

MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN: ALGUNAS MEDIDAS EN LA PROVINCIA DE JAÉN

SUSTAINABLE MOBILITY IN THE FIGHT AGAINST DEPOPULATION: MEASURES TAKEN IN THE PROVINCE OF JAÉN

Eloísa Carbonell Porras*¹ 

eloisa.carbonell@ujaen.es

Universidad de Jaén, España

* Catedrática de Derecho Administrativo

¹

Cómo citar:

Carbonell Porras, E. (2024). Movilidad sostenible en la lucha contra la despoblación: algunas medidas en la provincia de Jaén. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 24, e8964. <https://doi.org/10.17561/rej.n24.8964>

Recibido: 17 junio 2024 / Aceptado: 28 junio 2024

Resumen

Este trabajo reflexiona sobre las ideas de ruralidad, despoblación y sostenibilidad, y la especial trascendencia del transporte y las infraestructuras para un adecuado desarrollo del mundo rural, con particular atención a la realidad de la provincia de Jaén.

Palabras clave: transporte, movilidad, sostenibilidad, despoblación

Abstract

This work studies the ideas of rurality, depopulation and sustainability, and the special importance of transportation and infrastructure for the adequate development of the rural world, with particular attention to the reality of the province of Jaén.

Keywords: transport, mobility, sustainability, depopulation

SUMARIO

I. Introducción. II. Aproximación a las ideas de ruralidad y despoblación. Especial atención a la provincia de Jaén. III. El transporte y las infraestructuras para un desarrollo rural sostenible: movilidad sostenible y Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 IV. Movilidad en entornos rurales en la Comunidad Autónoma de Andalucía: el transporte a demanda o el programa Andalucía rural conectada. V. Una breve referencia a los planes de medidas para el reto demográfico y de recuperación, transformación y resiliencia. VI. Documentos citados

I. INTRODUCCIÓN

Aunque el abandono del mundo rural ocasionado por el desplazamiento de las personas a las grandes ciudades comenzó hace más de medio siglo, cobra

visibilidad y relevancia en los últimos tiempos. La publicación del libro de Sergio del Molino, *La España vacía*, y la creación de plataformas ciudadanas reivindicando los derechos de los ciudadanos especialmente afectados por la despoblación elevan el problema a la primera línea política. Además de las acciones al respecto del Senado o de la Federación Española de Municipios y Provincias, la VI Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, celebrada el 17 de enero de 2017, crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico que es suprimido con la creación, en 2020, de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En este contexto, se adoptan diferentes documentos que describen las acciones necesarias para evitar que continúe la pérdida de población y, en su caso, posibilitar el regreso al entorno rural de quienes lo abandonaron: se trata de las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al reto demográfico, aprobadas por el Consejo de Ministros el 29 de marzo de 2019 y, sobre su base, el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico, presentado por el Presidente del Gobierno el 22 de mayo de 2021. Pero la crisis sanitaria vivida en los últimos años tiene también importantes consecuencias que, sintéticamente y en lo que ahora interesa, se centran en dos: por un lado, comienza a generalizarse en la ciudadanía el deseo de vivir en pueblos pequeños y rurales, que se perciben más seguros frente a las grandes ciudades y esta tendencia debe ser obviamente aprovechada por las políticas públicas que intentan frenar la despoblación; y, por otro lado, se produce una crisis económica sin precedentes que motiva una financiación europea extraordinaria para facilitar la recuperación económica, con la aprobación en su ejecución, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021. La coincidencia en el tiempo de este plan con el de medidas frente al reto demográfico posibilitará la financiación de diferentes acciones en la lucha contra la despoblación en general. Así tendremos ocasión de comprobarlo, centrándonos en uno de los principales sectores con influencia decisiva en este problema, como es el del transporte y la movilidad.*

II. APROXIMACIÓN A LAS IDEAS DE RURALIDAD Y DESPOBLACIÓN. ESPECIAL ATENCIÓN A LA PROVINCIA DE JAÉN

España ha experimentado un importante crecimiento demográfico en el siglo XXI (entre 2001 y 2019, el país pasa de 41,1 a 47 millones de habitantes), pero, en ese mismo período, se ha intensificado el proceso de despoblación,

que se refleja especialmente en los municipios más pequeños y de ámbito rural: de los 8131 municipios que hay en España, 6815 cuentan con menos de 5000 habitantes, en los que se concentran 5,7 millones de personas, el 12 % de la población. Desde 2001, 5102 municipios pierden población, pero en la última década ya son 6232. En 14 provincias españolas más del 80% de sus municipios no alcanzan los 1000 habitantes; en apenas década y media 358 municipios han pasado a engrosar la lista de los que no superan los 100 vecinos. En el extremo opuesto, el 90% de la población, más de 42 millones de habitantes, se concentra en 1500 municipios: hay 64 municipios con más de 100 000 habitantes (13 en Andalucía, 11 en Cataluña y 10 en Madrid), en los que residen el 39% de la población. Y este 90% de la población radica en el 30% de la superficie del país, de modo que el 10% restante, algo más de 4,6 millones de personas, tienen que sostener casi el 70% de nuestro territorio. A la despoblación se suman los problemas ocasionados por la dispersión territorial y la baja densidad de población, que dificultan la prestación de los servicios básicos: la densidad media en España es de 93 habitantes por kilómetro cuadrado (inferior a la media europea de aproximadamente 120 hab/km.), si bien hay 3926 municipios con densidad inferior a 12,5 hab/km., umbral que la Unión Europea considera de riesgo demográfico. Este riesgo se considera severo por debajo de 8 hab/km., que es la situación del 38,1% de los municipios españoles. Además, el saldo vegetativo es negativo (en la última década 6320 municipios han tenido más defunciones que nacimientos) y, sin perjuicio del indiscutible éxito que supone que somos el país con mayor esperanza de vida al nacer de la Unión Europea (83,2 años), la despoblación se acompaña con un proceso de envejecimiento: hay casi 9 millones de personas mayores de 65 años, de los cuales un millón y medio residen en municipios de menos de 5000 habitantes.

Un adecuado análisis de la situación, que indudablemente afecta a las posibles soluciones, debe tener presente que los problemas demográficos no tienen la misma intensidad en todas las Comunidades Autónomas como reflejan los datos del Instituto Nacional de Estadística: Andalucía es la Comunidad Autónoma con mayor población de España, 8 472 700 habitantes, en una extensión de 87 581,13 km²; seguida de Cataluña (7 763 362 habitantes en 32 113 km²) y Madrid (6 751 251 habitantes en 8028 km²); y la que tienen menor población, es La Rioja (320 000 habitantes en 5045 km²). Por otra parte, Castilla y León, es la Comunidad con mayor extensión, 94 226 km², y cuenta con una población de 2 372 640; Castilla La Mancha tiene una superficie de 79 463 km² y una población de 2 058 049; y Aragón, una población de 1 326 918 en una extensión de 47 720 km². Además, el asentamiento de la población en los municipios de cada una de las Comunidades responde a criterios diferentes,

especialmente si tenemos en cuenta los de población inferior a los 5 000 habitantes. En Andalucía, existen 785 municipios, 529 con población inferior a los 5000 habitantes, pero sólo 2 con menos de cien habitantes (Benitagla, en la provincia de Almería, con 58 y Cumbres de Enmedio, en la de Huelva, con 51). En contraste, Castilla y León, cuenta con 2248 municipios, de los cuales 2188 no alcanzan los 5000 vecinos, y 722 no llegan a los 100; Aragón cuenta con 731 municipios, de los cuales 627 no superan los 1000 habitantes y sólo dos tienen más de 50 000, Zaragoza y Huesca, concentrándose más de la mitad de la población autonómica en la primera; en Castilla-La Mancha son 845 y en Cataluña 736; o, la Comunidad menos poblada, que es la Rioja, con 174 municipios, de los que 165 no llegan a los 5000 vecinos, y 63 cuentan con menos de cien residentes. También es interesante la comparación entre la provincia de Burgos, 14 292,19 km. y 355 045 habitantes que se reparten en 371 municipios, con la provincia de Las Palmas en las Islas Canarias con 4065,78 km. y 1 129395 habitantes en 34 municipios.

De los municipios con menos de 5000 habitantes, que es la cifra comúnmente aceptada para determinar la viabilidad del municipio y catalogarlos como pequeños, el 78% (el 87 % de los de menos de 1000 habitantes) han perdido población en la última década; y son de carácter rural. Aunque no existe un único concepto de lo rural que lo diferencie con claridad de lo urbano, pues se recurre a criterios variados, en España me parece que el punto de partida debe ser la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, que fue pionera en la adopción de una política estatal general. Su artículo 3 califica a un municipio como rural si posee una población residente inferior a los 5000 habitantes y está integrado en el medio rural, que es el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores con población inferior a 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 hab/km.. La escasa población no es el único criterio para determinar el carácter rural de un municipio pues deben tenerse en cuenta también diversos factores (el aislamiento geográfico, su proximidad a áreas densamente pobladas, las principales actividades económicas...), correspondiendo a la CCAA delimitar las zonas rurales, diferenciando tres categorías: a revitalizar, intermedias y periurbanas. En la legislación autonómica se utilizan criterios diferentes para identificar los municipios rurales: en Galicia, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local prevé la declaración de municipio rural para aquellos que tenga como actividad económica principal la agricultura, menos de 25 000 habitantes y el número de entidades dentro de su término municipal exceda de diez o la densidad de población sea inferior a la media gallega; en Castilla y León, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, diferencia lo rural

y lo urbano en la organización autonómica, y son rurales las unidades que agrupan a municipios iguales o menores a 20 000 habitantes, con contigüidad espacial y con características similares, que cumplan alternativamente alguna de las siguientes reglas: a) En función de su tamaño, que la población total de la unidad básica tenga como mínimo 5 000 habitantes, y como máximo 30 000; y, b) En función de la dispersión, que la unidad básica tenga una densidad menor de 15 hab/km², y como mínimo agrupe a cinco municipios; y son urbanas las constituidas por cada uno de los municipios con más de 20 000 habitantes, aunque también podrán tener esta consideración aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19 000 habitantes, disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbanas; en Castilla-La Mancha (Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural) o en el País Vasco (Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural) se prevé la zonificación del territorio autonómico a estos efectos de acuerdo con criterios diversos (aislamiento geográfico, uso del suelo, tasas de envejecimiento, empleo agrario...) que relacionan despoblación y ruralidad; Extremadura entiende que todo el territorio autonómico es eminentemente rural (Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial); en Aragón, el medio rural comprende los calificados como tales en la estrategia de ordenación del territorio, los de suelo clasificado como no urbanizable en el planeamiento urbanístico municipal (Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural); o en otras, la cifra de población como Cataluña que considera como tales a los de menos de 2000 vecinos (Decreto, 166/2022, de 13 de septiembre 2022, del Consejo Catalán de Municipios Rurales).

Andalucía no es una de las Comunidades Autónomas con mayor población rural (lo son, con entre un 30% a un 50% de su total de habitantes, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón) incluyéndose en el grupo con porcentajes de población rural entre el 20% y el 30% (como la Comunidad Foral de Navarra, Galicia, el Principado de Asturias y La Rioja). Tampoco tiene un concepto legal propio de municipio rural, aunque el artículo 8 de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de tributos cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, considera que son municipios con problemas de despoblación los que tienen menos de 3000 habitantes.

La provincia de Jaén tiene una extensión de 13 496,09 km., una población de 623 761 que se asienta en 97 municipios, y sólo 28 tienen más de 5000 habitantes, siendo el de mayor población Jaén capital, con 111 668 habitantes, y el más pequeño, Hinojares con 335. Pero es la provincia andaluza que más

población pierde (en 2019 contaba con 632 027 habitantes). En aplicación de los criterios de la Ley 45/2007, la Junta de Andalucía ha identificado dos zonas rurales a revitalizar, es decir, con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial, que son Condado de Jaén y Sierras de Segura y Cazorla; y otras dos zonas intermedias, que tienen baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos, que son Campiña de Jaén y La Loma y Sierras del Sur. Por otra parte, los municipios con menos de 3000 habitantes, que son los que la Junta considera con problemas de despoblación, en la provincia de Jaén, son más de la mitad: concretamente los municipios de Albañez de Mágina, Aldeaquemada, Arquillos, Arroyo del Ojanco, Baños de la Encina, Bedmar y Garcíez, Bélmez de la Moraleda, Benatae, Cabra del Santo Cristo, Cambil, Campillo de Arenas, Canena, Carboneros, Cárdoba, Cárcheles, Cazalilla, Chiclana de Segura, Chilluévar, Escañuela, Espelúy, Frailes, Fuerte del Rey, Génave, Guarromán, Higuera de Calatrava, Hinojares, Hornos, Huesa, Ibros, La Iruela, Iznatoraf, Jabalquinto, Jimena, Lahiguera, Larva, Lupión, Montizón, Noalejo, Orcera, Pegalajar, Puente de Génave, La Puerta de Segura, Santa Elena, Santiago de Calatrava, Santiago-Pontones, Santo Tomé, Segura de la Sierra, Siles, Sorihuela del Guadalimar, Torreblascope, Torres, Torres de Albañez, Villardompardo y Villarrodrigo. (Resolución de 23 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego, por la que se publican los municipios andaluces con problemas de despoblación en el año 2023 a ciertos efectos tributarios). Por otra parte, la Diputación Provincial de Jaén ha desarrollado el programa “Reto demográfico 2020-2022”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, para facilitar distintos instrumentos a jóvenes que plantean un proyecto empresarial, profesional y de vida en los 78 municipios de la provincia que cuentan con una población inferior o igual a 5000 habitantes; o bien con una población comprendida entre los 5001 y los 10000 habitantes siempre que estos últimos presenten un saldo demográfico negativo en la última década. Concretamente, las ayudas han tenido como destinatarios los siguientes municipios, agrupados por comarcas:

- Campiña Norte (8): Arjona, Arjonilla, Cazalilla, Espeluy, La Higuera, Lopera, Marmolejo, Villanueva de la Reina.

- Campiña Sur (9): Escañuela, Fuensanta de Martos, Fuerte del Rey, Higuera de Calatrava, Jamilena, Porcuna, Santiago de Calatrava, Villardompardo, Villatorres.
- Cazorla (9): Cazorla, Chilluévar, Hinojares, Huesa, La Iruela, Peal de Becerro, Pozo Alcón, Quesada, Santo Tomé.
- Comarca Norte (6): Aldeaquemada, Baños de la Encina, Carboneros, Guarromán, Jabalquinto, Santa Elena.
- El Condado (7): Arquillos, Castellar, Chiclana de Segura, Montizón, Navas de San Juan, Santisteban del Puerto, Vilches.
- La Loma (7): Begíjar, Canena, Ibros, Lupión, Rus, Sabiote, Torreblascopedro.
- Las Villas (3): Iznatoraf, Sorihuela del Guadalimar, Villanueva del Arzobispo.
- Sierra Mágina (13): Albañez de Mágina, Bedmar y Garcíez, Bélmez de la Moraleda, Cabra del Santo Cristo, Cambil, Campillo de Arenas, Cárdoba, Cárcheles, Huelma, Jimena, Larva, Noalejo, Pegalajar, Torres.
- Sierra de Segura (13): Arroyo del Ojanco, Beas de Segura, Benatae, Génave, Hornos, La Puerta de Segura, Orcera, Puente de Génave, Santiago-Pontones, Segura de la Sierra, Siles, Torres de Albánchez, Villarodrigo.
- Sierra Sur (3): Castillo de Locubín, Frailes, Valdepeñas de Jaén.

De acuerdo con lo anterior, la Diputación incluye a todos los municipios del listado autonómico, es decir, los de menos de 3000 vecinos, añadiendo aquellos con mayor población pero con saldo de crecimiento negativo (Arjona, Arjonilla, Begíjar, Beas de Segura, Castillo de Locubín, Cazorla, Fuensanta de Martos, Huelma, Jamilena, Jimena, Larva, Lopera, Marmolejo, Navas de San Juan, Peal de Becerro, Porcuna, Pozo Alcón, Quesada, Rus, Sabiote, Santisteban del Puerto, Valdepeñas de Jaén, Vilches, Villanueva de la Reina, Villanueva del Arzobispo y Villatorres)

III. EL TRANSPORTE Y LAS INFRAESTRUCTURAS PARA UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: MOVILIDAD SOSTENIBLE Y OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 11

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, por unanimidad, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: un plan de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz universal, que cuenta con diecisiete objetivos de desarrollo sostenible

(ODS). El ODS 11, *Ciudades y comunidades sostenibles*, pretende conseguir ciudades y comunidades sostenibles, a través del acceso de toda la población a viviendas, servicios básicos y medios de transporte adecuados, asequibles y seguros, especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad, y preservar el patrimonio cultural y natural del mundo, hacer frente a los impactos de los desastres naturales en los asentamientos humanos y fortalecer el vínculo entre las zonas urbanas y rurales para generar un desarrollo que beneficie a ambas. Se incluyen, sin duda, las políticas de desarrollo rural y lucha contra la despoblación en los municipios rurales y pequeños. Frente a la idea de ciudad, de fácil identificación en cualquier área del planeta, la referencia a comunidades y asentamientos humanos es deliberadamente ambigua para incluir realidades muy diferentes, como los asentamientos tribales, los campamentos nómadas, y en general cualquier núcleo de población que no pueda calificarse como ciudad. Desde esta amplia perspectiva, la Ley 45/2007 puede considerarse pionera en la preocupación por la sostenibilidad que tan de moda se ha puesto posteriormente.

En efecto, con la Ley 45/2007, el Estado pretende establecer unas directrices generales y comunes para todo el territorio nacional de una adecuada política rural. Con la misma se trata de “buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible”, concretando en su articulado los diferentes objetivos a perseguir en los distintos ámbitos materiales de la acción pública. No obstante, la efectiva implantación y concreción de esta política de desarrollo rural no ha tenido una concreción adecuada con posterioridad, aunque sus previsiones constituyen un precedente claro de las medidas defendidas en la actualidad en la lucha contra la despoblación. Así sucede, sin duda, en lo que a la movilidad se refiere. En efecto, la Ley 45/2007 defiende la necesidad de mejorar la oferta de servicios de transporte público en el medio rural, facilitando el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad y la conexión de los núcleos de población del medio rural entre sí y con las áreas urbanas, coordinando las infraestructuras y medios de transporte, con el mínimo impacto ambiental y el máximo aprovechamiento energético. De esta forma, se acogía un concepto de movilidad sostenible en línea con documentos europeos y nacionales (el Libro Verde de la Comisión Europea, *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, de 2007, o la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* de 2009), que se incorporan al derecho positivo español con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Recordemos que la economía sostenible constituye un “patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico,

social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades” (artículo 2). Debe notarse que las previsiones en materia de movilidad de la Ley 2/2011 (como los documentos europeos y nacionales antes citados) se centran en el entorno urbano, que presenta unos problemas que deben afrontarse con criterios de sostenibilidad. En el entorno rural, las dificultades que suscita la movilidad son sustancialmente distintas: los atascos, la contaminación acústica, la calidad del aire, la compartición de las vías por bicicletas, vehículos a motor y caminantes... son problemas propios del transporte urbano, que afectan poco o de forma puntual al medio rural. Consecuentemente las acciones que tienen como finalidad combatirlos (restricciones en el aparcamiento de vehículos en las calles, creación de aparcamientos disuasorios en las entradas a la ciudad, delimitación de carriles para las bicicletas, los autobuses o los vehículos de alta ocupación, establecimiento de áreas peatonales, fomento de los coches eléctricos...) no constituyen el objetivo principal ni son acciones de aplicación generalizada en el ámbito rural. En el mismo, la prioridad es articular servicios de transporte que permitan el desplazamiento de sus vecinos a los centros de prestación de los principales servicios (administrativos, sanitarios, educativos, de transporte, comerciales...) que se ubican en los municipios de mayor población, frecuentemente las capitales de provincia o de comarca. Se trata de garantizar el acceso de las personas a un desplazamiento rápido y eficaz que impida el aislamiento. En este contexto, puede afirmarse que la Ley 45/2007 avanzaba, para el mundo rural, la idea de movilidad sostenible que después se generalizará.

La movilidad hace referencia a las acciones orientadas a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, tomando en consideración los diferentes factores; y la sostenibilidad se caracteriza, en lo esencial, por asegurar las necesidades actuales sin comprometer a las generaciones futuras, valorando siempre sin renunciar a la protección del medioambiente, el crecimiento económico y el desarrollo social. En consecuencia, en términos generales, la movilidad sostenible identifica el conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, con un coste económico razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas en la actualidad y en el futuro. En todo caso, como ha puesto de relieve en 2014 el Dictamen del Comité de las Regiones,

La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas, la capacidad de desplazarse fácilmente de un lugar a otro es un derecho relacionado con la libre circulación de personas reconocida por los Tratados y una condición *sine qua non* para la calidad de vida de las personas en las regiones con desventajas demográficas, para acceder a los servicios públicos esenciales (como la educación, la sanidad y los servicios sociales), desplazarse diariamente a su lugar de trabajo o buscar oportunidades de empleo, desarrollar actividades de ocio, visitar a sus parientes, adquirir bienes y servicios o ejercer su libertad de viajar más lejos. Además, subraya el Comité, las tecnologías de la información y la comunicación permiten la sustitución del transporte público, que se basa en horarios y rutas preestablecidas, por un transporte a la carta, que proporciona un servicio de transporte público por carretera más eficiente y competitivo y con menos costes, al realizar los servicios en función de la demanda real, por ejemplo, con autobuses “de guardia”, taxis colectivos o vehículos compartidos entre escolares y demás usuarios.

En definitiva, resulta evidente que unos adecuados servicios de transporte que permitan que las personas que residen en los núcleos rurales de población se desplacen de forma eficaz a los centros neurálgicos son fundamentales para combatir la despoblación rural: incentivan que no se abandone el pueblo y estimulan a quienes desean volver a residir en él. Sin perjuicio de las competencias del Estado en esta materia, en los entornos rurales son las Comunidades Autónomas las competentes, pues, en principio y con carácter general, el transporte rural se desarrolla en el territorio de una misma autonomía. En esta línea, puede traerse a colación la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural de Castilla-La Mancha: su artículo 27 se refiere a la planificación del acceso a los equipamientos y servicios básicos en el medio rural, que se intentarán localizar en núcleos de referencia de cada zona rural, estableciendo como criterio que “se procurará que el tiempo de acceso desde cualquier núcleo hasta el núcleo de prestación del servicio básico no supere los 30 minutos”. Se trata de un criterio del máximo interés pues, sin duda, su efectivo cumplimiento constituirá una medida especialmente relevante para frenar la despoblación, afianzando la población al territorio y, por qué no, para atraer nuevos vecinos a los municipios rurales.

IV. MOVILIDAD EN ENTORNOS RURALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: EL TRANSPORTE A DEMANDA O EL PROGRAMA ANDALUCÍA RURAL CONECTADA

La ordenación del transporte y la movilidad corresponde a las Comunidades Autónomas respecto de los servicios que se desarrolleen íntegramente en el

territorio autonómico; y a los municipios el efectuado dentro del término municipal. A nuestros efectos, lo relevante es la articulación de servicios que permitan desplazarse desde los núcleos de población rurales o aislados a los municipios en los que radican los principales centros de prestación de servicios y, consecuentemente, se trata de transportes interurbanos y de competencia autonómica. No obstante, deben respetarse en todo caso los principios y directrices generales que, con naturaleza de norma básica, establece la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, que pueden resumirse en dos ideas esenciales: por un lado, el establecimiento de un sistema común de transportes terrestres, que supone la coordinación e interconexión de las redes, servicios y actividades de transporte y la actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas, y debe mantenerse en el marco de la unidad de mercado en todo el territorio nacional y en el sistema de economía de mercado y libertad de empresa; y, por otro lado, la acción pública está orientada a satisfacer las necesidades de transporte de los ciudadanos en condiciones idóneas de seguridad, asegurando el acceso a los medios de transporte de las personas con minusvalías y las que pertenezcan a categorías sociales desfavorecidas, así como las comunicaciones de las zonas y núcleos de población alejados o de difícil acceso; y esta acción debe desarrollarse con el máximo grado de eficacia y el mínimo coste social, lo que supone una adecuada utilización de los recursos disponibles que posibiliten la obtención del máximo rendimiento de los mismos. En todo caso, debe tenerse presente que la articulación de líneas y medios de transporte que permita la movilidad y el desplazamiento de las personas está, sin duda, relacionada con la libertad de circulación de los ciudadanos que consagra el art. 19 de la Constitución.

En Andalucía, la regulación general de la movilidad y el transporte se establece en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros. Esta ley recoge las clasificaciones más usuales en el sector, diferenciando entre transporte regulares o discrecionales, temporales o permanentes, de uso general o de uso especial, realizados con vehículos turismo o con otros de mayor capacidad. No obstante, la Ley andaluza se centra en los transportes urbanos y metropolitanos, sin atender especialmente a la ordenación del transporte y la movilidad en el ámbito rural como sí hace la Ley 9/2018, de 20 diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, probablemente por la singularidad del asentamiento de la población en esta Comunidad Autónoma. Pero esto no significa que la Junta de Andalucía no haya adoptado medidas al respecto,

como seguidamente se comprueba, con apoyo en el artículo 3 de la Ley 2/2003, relativo a la finalidad y los principios de la actuación pública, que se refieren a la promoción de la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos en Andalucía, en condiciones idóneas de equidad social, solidaridad territorial, seguridad y accesibilidad a las personas con movilidad reducida, promoviendo los transportes públicos como medio preferente para los desplazamientos cotidianos y potenciando la creación de sistemas de transportes que faciliten su acceso y disfrute por los ciudadanos, rigiéndose por los principios de planificación, participación, coordinación y cooperación, en el marco de un desarrollo sostenible.

Para cubrir las necesidades de transporte en los entornos rurales ha sido frecuente recurrir a las concesiones zonales, que incluyen las diferentes líneas de servicios regulares en un área territorialmente delimitada, incluyendo también otros servicios de transporte como los de uso especial. En el artículo 87 de la LOTT también se contemplaba una autorización especial para la realización de servicios regulares permanentes de uso general con un bajo índice de utilización que, por su baja rentabilidad, no podían gestionarse adecuadamente mediante concesión. Pero este régimen fue suprimido por la Ley 9/2013, aunque subsistía la regulación reglamentaria hasta la modificación que lleva a cabo el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero. En consecuencia, esta autorización especial, particularmente destinada a facilitar la prestación de servicios de transporte en las zonas rurales, carece de regulación estatal, aunque sí está prevista en la legislación autonómica que la desarrollan con la denominación de transporte a demanda o a la carta. Sin embargo, no existe previsión alguna al respecto en la Ley 2/2003, y, consecuentemente, la incorporación de esta modalidad de prestación de servicios de transporte no encuentra cobertura en dicha Ley autonómica. A pesar de ello, a partir de 2015, comenzó a desarrollarse en I Programa de Transporte a la Demanda (posteriormente conocido como Programa Andalucía Rural Conectada) para solucionar el problema ocasionado con la finalización de los plazos de duración de las concesiones en áreas geográficas de tráfico débil, con escaso número de usuarios, que hacen inviable el mantenimiento de un servicio de uso general en autobuses, con los únicos ingresos provenientes de la venta de billetes. Esta modalidad de prestación a demanda ha sido incorporada al Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2020) y al Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad en Andalucía (PITMA 2030), que le da continuidad con el «Programa 4. Transporte a la demanda en zonas de débil tráfico (Programa Andalucía Rural Conectada)», enmarcado en la «Línea Estratégica 4. Fomento del Transporte Público y la intermodalidad».

El Programa Andalucía Rural Conectada tiene como finalidad comunicar los municipios del ámbito rural de Andalucía que carecen de transporte público colectivo, para unirlos con sus principales destinos a efectos sanitarios, asistenciales, educativos, administrativos, judiciales, entre otros, y, de este modo, garantizar el acceso a la movilidad de las poblaciones especialmente de las que no se encuentran en ámbitos metropolitanos, evitando discriminaciones por lugar de residencia y ayudando a asentar las poblaciones rurales. El servicio de transporte se presta con vehículos autorizados para realizar transportes públicos de viajeros (autobuses o turismos como los taxis o destinados a arrendamiento con conductor) a demanda, con un coste para el usuario, similar al coste de un servicio en transporte colectivo. El sistema de gestión y reservas de plazas combina sistemas tradicionales con nuevas tecnologías: se dispone de un centro de llamadas, pues el teléfono sigue siendo el medio preferido para una parte de la población de estas zonas rurales; se permite las reservas por internet, vía portal web, y por terminal móvil o tablet, vía “app”: se conecta con el operador vía telemática: app, correo electrónico, ...: y la gestión y control digital posibilita procesos automáticos de facturación, integrándose con el resto de los transportes públicos andaluces. De acuerdo con el PITMA 2030, el Programa Andalucía Rural Conectada consigue:

- Resolver las necesidades de movilidad obligada a bajo coste para la ciudadanía, por motivos de salud, aunque también judiciales, administrativos, etc., garantizado el derecho a la movilidad de las zonas rurales.
- Incentivar y potenciar los atractivos de la zona rural, ofreciendo un modo de transporte a precios asequibles y evitando la despoblación.
- Aumentar el nivel de confort en los desplazamientos en zonas rurales al acercarles los servicios esenciales, mediante un servicio con una buena relación velocidad comercial, calidad y precio contribuyendo a evitar la despoblación, en línea con la estrategia del reto demográfico de la Junta de Andalucía.
- Disminuir la emisión de CO₂ y contaminantes atmosféricos al producirse un ahorro significativo en el gasto de combustible, contribuyendo a la disminución de la dependencia energética del petróleo y del impacto ambiental, en línea con la estrategia energética de la Junta de Andalucía y los objetivos de mitigación del cambio climático.
- Contribuir al mantenimiento de las licencias de transporte discrecional en vehículos turismo, logrando el mantenimiento de la actividad económica del sector.

- Contribuir a la digitalización del transporte público de personas, introduciéndoles en la economía digital y facilitando sus interacciones con la Administración.
- Impulsar la imagen de las Administraciones Autonómica y Local, que coordinadas y en el ámbito de sus competencias dan respuesta a una demanda social.

Las primeras líneas del Programa Andalucía Rural Conectada en la provincia de Jaén se establecen por la Orden de 23 de septiembre de 2021 y son las siguientes:

JA1: La Matea – Santiago de la Espada - Pontones – Pontón Alto - Hornos – Cortijos Nuevos - La Puerta de Segura – Puente de Génave (Hospital)

JA2: Beas de Segura – Arroyo del Ojanco – Puente de Génave (Hospital)

JA3: Coto Ríos – Arroyo Frío – Vadillo Castril – Burrunchel – La Iruela - Cazorla

JA4: Iznatoraf – Villanueva del Arzobispo

JA5: El Centenillo – La Carolina

JA6: Iznatoraf – Villacarrillo

Recientemente, mediante la Orden de 30 de mayo de 2023, se han ampliado a las siguientes:

JA7: Escañuela - Andújar

JA8: Escañuela – Jaén

JA9: Cabra de Santo Cristo – Úbeda

JA10: Larva – Úbeda

JA11: Iznatoraf – Úbeda

JA12: Adelaquemada – La Carolina

Además, el PITMA 2030, prevé la apertura de nuevas rutas que se consolidarán o no en función de la demanda.

V. UNA BREVE REFERENCIA A LOS PLANES DE MEDIDAS PARA EL RETO DEMOGRÁFICO Y DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

La Comisión Europea acordó, el 21 de julio de 2020, un mecanismo excepcional para la recuperación económica conocido con “Próxima

Generación UE” (*Next Generation EU*) con una financiación de hasta 750 000 millones de euros, 7 500 millones para el desarrollo de zonas rurales. Los Estados miembros han debido aprobar los planes de recuperación y resiliencia, concretando los ámbitos de actuación de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero. Con esta intención, el tercero de los ejes transversales comunitarios que también se recoge en el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, se refiere a la cohesión social y territorial (junto a la transición ecológica, la transformación digital y la igualdad de género), incluyendo diversas acciones orientadas a la lucha contra la despoblación, que también están presente en el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico en general y respecto de la movilidad sostenible en particular. De este modo, la aprobación en 2021 de ambos planes explica una coincidencia general de las propuestas, entre las que destacan especialmente las relativas a la descarbonización del sector para la consecución de los objetivos fijados por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 y en Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, para lograr de forma progresiva un parque de vehículos sin emisiones directas de CO₂, impulsando el uso de energías alternativas. Las principales medidas se centran en el apoyo a la adquisición/sustitución de vehículos para favorecer la penetración de vehículos híbridos enchufables y eléctricos, reduciendo la dependencia del vehículo convencional en zonas urbanas y rurales en las que abundan los vehículos diésel, así como en el impulso del despliegue de infraestructuras de recarga en todo el territorio nacional. A tales efectos se han llevado a cabo reformas normativas para facilitar la instalación de puntos de recarga, se ha aprobado, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021, el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica el desarrollo de un ecosistema para la fabricación del Vehículo Eléctrico y Conectado, y se han convocado diferentes subvenciones que, no obstante, se refieren principalmente a la movilidad urbana y metropolitana.

Respecto de la movilidad sostenible en el entorno rural es referencia obligada el Real Decreto 692/2021, de 3 de agosto, por el que se regula la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico en el marco del Programa de Regeneración y Reto Demográfico (Programa DUS 5000) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se trata de ayudas que tienen como objetivo impulsar el desarrollo urbano sostenible mediante actuaciones diversas que, en lo que a la movilidad sostenible se refiere,

faciliten el cambio modal, garantizando la participación de los municipios en el despliegue de la infraestructura de recarga e impulso del vehículo eléctrico. A tales efectos, se subvencionan dos tipos de proyectos: por un lado, los que justifiquen un ahorro energético de, al menos, el 15 % con respecto al perfil de movilidad existente en el ámbito de implantación de la medida y demuestren una reducción de barreras y mejora de la accesibilidad; y, por otro lado, los de implementación de plataformas de transporte público a demanda, mediante vehículos eléctricos enchufables, variable en función de la demanda de los usuarios y que permita realizar un cambio modal desde el vehículo privado a un modo de transporte público. El programa cuenta con una dotación presupuestaria de 675.000.000 euros (76.511.250,00 para Andalucía), financiada con el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia al estar incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y gestionado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE). El ámbito territorial para la ejecución de los proyectos está delimitado por los municipios que el propio Real Decreto delimita como de reto demográfico, que son los que tienen menos de 5000 habitantes, así como los municipios no urbanos de hasta 20000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5000 habitantes. Existen 6974 municipios en el territorio nacional que cumplen las características anteriores y que representan el 14 % de la población total según los datos publicados por el IDAE, entre los que se incluyen la mayoría de los de la provincia de Jaén, concretamente los municipios de Hinojares, Villarrodrigo, Benatae, Larva, Aldeaquemada, Génave, Carboneros, Hornos, Higuera de Calatrava, Espeluy, Santiago de Calatrava, Torres de Albánchez, Cazalilla, Lupión, Santa Elena, Iznatoraf, Escañuela, Chiclana de Segura, Villardompardo, Albánchez de Mágina, Sorihuela del Guadalimar, Jimena, Cáucheles, Fuerte del Rey, Torres, Chilluévar, Bélmez de la Moraleda, Frailes, Lahiguera, Montizón, Arquillos, Campillo de Arenas, Cabra del Santo Cristo, Orcera, Segura de la Sierra, Canena, La Iruela, Noalejo, Jabalquinto, Santo Tomé, Puente de Génave, Siles, La Puerta de Segura, Arroyo del Ojanco, Huesa, Torreblascopedro, Baños de la Encina, Bedmar y Garcíez, Cambil, Guarromán, Ibros, Pegalajar, Santiago-Pontones, Begíjar, Fuensanta de Martos, Villanueva de la Reina, Jamilena, Castellar, Rus, Arjonilla, Lopera, Valdepeñas de Jaén, Sabiote, Castillo de Locubín, Villatorres, Vilches, Santisteban del Puerto, Navas de San Juan, Pozo Alcón, La Guardia de Jaén, Beas de Segura, y, Quesada.

Por otro lado, se ha creado una Mesa de Movilidad Rural para canalizar la necesaria coordinación y cooperación de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que se pretende impulse propuestas de conectividad territorial innovadora como los servicios

de transporte a la demanda, las rutas dinámicas de transporte, o las soluciones de vehículo compartido.

VI. DOCUMENTOS CITADOS

Dictamen del Comité de las Regiones, *La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas*, 2014/C 415/05, Diario Oficial de la Unión Europea C 415/18, de 20 de noviembre de 2014.

Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico de 2019 (en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd_tcm30-517765.pdf)

Demografía de la población rural en 2020, publicación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (disponible en https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf).

Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada en Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009 (en https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/estrategia_esp_movilidad.html)

Libro verde, *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, {SEC(2007) 1209}, presentado por la Comisión el 25 de septiembre de 2007, [COM(2007) 551 final–No publicado en el Diario Oficial].

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf)

Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico de 2021 (en <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>)

Programa DUS 5000, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) (en <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/programa-dus-5000-ayudas-para-inversiones-proyectos-singulares-locales-de>).

Notas

- * Proyecto de generación de conocimiento 2022 del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, “Entidades Locales y movilidad sostenible” (Referencia PID2022-141071OB-C22) del que soy investigadora principal, que se integra en el Grupo PAIDI SEJ-630: “Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico” (APCI), que coordino en

la Universidad de Jaén, así como Proyecto I+D para jóvenes doctores de la Universidad Rey Juan Carlos I con Ref. V-1157.