirar la consolidación de enfoques normativos regionales coherentes (Hortelano Mínguez, 2023). La falta de coherencia interterritorial, la desigual capacidad técnica y la fragmentación sectorial son todavía obstáculos para construir un verdadero sistema nacional de respuesta coordinada frente al reto demográfico.

A partir del análisis, pueden proponerse una serie de recomendaciones estratégicas:

- Fortalecer la arquitectura institucional y normativa, dotando a todas las comunidades de marcos legales específicos, órganos de gobernanza permanentes y estructuras técnicas estables.
- Garantizar una financiación sostenida y multianual, asociada a objetivos demográficos verificables, para evitar estrategias nominales sin capacidad operativa.
- Avanzar hacia la cooperación interterritorial, a través de redes autonómicas, convenios de colaboración y plataformas de intercambio de buenas prácticas, que faciliten una acción coherente desde lo local hasta lo estatal.
- Consolidar sistemas de seguimiento y evaluación, con indicadores homogéneos, transparencia de datos y mecanismos de ajuste continuo.
- Impulsar una transición digital real y adaptada, que supere la simple conectividad para integrar soluciones digitales aplicadas a los servicios, la economía y la participación en el medio rural.

El paso siguiente para todas las regiones pasa por consolidar sistemas de evaluación realistas, articular presupuestos suficientes y fortalecer la coordinación multiescalar con los niveles estatal, europeo y local. Solo así será posible transitar de estrategias políticas a transformaciones territoriales sostenibles y medibles, con impacto tangible en la vida de quienes habitan los territorios más vulnerables al despoblamiento.

En conjunto, se trata de pasar de la estrategia a la transformación territorial, mediante una planificación basada en evidencias, una implementación realista y una evaluación continua, que permita mejorar progresivamente las políticas frente a la despoblación.

REFERENCIAS

- Calonge Velázquez, A. (2020). Estrategia y borrador de anteproyecto de ley de dinamización geográfica para Castilla y León. *Revista Española de la Función Consultiva*, 33, 251–255.
- Camacho, J. A., & Uribarri, F. (2020). Despoblación y políticas públicas en el medio rural español: entre el diagnóstico y la acción. *Revista de Estudios Regionales*, (117), 15–42.
- Carretero Novillo, A. (2021). El reto demográfico de la despoblación en Castilla-La Mancha. *Simposium. Anuario de Estudios Humanísticos*, 1, 49–68.
- Casas Casas, D. (2022). La involución demográfica en La Campana de Oropesa y Cuatro Villas (Toledo), escasa vitalidad, elevado envejecimiento y laxa ocupación territorial. *XVII Coloquio Ibérico de Geografía. Nuevas fronteras y nuevos horizontes en la Geografía Ibérica: políticas y transformaciones territoriales*. Libro de Actas, 357-368.
- Casas Casas, D. (2025). Multifuncionalidad y diversificación del tejido económico de La Campana de Oropesa y Cuatro Villas (Toledo): pervivencias y cambios. *Cuadernos Geográficos*, 64(1), 62–81. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v64i1.31531>
- Collantes, F., & Pinilla, V. (2011). ¿Hay vida fuera de las ciudades? La despoblación de las áreas rurales en España desde 1900 hasta el presente. Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Durá Alemañ, C. J. (2022). Decreto 32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (123), 119–119.
- Esparcia Pérez, J. (2012). La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: Desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 32(2), 11–35.
- Esparcia Pérez, J. (2021). Gobernanza, innovación social y desarrollo territorial en áreas rurales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (91), 1–36. <https://doi.org/10.21138/bage.3155>
- Esparcia Pérez, J. (2025). Towards rural proofing (in Spain). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 108. <https://doi.org/10.21138/bage.3452>
- Gobierno de España. (2021). Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (ENfRD). Directrices Generales. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/estrategias-plan.html>

- Gobierno de España. (2022). 130 medidas frente al reto demográfico: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://planderecuperacion.gob.es/>
- Hortelano Mínguez, L. A. (Dir.). (2023). *Gestionando la despoblación*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Hortelano Mínguez, L. A. (2024). *Prestación y garantía de los servicios de proximidad con un carácter social en el medio rural de Castilla y León: Medida imprescindible frente al reto demográfico*. En M. Matías Fernando & J. L. Domínguez Álvarez (Dir.), *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto* (pp. 249–268). Colex.
- Junta de Andalucía. (2023). Estrategia frente al Desafío Demográfico en Andalucía 2025–2030. <https://www.juntadeandalucia.es/>
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (2021). Estrategia frente a la Despoblación de Castilla-La Mancha 2021–2027. <https://www.castillalamancha.es/>
- Junta de Extremadura. (2022). Estrategia frente al Reto Demográfico y Territorial de Extremadura. Decreto 32/2022, de 30 de marzo. <https://ciudadania.gobex.es/>
- Junta de Castilla y León. (2023). Estrategia de sostenibilidad demográfica y territorial. <https://vivienda.jcyl.es/web/es/dinamizacion-demografica/estrategia-sostenibilidad-demografica-territorial.html>
- Leco Berrocal, F., & Mateos Rodríguez, A. B. (2021). Espacios naturales protegidos, reto demográfico y turismo: El ejemplo de la reserva de la biosfera y parque nacional de Monfragüe (Extremadura, España) = Protected natural spaces, tourism and demographic challenge: Monfragüe's (Extremadura, Spain) biosphere reserve and national park as an example. *Cuadernos de Turismo*, 48, 369–400.
- Mejías Tapia, M. (2020). La ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. *Revista Española de la Función Consultiva*, 33, 247–250.
- Méndez Juez, M. (2023). *La evaluación de las políticas públicas ante el reto demográfico*. En Hortelano Mínguez, L. A. (Dir.). *Gestionando la despoblación* (pp. 327–344). Universidad de Burgos. ISBN 978-84-1163-126-6.
- Nieto Calmaestra, J. A. (2024). *Andalucía ante los retos demográficos del presente = Andalusia face to the present's demographic challenges*. En C. Egea Jiménez & J. A. Nieto Calmaestra (Coords.), *Tendencias recientes de la población: Evolución, dinámica, estructura y perspectiva de género* (pp. 137–150). Universidad de Granada. ISBN 978-84-338-7490-0.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2020). *Rural Well-being: Geography of Opportunities*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>
- Plaza Gutiérrez, J. I., Morales Matos, G., & Méndez García, B. (2020). La despoblación territorial. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 162.
- Plaza Gutiérrez, J. I. (2020). Abordar el reto demográfico, hacer frente a la despoblación: los marcos de referencia. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 162.
- Ramos Antón, F. (2024). *Obstáculos normativos y territorios rurales con desafíos demográficos en Castilla y León: Regular a ciegas. Desarrollo rural y actuaciones frente al reto demográfico sin diagnóstico, ni estrategia*. En M. M. Fernando Pablo & J. L. Domínguez Álvarez (Dir.). *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto* (pp. 159–177). Colex.
- Recaño, J. (2022). Despoblación, envejecimiento y futuro demográfico del medio rural en España. *Panorama Social*, (36), 75–89.
- Red Española de Desarrollo Rural. (2002). *REDR: Red Española de Desarrollo Rural*. <https://www.redr.es/es/>