

A DISTRIBUIÇÃO EQUILIBRADA DA POPULAÇÃO NO TERRITÓRIO: UM OBJETIVO A SER ATINGIDO MEDIANTE A COLABORAÇÃO E A PLANIFICAÇÃO¹

THE BALANCED DISTRIBUTION OF THE POPULATION IN THE TERRITORY: AN OBJECTIVE TO BE ACHIEVED THROUGH COLLABORATION AND PLANNING

Marcos Almeida Cerredá²

Recebido em: 14/01/2021
Aceito em: 03/03/2021

marcos.almeida@usc.es

Resumo: Do ponto de vista demográfico, o século XX, começo do Antropoceno, caracterizou-se, entre outros fatores, pelo envelhecimento social, e pela consolidação de um incontrolável processo de concentração da população nas cidades. Assim, de acordo com os dados e as estimativas fornecidas pela ONU-HÁBITAT, em 1950, apenas um terço da população mundial vivia em cidades, ao passo que no ano 2000 esse percentual aumentou para a metade e prevê-se que em mais 50 anos dois terços da humanidade venham a residir em grandes cidades. Trata-se, por conseguinte, de um fenômeno complexo que apresenta um perfil duplo. Um lado agradável, o “processo de urbanização”, que consiste na progressiva aglutinação das pessoas e de suas atividades econômicas nas cidades, centros de inovação e de progresso. E um lado amargo, o “processo de esvaziamento rural”, que pode ser definido como a perda maciça e acelerada de habitantes das zonas não urbanizadas por causas socioeconômicas (emigração) e naturais (envelhecimento e morte), com a consequente deterioração da coesão social e da capacidade nacional de autoabastecimento de alimentos, e, em consequência, a dependência do exterior pela importação destes

Palavras-chave: Urbanização. COVID-19. Planificação.

Abstract: From the demographic point of view, the 20th century, beginning of the Anthropocene, was characterized, among other factors, by social aging, and by the consolidation of an uncontrollable process of population concentration in cities. Thus, according to the data and estimates provided by UN-HABITAT, in 1950, only a third of the world population lived in cities, whereas in the year 2000 this percentage increased by half and it is estimated that in another 50 years two thirds of humanity will reside in large cities. It is, therefore, a complex phenomenon with a double profile. A pleasant side, the “urbanization process”, which consists of the progressive agglutination of people and their economic activities in cities, centers of innovation and progress. And a bitter side, the “rural emptying process”, which can be defined as the massive and accelerated loss of inhabitants of non-urbanized areas due to socioeconomic (emigration) and natural (aging and death) causes, with the consequent deterioration of social cohesion. and the national capacity for self-supply of food, and, consequently, the dependence on the outside for the importation of these.

Keywords: Urbanization. COVID-19. Planning .

1. INTRODUÇÃO: os fenômenos da urbanização e do despovoamento

¹ Este trabalho situa-se no marco do Projeto “Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural” (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100”, financiado pelo FEDER [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional], pelo Ministério de Ciência, Inovação e Universidades e pela Agência Estatal de Pesquisa do Governo da Espanha.

² Universidade de Santiago de Compostela – USC - Santiago de Compostela - Coruña - Espanha.

Do ponto de vista demográfico, o século XX, começo do Antropoceno³ – com todos os perigos e riscos que esta nova era traz consigo –, caracterizou-se, entre outros fatores, pelo envelhecimento social, e pela consolidação de um incontrolável processo de concentração da população nas cidades⁴, rectius, em determinadas cidades, especialmente naquelas situadas no litoral ou nas que constituem centros administrativos ou econômicos relevantes, dando lugar a metrópoles que, pouco a pouco, foram retirando importância das pequenas urbes, burgos e vilas⁵.

Assim, de acordo com os dados e as estimativas fornecidas pela ONU-HÁBITAT, em 1950, apenas um terço da população mundial vivia em cidades, ao passo que no ano 2000 esse percentual aumentou para a metade e prevê-se que em mais 50 anos dois terços da humanidade venham a residir em grandes cidades⁶.

Trata-se, por conseguinte, de um fenômeno complexo que apresenta um perfil duplo. Um lado agradável, o “processo de urbanização”, que consiste na progressiva aglutinação das pessoas e de suas atividades econômicas nas cidades, centros de inovação e de progresso⁷, que se transformaram em atores essenciais do novo mundo “glocal”⁸. E um lado amargo, o “processo de esvaziamento rural”, que pode ser definido como a perda maciça e acelerada de habitantes das zonas não urbanizadas por causas socioeconômicas (emigração) e naturais (envelhecimento e morte), com a conseqüente deterioração da coesão social e da capacidade nacional de autoabastecimento de alimentos, e, em conseqüência, a dependência do exterior pela importação destes⁹.

Há que destacar que o processo de urbanização não constitui um fenômeno perfeitamente correlato ao processo de esvaziamento rural¹⁰. Assim, a população que abandona as zonas não urbanas não se distribui de forma equitativa entre todas as cidades de seu marco espacial de referência (região, estado, ...), como já se indicou, mas sim se dirige preferencialmente (sobretudo, desde os anos 80 do século XX) para as urbes de maiores dimensões¹¹. Ademais, elas também são, concomitantemente, um polo de atração para os habitantes de cidades pequenas e médias (doravante CIPEMs), os quais, em um número não desprezível, também terminam emigrando para a metrópole, debilitando, dessa forma, a estrutura socioeconômica dessas aglomerações urbanas

3 Vid. Manuel Arias Maldonado, *Antropoceno. La política en la era humana*, Taurus, Barcelona, 2018, p. 16.

4 Vid. Edward Glaeser, *El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*, Taurus, Madrid, 2011, passim.

5 Vid. Paul Collier, *El futuro del capitalismo*, Editorial Debate, Barcelona, 2019, pp. 175-213.

6 Vid. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (ONU), “Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo”, 16/05/18 (<https://bit.ly/3jXpf3Y>, consultado em novembro de 2020).

7 Vid. Edward Glaeser, *El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*, cit., passim.

8 Vid. Ulrich Beck, *La metamorfosis del mundo*, Paidós, Barcelona, 2017, e *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2002, passim.

9 Vid. Eduardo Malagón Zaldúa e Xavier Alejandro León Vega, “Soberanía Alimentaria”, *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, nº. 51, 2017, pp. 1-8.

10 Sobre o modelo de crescimento das cidades na Espanha e no mundo, vid. Luis Felipe Alonso Teixidor, “Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas: Un panorama desde el fin de siglo”, *Papeles de economía española*, nº. 80, 1999, pp. 231-247, e Manuel Bendala Galán, Antonio Vallejo Triano e Aladino Fernández García, “El crecimiento de las ciudades en la historia”, *Modelos de Crecimiento Urbano*, Trea, Gijón, 2010, pp. 31-73.

11 Vid. Paul Collier, *El futuro del capitalismo*, cit., p. 175.

intermediárias¹². Se continuarmos com a metáfora da moeda, pode-se dizer que se trata de uma peça cuja face tem, ao centro, um esmalte dourado que atrai todos os olhares.

Os movimentos de população do meio rural para a grande urbe e das cidades intermediárias para a metrópole provocam um forte desequilíbrio na distribuição territorial da população, fato que, como se apontou, é potencialmente prejudicial para o desenvolvimento adequado das sociedades nacionais¹³, na medida em que pode estar na origem de muitos e importantes problemas econômicos, sociais e ambientais para a sociedade em seu conjunto¹⁴ e também, em especial, para as grandes conurbações, cuja configuração tem de ser repensada¹⁵.

Consequentemente, desde o início do século XXI generalizaram-se as políticas de combate a esse fenômeno¹⁶, embora se possa afirmar que, de um modo geral, tem-se dado mais ênfase ao combate ao despovoamento das áreas rurais do que ao apoio específico à sobrevivência e ao desenvolvimento das CIPEMs¹⁷. Como será justificado detidamente mais adiante, é necessário corrigir esse viés na ação pública, uma vez que as CIPEMs constituem os nós necessários para poder articular uma rede de ações verdadeiramente eficazes para a implantação e a execução das políticas de combate ao despovoamento rural¹⁸.

12 Vid. Paul Collier, *El futuro del capitalismo*, cit., p. 175, e Ministerio de Política Territorial y Función Pública, *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, 2019, p. 77 (<https://bit.ly/3mc6j26>, consultado em novembro de 2020).

13 Há, no entanto, que destacar que este processo não acarreta apenas consequências negativas. Também podem ser observados aspectos positivos, como a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, um acesso mais eficiente aos serviços públicos e a geração de novos modelos de atividade econômica enquanto lugares propensos à criação e à difusão de ideias. Cfr. Edward Glaeser, “El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices”, cit., passim.

14 Cfr. Vicente Bielza de Ory, “Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas”, *Despoblación y ordenación del territorio*, Severino Escolano Utrilla y Juan Ramón de la Riva Fernández (coords.), Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 2003, pp. 15-26.

15 Nesse sentido, destacam-se os inovadores conceitos de Carlos Moreno: a “cidade digital e sustentável”, a “Smart City humana”, a “cidade viva”, a “Cidade dos 15 minutos” e o “território dos 30 minutos” (<https://bit.ly/3kq5Qbn>, consultado em novembro de 2020).

16 Há que se destacar, porém, que, embora partindo de pressupostos diferentes, o combate ao despovoamento é uma constante histórica, desde a época do Império Romano até o período posterior à Guerra Civil espanhola, passando pela Reconquista e pelo Despotismo Ilustrado, com os fenômenos do repovoamento e da colonização interna. Vid. Fernando López Ramón, “La lucha contra la despoblación rural”, *Mais allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades*, Anuario del Gobierno Local 2019; Emiliano González Díez, “Despoblación, territorio y derecho histórico”, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 109-146; Regina María Pérez, “Reconquista, repoblación, régimen señorial y estructura económica en la España medieval”, *Lecciones de Historia del Derecho y de las Instituciones*, vol. 1, UNED, Madrid, 2002, pp. 401-422, e Francisco Larubia-Prado, “¿Una Ilustración “suficiente”? Mito, utopía y colonización interior en la España del siglo XVIII”, *Bulletin of Hispanic Studies*, vol. 76, nº. 5, 1999, pp. 627-648.

17 Vid. Michel Gault, *Villes intermédiaires pour l'Europe?*, Plain Urbain et Syros, Paris, 1989.

18 Nesse sentido, na *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* pode-se ler: “As políticas de desenvolvimento territorial, nas quais cidades pequenas e intermediárias desempenham um papel articulador essencial, supõem a geração de oportunidades no meio local e rural, o fortalecimento das relações entre as cidades e o campo e a geração de valor agregado nos territórios. São políticas fundamentais para a coesão social e territorial” (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, cit., p. 82).

Há que assinalar, igualmente, que este é um tempo especialmente favorável para levar a cabo uma reflexão sobre qual deve ser a estratégia pública global para alcançar o equilíbrio territorial de população e como as diferentes entidades do setor público deverão participar na sua gestação e implementação, visto que, após o confinamento imposto pela batalha contra a pandemia ocasionada pela Covid-19, foi aberta uma dupla janela de oportunidades.

Neste momento, como mostram diversas pesquisas e o mercado imobiliário no âmbito rural torna evidente, por um lado, muitas pessoas estão dispostas a abandonar as cidades para residir (e trabalhar) em áreas rurais, no intuito de poder contar com uma segurança maior, no caso de futuros surtos desta ou daquela doença, e também com o objetivo de ter uma melhor qualidade de vida, seja nas condições extraordinárias que uma crise (médica ou de outro tipo) determina, seja nas condições ordinárias da vida diária²⁰. Por outro lado, é possível que o agravamento da situação sanitária e econômica em muitos países, especialmente no continente americano, estimule numerosos emigrantes espanhóis no exterior (ou seus descendentes) a considerarem o retorno à Espanha²¹; neste caso, tendo muitos deles suas origens no mundo rural, onde conservam não poucos bens imóveis, seria relativamente fácil encaminhar seu regresso a esses locais, sempre que, como será explicado, sejam garantidas as condições necessárias de empregabilidade e, ao menos, de acesso aos serviços públicos essenciais.

Assim, no presente trabalho, trata-se, em primeiro lugar, de explicar como as diferentes entidades que integram o setor público –essencialmente nos Estados descentralizados–, têm de planejar e implementar uma estratégia pública global para alcançar o equilíbrio territorial da população, mediante o apoio às CIPEMs e ao combate ao despovoamento do mundo rural. Para tal, serão expostos os princípios que devem nortear a atuação desses organismos no âmbito material (colaboração e a planificação) e quais são os traços que caracterizam sua aplicação nele. Em segundo lugar, será examinado, em particular, como articular o procedimento para o planejamento e a implementação da estratégia global já mencionada, bem como os possíveis conteúdos desta, especialmente aqueles que apresentem uma maior capacidade de transformação, a partir de uma revisão sistemática dos que foram experimentados ao longo das últimas duas décadas na Espanha, na Itália e em Portugal²².

2. A COLABORAÇÃO INTERADMINISTRATIVA

Do ponto de vista jurídico-administrativo, o combate ao esvaziamento populacional é uma atividade multidimensional e poliédrica, que compete a diferentes níveis da organização administrativa e que implica atuar em distintos âmbitos materiais. Em consequência, para enfrentar

19 Vid., sobre esta medida, as reflexões de Francisco Velasco Caballero em <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com> (consultado em novembro de 2020).

20 Vid. Escuela de Periodismo UAM - El País, “El éxodo al revés: de la ciudad al campo”, El País, 02/08/20 (<https://bit.ly/370I824>, consultado em novembro de 2020).

21 Vid. A. Alfonsín, “El covid ha provocado un incremento de emigrantes que desean volver”, La Voz de Galicia, 12/10/20 (<https://bit.ly/3iVAlou>, consultado em novembro de 2020).

22 Vid. Marcos Almeida Cerredá, “Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche”, Istituzioni del Federalismo, nº. 2, 2020, pp. 289-297.

de maneira adequada esta realidade, as entidades do setor público devem colaborar, atuando coordenadamente, nos termos que serão explicados na sequência.

2.1 Delimitação conceitual: a autocoordenação como sistema de relação preponderante no âmbito do combate ao desequilíbrio populacional

É necessário realizar aqui, antes de mais nada, uma abordagem correta dos conceitos de colaboração, auxílio, cooperação e coordenação, já que existe uma notável confusão legislativa, jurisprudencial, doutrinária e aplicativa em relação a eles. Esse esclarecimento é imprescindível, para efeitos práticos, para garantir uma adequada atuação e interatuação das diferentes administrações envolvidas no combate ao esvaziamento populacional, tanto na concepção das medidas para tentar contê-lo, quanto no momento da sua implementação. Em última instância, ao fixar qual desses princípios rege as relações entre elas e, sobretudo, seu conteúdo, serão determinados a posição e os poderes que correspondem a cada uma dessas entidades no concerto dos atores públicos concorrentes neste âmbito.

Convém começar esta abordagem lembrando que todos esses conceitos estão embutidos na teoria das relações interadministrativas²³. O objeto do presente estudo situa-se, no concreto, no âmbito da submodalidade das relações interadministrativas de colaboração²⁴. São aquelas relações que várias administrações públicas, voluntária ou compulsoriamente, entabulam entre si para ordenar o exercício conjunto, simultâneo ou sucessivo de suas competências. Sua finalidade é coordenar, cooperar ou auxiliar-se na planificação ou na execução das ações que pretendem desenvolver para buscar a concretização de objetivos específicos de interesse público, cuja consecução lhes foi encomendada pelo ordenamento jurídico, de modo que as referidas ações alcancem a maior eficácia e/ou eficiência possível na realização dessas metas.

Como se pode observar, o auxílio, a cooperação e a coordenação constituem as finalidades das relações interadministrativas de colaboração, e, em consequência, caracterizam as diferentes modalidades dessas relações.

Assim, em primeiro lugar, as relações de auxílio ou assistência se estabelecem quando, em um caso concreto, um organismo público não se encontra em condições para levar a cabo o completo e correto exercício de uma competência própria, razão pela qual se vê obrigado a solicitar, a outra ou a outras entidades, apelando ao princípio de lealdade institucional²⁵, as ajudas pontuais necessárias para garantir a adequada execução da referida competência.

23 Elas podem ser definidas como aquelas relações jurídicas que estabelecem entre si duas ou mais administrações públicas territoriais, direta ou indiretamente (através de um ente instrumental), no exercício das competências que, de acordo com o ordenamento jurídico correspondem a cada uma delas, para garantir a sua efetiva e correta execução. Cfr. Marcos Almeida Cerredá, "Las relaciones entre las administraciones públicas: colaboración, control y conflicto", Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo, Tomás Cano Campos (coord.), vol. 2, Iustel, Madri, pp. 425-460.

24 Como se sabe, essas relações podem ser de colaboração, de controle ou de conflito. Vid. Miguel Sánchez Morón, Derecho Administrativo: Parte general, 16ª ed., Tecnos, Madri, 2020, p. 260, e Luis Cosculluela Montaner, Manual de derecho administrativo, 31ª ed., Thomson Reuters-Civitas, Madri, 2020, pp. 206-213.

25 Vid. ut infra 2.2.

Em segundo lugar, as relações de cooperação têm lugar quando várias administrações perseguem um mesmo fim de interesse público, ou porque a todas é atribuída a função de atuar uma mesma competência sobre uma determinada matéria ou porque é atribuída a uma administração a função de exercer uma competência sobre essa matéria e outra ou outras têm como atribuição a cooperação em tal atividade. Em qualquer um desses casos, estas entidades, em virtude do princípio da lealdade institucional²⁶, devem atuar de forma conjunta, contribuindo, em igualdade de condições, para as ações em que se efetue a execução da competência em causa, com o fim último de conseguir os meios necessários à referida execução ou de otimizar o uso dos já disponíveis.

Finalmente, em terceiro lugar, as relações de coordenação se produzem quando várias administrações públicas, que ostentam distintas competências que incidem sobre uma mesma realidade, atribuídas a cada uma delas para a tutela de diversos interesses públicos, pretendem atuar para exercer tais competências. Nesses pressupostos, essas entidades, por imperativo do ordenamento jurídico, têm de colaborar ordenando o exercício de suas competências de modo que alcancem uma única solução global que satisfaça, na maior medida possível, todos os interesses públicos presentes, da forma mais eficaz e eficiente. Trata-se de evitar, por um lado, a realização de atividades isoladas que são tendencialmente ineficientes, já que costumam se traduzir na reiteração de ações, e, por outro lado, a realização de atividades divergentes, as quais dão lugar a situações de ineficácia, na medida em que muitas vezes se neutralizam, ao buscar resultados total ou parcialmente opostos.

As relações de coordenação podem ser apresentadas sob duas modalidades, em função das competências substantivas (isto é, aquelas que recaem sobre determinadas matérias concretas) ou estruturais (isto é, competências que tratam de garantir a coerência e a unidade de um sistema jurídico-administrativo) que as administrações envolvidas ostentam:

a) As relações de coordenação, em sua modalidade de autocoordenação, surgem quando todas as administrações públicas ostentam distintas competências substantivas em determinadas matérias que incidem sobre a mesma realidade. Nesses casos, as entidades envolvidas, que se encontram em posição paritária, têm de disciplinar, de forma unitária e coerente, as atividades a realizar para alcançar a satisfação de todos os interesses presentes, mediante o emprego de técnicas de colaboração voluntária, como, por exemplo, os planos ou programas, os convênios ou a articulação de órgãos ou organismos de composição mista. Se não chegam a um acordo sobre o modo em que cada uma delas deve exercer suas atribuições, e, em consequência, não se logra a autocoordenação, se passará a uma situação de conflito, na qual a instância correspondente decidirá sobre a ação a ser empreendida²⁷.

b) As relações de coordenação, em sua modalidade de heterocoordenação, surgem quando é atribuída a uma das administrações públicas presentes uma competência estrutural, como a garantia da coerência e da unidade do sistema administrativo global ou setorial, estatal ou regional, e as demais administrações públicas detêm distintas competências substantivas sobre matérias concretas

²⁶ Vid. ut infra 2.2.

²⁷ Em defesa do sistema judicial para a resolução de conflitos interadministrativos, vid. Marcos Almeida Cerredá, “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?”, Revista d'estudis autonòmics i federals, nº. 6, 2008, pp. 187-232.

que incidem sobre uma mesma realidade²⁸. Nesses casos, a administração a que é atribuída a competência estrutural assume o papel de entidade coordenadora e goza, em consequência, de poderes de direção mais ou menos amplos, que se traduzem na possibilidade de ditar instruções, diretrizes²⁹, etc.

Não caso do combate ao despovoamento, é possível identificar o seguinte cenário. Existe uma mesma realidade (uma significativa transferência de população do campo e das CIPEMs para as grandes cidades) e uma pluralidade de competências substantivas (ordenação do território, urbanismo, serviços públicos, fomento da atividade econômica etc.), com potencial para incidir na já mencionada realidade, corrigindo-a. Essas faculdades são atribuídas, no todo ou em parte, a entidades públicas distintas, colocadas em diferentes níveis da pirâmide organizativa estatal. Por outro lado, nesta matéria, o ordenamento jurídico, acertadamente, não confere a nenhuma administração uma competência estrutural para garantir a unidade e a coerência deste sistema jurídico-administrativo setorial.

Em consequência, todas as administrações que ostentam os diferentes títulos de competência acima mencionados encontram-se em posição paritária e diante do desafio de coonestar as atividades a serem desenvolvidas no exercício de suas atribuições para a consecução do fim público de interesse comum, em suas diferentes variações: a correta distribuição da população em todo o território, a sustentabilidade socioeconômica das grandes cidades, a revitalização das CIPEMs e a recuperação dos assentamentos rurais. Em suma, todos os atores públicos devem praticar a

²⁸ Convém lembrar aqui que, nos Estados descentralizados, a utilização de técnicas e instrumentos de heterocoordenação requer a observância de uma série de limites:

* em primeiro lugar, exige-se que os pressupostos de heterocoordenação estejam expressamente previstos no ordenamento jurídico, sob a forma de atribuições de competência constitucional ou legalmente encomendadas à administração chamada a exercer as funções de administração coordenadora. Além disso, essas atribuições devem ser feitas tendo em conta o critério de subsidiariedade da heterocoordenação frente à autocoordenação, na medida em que esta é um instrumento de garantia do respeito adequado da autonomia que os diferentes níveis administrativos desfrutam.

* em segundo lugar, no momento de fixar normativamente os pressupostos dos quais a heterocoordenação procede e no momento de colocar em marcha os mecanismos de heterocoordenação é necessário assegurar-se, no primeiro caso, de que ela existe, e no segundo dos pressupostos, de que existe orçamento que vai permitir o recurso à heterocoordenação: a necessidade de garantir a coerência e a unidade de um sistema administrativo, quando se acham presentes diferentes interesses públicos cuja tutela se encontra atribuída a administrações públicas distintas.

* em terceiro lugar, no momento de colocar em prática o instrumento concreto de heterocoordenação que se pretende empregar, há que se observar o princípio de proporcionalidade. Assim, a configuração desse instrumento há de ser a menos lesiva possível para a autonomia das administrações coordenadas (em caso algum pode-se chegar a situá-las numa posição de dependência hierárquica ou quase hierárquica) e seu alcance há de ser o estritamente indispensável para alcançar a harmonização da atuação de todas as administrações implicadas. Portanto, os instrumentos de heterocoordenação devem fixar o marco dentro do qual as administrações coordenadas devem atuar e estabelecer as diretrizes segundo as quais elas devem operar dentro desse marco, sendo essas limitações negativas e positivas o mínimo indispensável para alcançar um resultado coerente e harmonioso, eficaz e eficiente, de maneira que, na execução desses instrumentos de heterocoordenação, as administrações coordenadas gozem, necessariamente, de uma esfera de atuação própria na qual exerçam suas próprias competências.

Vid. Marcos Almeida Cerredá, "Las relaciones entre las administraciones públicas: colaboración, control y conflicto", op. cit., pp. 425-460.

²⁹ Vid. Josep Aguiló, "Tres cuestiones sobre principios y directrices", *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, nº. 28, 2005, pp. 329-340.

autocoordenação – sem que nenhum deles venham a desfrutar de preeminência, nem de capacidade de direção forçada – para garantir uma ação pública global, eficaz e eficiente, no combate ao despovoamento, e para a consecução do reequilíbrio territorial da população.

2.2 Os princípios que devem reger a autocoordenação em matéria de combate ao despovoamento, enquanto manifestação do princípio de colaboração interadministrativa

É necessário sublinhar que a atuação concorrente das diferentes entidades públicas no combate ao despovoamento assenta-se no respeito a um metaprincípio organizativo, a “lealdade institucional”³⁰, ao qual se fez reiteradas referências anteriormente, e que opera através de dois axiomas essenciais: o princípio de respeito de competência e o princípio de boa coadministração³¹.

2.3.1 O princípio de respeito de competência

De acordo com este aforisma, as administrações devem considerar, no exercício das competências próprias, a totalidade dos interesses públicos implicados e, concretamente, aqueles cuja gestão esteja incumbida a outras entidades do setor público³².

Para a realização efetiva deste princípio, todas as administrações têm a obrigação de facultar às demais as referências que precisem sobre a atividade que desenvolvem no exercício das faculdades que lhes são atribuídas³³.

2.3.2.2 O princípio da atuação sistêmica eficiente

Para garantir que a atuação do setor público seja eficiente em seu conjunto, por um lado, todas as administrações têm que prestar, no âmbito próprio, a assistência que outras possam vir a solicitar para o exercício eficaz de suas competências³⁴ e, por outro lado, todas as entidades devem compartilhar, no âmbito específico dos recursos públicos, o uso de recursos próprios de interesse comum³⁵.

2.3.2.3 O princípio da atuação sistêmica responsável, igualitária e solidária

30 Vid. STC 215/2014.

31 Vid. Marcos Almeida Cerredá, “Relaciones interadministrativas”, Comentarios a la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, María Concepción Campos Acuña (dir.), Wolters Kluwer, Madri, 2017, pp. 545-568.

32 Cfr. art. 141.1.b LRJSP.

33 Vid. o art. 141.1.c LRJSP. A informação mencionada só poderá ser negada pela entidade requerida quando os dados solicitados tenham um caráter confidencial ou reservado, vid. art. 141.2 LRJSP e art. 14.1.k da Lei 19/2013, de 9 de dezembro, Lei de Transparência, Acesso à Informação Pública e Bom Governo.

34 Vid. art. 141.1.d, art. 141.3, e art. 141.2 LRJSP. Nesse caso, o cumprimento dessa obrigação de assistência ou auxílio, que nem sempre será executada a título gratuito, comporta, necessariamente, certos limites: a falta de capacidade do organismo público do qual se solicita a assistência; a carência de meios suficientes para levar a cabo o auxílio por parte desta entidade ou a lesão grave aos interesses cuja tutela é encomendada ao ente do qual se solicita a assistência ou, por último, o grave prejuízo ao cumprimento das funções próprias do mesmo.

35 Vid. art. 140.1.f LRJSP.

De acordo com este princípio, as diferentes administrações públicas atuam e se relacionam com outras entidades do setor público: em primeiro lugar, assumindo plena responsabilidade no cumprimento das obrigações e compromissos que tenham adquirido³⁶; em segundo lugar, garantindo a igualdade no exercício efetivo de seus direitos a todos os cidadãos, sem permitir entraves ou complicações derivados da articulação composta do Estado³⁷, e, em terceiro lugar, assegurando a efetividade da solidariedade interterritorial consagrada pela Constituição³⁸.

3. A PLANIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

O combate ao esvaziamento populacional, como qualquer atividade pública, deve ser precedida por uma correta planificação, de modo a ser regida por critérios racionalmente adequados, que garantam sua eficácia e que lhe permitam alcançar um grau ótimo de eficiência³⁹. Nesse sentido, há que destacar que a planificação permite às administrações estabelecer prioridades em sua atividade de combate ao despovoamento e assegurar a coerência de suas ações para alcançar o reequilíbrio territorial, ao nível intra e interadministrativo (dando-se cumprimento, assim, ao princípio da boa coadministração) ⁴⁰.

3.1 Delimitação conceitual: os instrumentos de planificação no combate ao despovoamento

3.1.1 Delimitação conceitual: planificação, planejamento estratégico, programação e projeção; planos, estratégias, programas e projetos.

Como acontece com os conceitos de colaboração, auxílio, cooperação e coordenação, também existe uma notável confusão legislativa, doutrinária e prática com relação aos termos planificação, programação e projeção. Por isso, e também neste caso, é necessário começar realizando uma adequada delimitação conceitual.

Esta tarefa deve ser iniciada pela defesa, dada sua amplitude – e, portanto, sua falta de concretização –, de que o mais oportuno é reservar o vocábulo “planificação” como um termo genérico que sirva para referir-se globalmente a todas as manifestações da função administrativa de ordenação e intervenção ou, pontualmente, como sinônimo imperfeito de cada uma delas. Assim, a planificação seria o gênero, ao passo que o planejamento estratégico seria a programação e a projeção seria as modalidades.

36 Vid. art. 140.1.g LRJSP.

37 Vid. art. 140.1.h LRJSP.

38 Vid. art. 140.1.i LRJSP.

39 Vid. Sebastián Martín-Retortillo Baquer, “Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa”, *Revista de Administración Pública*, nº. 50, 1966, pp. 111-146, e Werner Hoppe, “Planificación”, *Documentación Administrativa*, nº. 235-236, 1993, pp. 163-248.

40 Vid. Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *El reto de una administración racionalizada*, reedição, Civitas, Madri, 2016, pp. 82 e 83.

Desse modo, o planejamento estratégico constitui, em primeiro lugar, uma atividade através da qual, em função da valorização de uma miríade de aspectos e circunstâncias de caráter territorial, ambiental, econômico, político e social, os órgãos superiores das administrações públicas, dotados de legitimidade democrática, direta ou indireta, fixam um objetivo de interesse geral a ser alcançado no longo prazo (trata-se, em consequência, de uma atuação pública de natureza eminentemente política). Ademais, de forma simultânea, para efeitos da consecução deste objetivo, esses órgãos estabelecem prioridades e diretrizes, e também devem, ainda que não seja frequente que o façam, determinar critérios de aferição e valorização dos resultados que se obtenham⁴¹.

Em segundo lugar, pode-se definir a programação como aquela intervenção pública que tem como objeto delinear e condicionar, de maneira singular e específica, o desenvolvimento das diretrizes fixadas através do planejamento estratégico, estabelecendo pautas detalhadas de atuação e um cronograma, de médio prazo, para sua realização (esta atividade implica, portanto, a atuação das entidades públicas de natureza técnico-política)⁴².

Finalmente, em terceiro lugar, a projeção é a atividade administrativa dirigida à concretização e à execução, no curto prazo, de todas e cada uma das previsões contidas na programação (por isso, sua natureza é exclusivamente técnica).

Essas três formas de intervenção administrativa dão lugar a três diferentes meios ou instrumentos através dos quais são canalizados esses modos da ação pública: estratégias, programas e projetos⁴³.

Em primeiro lugar, as estratégias são disposições eminentemente políticas, adotadas pelos órgãos superiores das administrações públicas, dotados de legitimidade democrática, direta ou indireta, que têm como finalidade dirigir a ação pública para a consecução de um determinado objetivo de interesse geral, que possa ser repartido em um conjunto de fins homogêneos⁴⁴. As estratégias fundamentam-se em uma análise científica de uma determinada realidade problemática, selecionada em virtude de critérios e prioridades políticas, e, em função desta análise, fixam objetivos, orientações e diretrizes gerais tendentes a dar, no longo prazo, uma solução a essa realidade que seja satisfatória para os interesses da coletividade. Além disso, as estratégias enumeram as ações públicas – e, quando for o caso, as privadas – necessárias para alcançar a solução mencionada, sendo esboçados os meios e recursos necessários para fazê-lo. As estratégias são esquemas de atuação relativamente vinculativos para as entidades do setor público envolvidas⁴⁵, e indicativos para os sujeitos e para os operadores econômicos privados⁴⁶.

41 Vid., em um sentido similar, Vega María Arnáez Arce, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013, p. 36.

42 Cfr. Vega María Arnáez Arce, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, cit., p. 37.

43 A exemplo do que acontece com as modalidades da planificação, dada sua amplitude – e, portanto, sua falta de concreteness –, tudo indica que, do ponto de vista terminológico, o mais oportuno é reservar o vocábulo “plano” como um termo genérico que sirva para se referir a todos ou, concretamente, como sinônimo imperfeito de um dos instrumentos de ordenação e intervenção. Assim, o plano seria o gênero, e a estratégia, o programa e o projeto, as modalidades.

44 Cfr. Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas*, tomo II, Porrúa, México, 2000, pp. 1193 e 1194.

45 O conteúdo desses instrumentos é, essencialmente, político, de caráter declarativo ou programático. Por isso, deles não deriva a obrigação de realizar atividades concretas, nem de aportar meios econômicos, materiais ou pessoais. Cabe, isso sim, que deles nasça a obrigação de elaborar programas de atuação.

Em segundo lugar, os programas constituem decisões político-técnicas, adotadas pelos órgãos diretivos competentes das entidades do setor público, cuja finalidade, uma vez selecionado um dos objetivos nos quais o fim de interesse geral objeto de uma determinada estratégia pode ser decomposto, é estabelecer e disciplinar o conjunto de intervenções, públicas ou privadas, necessárias para sua consecução. Seu conteúdo consiste no desenvolvimento das diretrizes fixadas na estratégia referida, no estabelecimento de pautas detalhadas de atuação e na formulação de um compêndio de ações e medidas a executar, no médio prazo, determinando e quantificando, de forma simultânea, os recursos necessários para realizá-las. A exemplo das estratégias, constituem planos de atuação relativamente vinculativos para as entidades do setor público envolvidas, e indicativos para os sujeitos e operadores econômicos privados⁴⁷.

Em terceiro lugar, os projetos são decisões científico-técnicas⁴⁸, adotadas pelos órgãos competentes dos organismos públicos, cujo objeto é, no desenvolvimento de um determinado programa, a concretização e a execução, no curto prazo, de determinadas previsões deste. Para tal, são disciplinadas as ações e medidas concretas que devem ser levadas a cabo e são mobilizados os recursos humanos, econômicos e materiais necessários. Diferentemente das estratégias e dos programas, os projetos são decisões vinculativas para as entidades do setor público que os aprovam e, eventualmente, também para os sujeitos e operadores econômicos privados.

Esses três instrumentos (e as formas de atuação que motivam), como se pode deduzir do exposto, são colocados em cascata, de modo que as estratégias condicionam o conteúdo dos programas e ambos – estratégias e programas – o conteúdo dos projetos. Não se trata, todavia, de três elos necessários da cadeia. Assim, por exemplo, são cabíveis programas e projetos sem estratégia prévia, ou projetos de execução de uma estratégia, conquanto nenhuma dessas situações seja a desejável, especialmente a segunda, para garantir uma atuação pública racional.

3.1.2 Os instrumentos de planificação no combate ao despovoamento

No âmbito do combate ao despovoamento e da consecução de um adequado equilíbrio da distribuição territorial da população – além de uma estratégia nacional, contida no documento Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico⁴⁹ – existem diferentes planejamentos estratégicos ao nível autonômico⁵⁰ e local⁵¹. A existência de uma pluralidade de planificações estratégicas não supõe um problema, sempre que elas se encontrarem devidamente coordenadas, no sentido antes

46 Cfr. Miguel Sánchez Morón, *Derecho Administrativo: Parte general*, cit., p. 673.

47 O conteúdo desses instrumentos é fortemente programático. Por isso, não se pode exigir, com base neles, a realização de atividades concretas, ainda que deles possa decorrer a obrigação de mobilizar determinados meios econômicos, materiais ou pessoais.

48 Cfr. Vega María Arnáez Arce, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, cit., p. 48.

49 Vid. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico: Directrices Generales*, Madri, 2019 (<https://bit.ly/3dIslkz>, consultada em novembro de 2020).

50 Como exemplos, podem ser indicadas a Estrategia Regional de Lucha contra la Despoblación de Castilla e León (<https://bit.ly/3kj6pEy>, consultada em novembro de 2020) e a Estrategia de Lucha contra la Despoblación e Mejora de la Calidad de Vida en Zonas Rurales de la Región de Murcia, que se encontra em elaboração.

51 Como exemplo, pode ser citado o Plan Estratégico contra la Despoblación 2019-2022, elaborado pela Câmara Municipal de San Esteban del Valle, Ávila (<https://bit.ly/2Hi69Hb>, consultado em novembro de 2020).

explicado⁵². Infelizmente, uma análise não exaustiva de vários desses documentos mostra que essa coordenação é quase inexistente. Embora o Estado tenha elaborado conjuntamente sua estratégia com todos os escalões territoriais, muitas das entidades de níveis inferiores ou redigiram os seus sem ter como referência a Estratégia Nacional ou não os adaptou a ela, embora tenham sido formulados em uma data anterior à aprovação da mesma.

Ainda assim, em escala regional e local, são muitos os programas⁵³ e projetos⁵⁴ que têm como objetivo o combate ao despovoamento e o adequado equilíbrio da distribuição territorial da população. Vale dizer que a implementação de numerosos projetos isolados – ou seja, não inseridos em nenhuma estratégia global, nem sequer em um programa dotado de uma análise adequada da situação inicial e dos meios a mobilizar – coloca em risco a eficácia global de tais projetos. Desse modo, ainda que eles permitam atingir alguns objetivos setoriais pontuais, é improvável que venham a contribuir, de forma significativa, para frear o despovoamento e reverter essa tendência demográfica.

3.2 O âmbito e o conteúdo da planificação no combate ao despovoamento

A elaboração de uma planificação correta do combate ao despovoamento e voltada para a consecução de uma distribuição equilibrada dos habitantes no território requer que todos os instrumentos de intervenção e ordenação fixem corretamente tanto seu âmbito territorial e seus destinatários quanto os setores materiais no qual a atuação administrativa se deve centrar. A seguir, tenciona-se oferecer algumas ideias sobre o que devem ser esses campos, diferenciando entre os instrumentos para a revitalização das CIPEMs e os voltados para as áreas rurais.

3.2.1 A planificação para a revitalização de pequenas e médias cidades

3.2.1.1 Âmbito territorial e destinatários

Ainda que pudesse ser desenvolvida uma estratégia específica para o estímulo das CIPEMs, de âmbito nacional, regional e/ou local, não parece necessário envidar tal esforço, na medida em que as diretrizes para atingir esse objetivo podem ser incorporadas, sem dificuldade, às estratégias gerais do combate ao despovoamento, dada a homogeneidade etiológica de ambas as problemáticas e a proximidade técnica das possíveis soluções.

Ao contrário, os programas para a articulação das diretrizes referidas têm de ser específicos, dirigidos a determinadas categorias de CIPEMs (por exemplo, cidades de interior com menos de

⁵² Vid. ut supra 2.1.

⁵³ Vid., por exemplo, o Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana (<https://bit.ly/3kiUh6j>, consultado em novembro de 2020).

⁵⁴ Vid., por exemplo, o projeto “Arraigo” [“Enraizamento”] da Assembleia Provincial de Soria, incluído na sua planificação e voltado para atrair novos habitantes para os povoados da província (<https://bit.ly/2Hi3QEg>, consultado em novembro de 2020).

100.000 habitantes)⁵⁵, se bem que, de modo similar às estratégias, seu âmbito pode ser nacional, regional ou provincial. E isso é assim porque o desenvolvimento das diretrizes fixadas nas estratégias, o estabelecimento de pautas detalhadas de atuação e a formulação de esquemas de ações e medidas a executar, determinando e quantificando os recursos necessários para realizá-las, requerem um estudo e um trabalho particulares.

Do mesmo modo e por razão idêntica, ainda que com maior intensidade, os projetos devem dirigir-se, de forma individual, a um determinado aglomerado urbano, já que cada um deles apresenta múltiplas singularidades que devem ser atendidas na hora de implementar as medidas concretas aplicativas dos programas gerais que promovam as CIPEMs.

3.2.1.2 Âmbitos materiais

A ação administrativa para conseguir uma distribuição equilibrada dos habitantes no território que se destina às CIPEMs deve centrar-se, principalmente, em cinco eixos. São eles: o fortalecimento da estrutura administrativa; a intensificação das políticas ativas de emprego e empreendedorismo; a melhoria das infraestruturas e equipamentos públicos; o incremento da qualidade dos serviços públicos; e a requalificação urbana.

Em primeiro lugar, o reforço da estrutura administrativa pode ser desdobrado em quatro ações: a criação ou o fortalecimento e o estímulo – ao nível regional ou nacional – de bancos de fomento ou de desenvolvimento, os quais serão autorizados a proceder à revitalização das CIPEMs⁵⁶; a criação, ao nível local, de agências de promoção do investimento, com a missão de atrair empresas, preferencialmente de dimensão internacional, para seu estabelecimento nas CIPEMs (há que destacar que essas entidades não encerram seu trabalho com a instalação de cada companhia, mas devem à sua disposição para assessorá-las e atuar como interlocutoras para garantir que elas encontrem em cada CIPEM, e de modo permanente, o lugar ótimo para sua instalação⁵⁷); a constituição ou o desenvolvimento, ao nível local, de um órgão ou organismo destinado exclusivamente à gestão das áreas de negócios (polígonos empresariais), não apenas para sua identificação e construção, mas também, e sobretudo, para sua gestão e manutenção, de modo que estas constituam sempre ecossistemas desejáveis para as companhias⁵⁸; e, finalmente, no marco atual de descentralização universitária, quando há várias universidades em cada região, com campus em numerosas cidades, convém estimular os campi locais, de modo que estes possam atuar

⁵⁵ As CIPEMs objeto dessas ações são aquelas urbes que podem ser definidas como cidades intermédias e intermediárias. São aquelas que não apenas têm um certo peso demográfico, no marco de uma faixa previamente delimitada (de 45.000 a 175.000, por exemplo, no contexto espanhol), como também mostram uma notável capacidade de mediação nos fluxos de bens, informação, inovações etc., entre as áreas urbanizadas e as áreas rurais. Para uma análise detalhada deste conceito e de seu alcance, vid. UCLG, Documento Marco para Ciudades Intermedias (<https://bit.ly/34mQWOH>, consultado em novembro 2020).

⁵⁶ Vid. Paul Collier, *O futuro del capitalismo*, cit., pp. 207-208.

⁵⁷ Vid. Paul Collier, *O futuro del capitalismo*, cit., pp. 209-210.

⁵⁸ Vid. Paul Collier, *O futuro del capitalismo*, cit., pp. 208-209.

como núcleos para a formação de clusters de conhecimento, em torno dos quais nascem, aderem e crescem numerosas empresas⁵⁹.

Em segundo lugar, os poderes públicos teriam que intensificar as políticas ativas de emprego e empreendedorismo nas CIPEMs. Devem ser articuladas, em especial, ações dirigidas à promoção do emprego de jovens e daqueles que estão desempregados há muito tempo, bem como ações que estimulem a criação de negócios, sobretudo aqueles de natureza inovadora.

Em terceiro lugar, a melhoria das infraestruturas existentes é uma condição sine qua non para que as CIPEMs possam ser reativadas. Há que destacar o fato de que se trataria, fundamentalmente, de reforçar as infraestruturas já existentes, no intuito de melhorar a sua qualidade e só secundariamente construir novas.

Em quarto lugar, no campo dos serviços públicos, os órgãos administrativos devem conceber e implementar ações para garantir aos habitantes serviços sanitários, sócio-sanitários, educativos e culturais de alta qualidade, comparáveis aos que são oferecidos nas grandes aglomerações urbanas.

Em quinto lugar, no âmbito da qualificação urbana, a atuação pública teria de se centrar em três setores: a recuperação e a reabilitação dos centros urbanos, para ganhar espaços habitáveis e centros de atividade social, econômica e cultural; a garantia da existência de um mercado habitacional, gratuito e social, suficiente para atender a demanda necessária para impulsionar o crescimento da cidade, e, por fim, a garantia da existência de terrenos suficientes e adequados para o desenvolvimento de parques e polígonos industriais.

3.2.2 A planificação para a revitalização de zonas rurais

3.2.2.1 Âmbito territorial e destinatários

Para se chegar a um emprego eficaz e eficiente dos recursos públicos, as ações que são programadas para combater o despovoamento no âmbito rural não podem ser dirigidas a todo o território não urbano – que no caso da Espanha, por exemplo, constitui quase 90% de sua superfície –, mas sim devem ser concentradas naquelas zonas em que se observa um potencial de revitalização especial. Essas zonas geográficas, que constituem o âmbito territorial ótimo para implementar medidas de reequilíbrio populacional, podem ser denominadas Unidades de Desenvolvimento Populacional (doravante UDPs).

A determinação das UDPs pode-se realizar atendendo a diferentes razões. Em particular, parece oportuno que sejam levados em conta critérios demográficos, como a densidade populacional e a população absoluta de cada UDP possível; critérios urbanísticos, como o grau de urbanização das eventuais UDPs, determinado pela classificação e pelo uso do solo, e pelo seu nível de organização territorial, que é fixado tanto pela possibilidade de acesso, a partir delas, a diferentes infraestruturas e serviços públicos, quanto pela existência de núcleos de população que possam atuar

⁵⁹ Vid. Paul Collier, *O futuro del capitalismo*, cit., pp. 210-212.

como eixos e dinamizadores⁶⁰; e, finalmente, critérios econômicos, como a existência de recursos (naturais, culturais, etc.) e o desenvolvimento dos diferentes setores produtivos em cada uma dessas UDPs em potencial.

Nesse sentido, deve ser priorizada a atuação nas áreas: a) que tenham o limite e a densidade populacionais determinados como indispensáveis para assegurar a viabilidade das ações que podem ser planejadas; b) onde exista o mínimo de atividade econômica estabelecida, como taxa de viabilização das políticas contra o despovoamento a serem implementadas, assim como recursos suficientes para o desenvolvimento e a ampliação dessas políticas; e c) que se situam a uma distância ótima com relação às CIPEMs existentes em seu entorno, de forma que seja possível para os residentes na UDP em questão aproveitarem os serviços e as infraestruturas públicas aí localizados.

Esses critérios podem ser delineados nas estratégias, ao passo que a individualização das UDPs concretas deve se dar ao nível da programação ou, na sua ausência, da projeção.

3.2.2.2 Âmbitos materiais

São individualizados, nesta seção, quatro setores que devem concentrar a ação administrativa de modo a se garantir uma distribuição equilibrada dos habitantes entre núcleos urbanos e rurais⁶¹. São eles: as atividades econômicas; as infraestruturas e equipamentos públicos; os serviços públicos e a ordenação territorial, paisagística, urbanística e habitacional. Além disso, serão expostas as linhas gerais que, em cada um desses âmbitos, a planificação administrativa tem que contemplar em matéria do combate ao despovoamento⁶².

A.- As atividades econômicas

Cabe distinguir neste campo, duas áreas que requerem uma explicação diferenciada: os recursos econômicos e os setores produtivos.

a.- Os recursos econômicos

Nesta matéria, os entes do setor público têm de planejar e adotar, entre outras ações, medidas para conservar, recuperar e explorar, de forma sustentável, o patrimônio e os recursos, tanto naturais e culturais, quanto humanos.

60 Vid. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Agenda Urbana Española 2019, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, 2019 (<https://bit.ly/31wLJ4u>, consultada em novembro 2020).

61 Neste ponto, deve-se indicar que também é necessário que o legislador empreenda uma reforma da legislação de regime local a fim de adaptá-la às necessidades organizativas e de funcionamento dos pequenos municípios, em especial os rurais. Nesse sentido, atualmente o governo espanhol está preparando um Estatuto Básico dos Pequenos Municípios (<https://bit.ly/3pf2b3r>, consultado em novembro de 2020).

62 Vid. Federación Española de Municipios y Provincias, Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España, Comisión de Despoblación, 2017 (<https://bit.ly/2TOhrD>, consultado em novembro de 2020) e Consejo Económico y Social, Informe 01/2018, el medio rural y su vertebración social e territorial (<https://bit.ly/3oNT1e8>, consultado em novembro de 2020).

Como possíveis ações concretas a planejar e executar, podem ser indicadas as seguintes: a conservação e a restauração de habitats naturais; a gestão sustentável das massas florestais, da fauna cinegética e da pesca continental; o fomento da produção de energia verde a partir do aproveitamento energético de resíduos agrícolas, pecuários e florestais, da biomassa e de cultivos agrícolas energéticos, e, por último, a atração de grupos de pessoas para serem assentadas nas UDPs (emigrantes retornados, imigrantes etc.)⁶³.

b.- Os setores produtivos

No âmbito rural, o setor primário e o setor terciário estão convocados a ser os impulsionadores do incremento demográfico, atraindo investimentos e gerando postos de trabalho⁶⁴.

Não obstante, para que o setor primário seja um instrumento eficaz de fixação da população nos territórios escassamente povoados, as administrações públicas devem buscar soluções para os numerosos problemas que ali se colocam. Entre eles podem ser destacadas a falta de uma adequada ordenação da terra que permita sua exploração ótima e seu rendimento⁶⁵, e a escassa capacidade para produzir renda a partir das explorações agrícolas e pecuárias, ligada aos problemas para cobrir os custos de produção ocasionados pelos baixos preços pagos pelas grandes redes de distribuição⁶⁶.

63 Um grande número de exemplos dessas providências é analisado no trabalho de Pedro Costa Gonçalves e Mariana Tralhão, “Lo spopolamento dell’entroterra portoghese e l’utilizzo degli apalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra entro terra e la costa”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 517-536. Mais concretamente, a respeito do âmbito forestal, vid. Fernando García-Moreno Rodríguez, “O district heating & cooling de biomasa forestal o cómo asentar población en el mundo rural a través de actividades complejas e novedosas derivadas de la explotación forestal de nuestros montes ordenados”, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas e realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 261-294.

64 Sobre a relevância do setor primário, vid. Enrique Cabero Morán, “La actividad agraria como sector estratégico: objetivos de desarrollo sostenible, empleo y protección social”, *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 47-64.

65 Vid. Diana Santiago Iglesias, “La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: la Sociedad Pública BANTEGAL e la Comisión Técnica de Precios y Valores”, *Derecho: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 19, nº. 1, 2010, pp. 71-95.

66 Esta problemática já foi objeto de algumas intervenções normativas, infelizmente em nada bem sucedidas. Assim, na Exposição de Motivos da Lei 12/2013, de 2 de agosto, com medidas para melhorar o funcionamento da cadeia alimentar, pode-se ler: “A volatilidade dos preços recebidos pelos produtores, o alto custo dos insumos e a instabilidade dos mercados internacionais são fatores conjunturais que reduziram a competitividade e a rentabilidade do setor agroalimentar.

Uma análise da situação atual da cadeia de valor evidencia a existência de claras assimetrias no poder de negociação que podem derivar, e em certas ocasiões derivam, de uma falta de transparência na formação de preços e em práticas comerciais potencialmente desleais e com práticas contrárias à concorrência que distorcem o mercado e exercem um efeito negativo sobre a competitividade de todo o setor agroalimentar.

O funcionamento correto da cadeia alimentar é indispensável para garantir um valor agregado sustentável para todos os operadores, o que contribui para aumentar sua competitividade global e reverte igualmente em benefício dos consumidores. Portanto, torna-se imprescindível atacar esta problemática de uma perspectiva de conjunto que atinja todos os agentes que se interrelacionam ao longo da cadeia alimentar, de maneira

a

Assim, nesse domínio, como ações hipotéticas a serem concebidas e implementadas, podem ser indicados o estímulo à oferta de produtos agroalimentares de qualidade, ecológicos e sustentáveis (fundamentalmente, aqueles produzidos nas proximidades dos locais de consumo); o fomento das atividades de silvicultura e o planejamento de mecanismos de redistribuição de lucros entre o setor terciário e o primário, na medida em que o primeiro, em não poucas ocasiões, aproveita externalidades do segundo⁶⁷.

Finalmente, como ações específicas que podem ser delineadas e executadas no âmbito do setor terciário, deve ser destacada a promoção do turismo rural, especialmente do agroturismo⁶⁸.

B.- As infraestruturas e os equipamentos públicos

Entre outras atividades, as administrações públicas devem formular e colocar em prática, nesta área, as disposições necessárias para dotar cada UDP das infraestruturas e dos equipamentos em matéria de fornecimento de água, coleta e tratamento de resíduos, energia, transportes e telecomunicações, que sejam necessários para garantir uma adequada atenção às necessidades das pessoas que nelas residem.

Como ações específicas a levar a cabo, cabe assinalar o desenvolvimento da rede viária rural, a modernização da oferta do serviço de transporte no âmbito rural, de modo a ser garantida a conexão adequada dos núcleos de população rural, tanto entre eles quanto com os centros urbanos, e a extensão da rede de telecomunicações no meio rural – a qual, dadas as reticências das empresas que investem neste âmbito, pode ser realizada mediante a construção pelas administrações locais para a posterior concessão de sua exploração pelos operadores privados –, bem como a melhoria da qualidade destes serviços no âmbito, até ser alcançado um nível equiparável ao dos núcleos urbanos⁶⁹.

garantir a unidade de mercado para que o setor agroalimentar possa se desenvolver plenamente e aproveitar todo seu potencial”.

67 Pode-se tentar, por exemplo, firmar acordos agroturísticos, inspirados no modelo de acordos agroambientais italianos. Os “acordos de custódia do território” também se situam nessa perspectiva. Vid. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, “La custodia del territorio: régimen de un instrumento complementario de desarrollo rural”, *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 91-112.

68 Esta matéria é analisada detalhadamente em Nuria Belloso Martín, “El modelo de destinos turísticos rurales inteligentes a través de las fiestas y recreaciones históricas: una propuesta para contribuir a impulsar el ámbito rural”, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas e realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 209-238; Luis Alfonso Hortelano Mínguez, “El turismo rural como estrategia de la lucha contra la despoblación del interior de España”, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas e realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 503-534, e Alice De Nuccio e Massimo Monteduro, “Multifunzionalità dell’agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, econômica e socio-culturale”, *Istituzioni del Federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 365-394.

69 Com relação a esas questões, vid. Luis Miguez Macho, “Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España”, *Istituzioni del Federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 419-440, e Giovanni Maria Caruso e Guido Befani, “L’urbanistica e spopolamento in Italia”, *Istituzioni del Federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 347-364.

C.- Os serviços públicos

Neste campo, os organismos públicos têm de conceber e implementar ações sobretudo para garantir aos habitantes de cada UDP serviços administrativos e de gestão adequados — não apenas públicos, mas também privados de interesse geral —, bem como serviços básicos apropriados nos campos sanitário, sócio-sanitário, educativo e cultural⁷⁰.

Como exemplos de iniciativas concretas a implementar, podem ser enumeradas as seguintes: a colocação em funcionamento de escritórios móveis para o atendimento dos cidadãos; a promoção da prestação, nos núcleos rurais, de serviços financeiros (agências bancárias móveis, caixas automáticas etc.), do fornecimento de alimentos, medicações, etc., por parte de operadores privados; a melhoria da atenção sanitária primária, especialmente através do desenvolvimento da telemedicina etc.⁷¹.

D.- A ordenação territorial, paisagística, urbanística e habitacional

Os diferentes níveis territoriais do Estado, neste âmbito, devem garantir que o planeamento contra o despovoamento esteja alinhado com o planeamento desses outros setores. Isso pode requerer, inicialmente, uma modificação dos marcos regulatórios desses planos, para inserir os objetivos da política de reequilíbrio populacional entre as metas a serem perseguidas com eles e para adequar os instrumentos de desenvolvimento daquelas à consecução destes.

Como ações específicas a por em marcha, podem ser destacadas a criação e a gestão de bolsas de imóveis vazios para habitação nas diferentes UDPs e o estímulo à conservação e à reabilitação das moradias existentes nessas unidades, para proporcionar um adequado alojamento às pessoas que para elas se transferem⁷².

4. O PLANEJAMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO AUTOCOORDENADA DA PLANIFICAÇÃO PARA ATINGIR O EQUILÍBRIO TERRITORIAL DA POPULAÇÃO

O planeamento da planificação voltada para a obtenção do equilíbrio na distribuição territorial da população, de acordo com o que foi explicado, deve ser realizado de forma concertada entre todos

70 Vid. Paula María Tomé Domínguez, “Servicios de interés general (SIG) en el medio rural: condición necesaria pero insuficiente para paliar la despoblación”, *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo y José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 341-364.

71 Para um exame acurado dos numerosos problemas que a implementação de serviços sociais coloca, vid. Silvia Díez Sastre, “Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 441-460.

72 Essa temática é objeto de estudo em Luis Miguez Macho, “Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España”, cit.; Giovanni Maria Caruso e Guido Befani, “L’urbanistica e spopolamento in Italia”, cit., e María Antonia Arias Martínez, “Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 475-494.

os níveis territoriais do setor público existentes em cada Estado, tanto para respeitar a autonomia de cada um deles, quanto para garantir a eficácia das políticas públicas do combate ao despovoamento⁷³.

Assim, a configuração dos instrumentos de planificação para o desenvolvimento rural sustentável e o estímulo às CIPEMs deve ser negociada, preferencialmente, entre a administração central do Estado, as administrações regionais e as administrações locais. Esses mecanismos devem, ao menos, tramitar de forma a garantir a participação real e efetiva de todos os níveis de governo indicados.

Ademais, essa colaboração leal entre instâncias administrativas, como se infere do que foi exposto anteriormente, deve ser estendida à etapa de ativação e execução dos sistemas mencionados de intervenção e ordenação administrativa, pois, caso contrário, os fins perseguidos nos termos da planificação seriam, com toda segurança, frustrados⁷⁴. Há que se destacar, nesta fase, que a colaboração deva ser não apenas vertical, mas também horizontal⁷⁵. Em particular, dadas as dimensões reduzidas de muitas administrações locais e as suas limitações para a execução de políticas públicas, resulta imprescindível, por exemplo, promover a prestação concertada de serviços entre municípios próximos⁷⁶.

4.1 Os mecanismos para a autocoordenação no âmbito do combate ao despovoamento

Na atualidade, o elenco de mecanismos de autocoordenação de que as entidades públicas dispõem, tanto para a planificação quanto para a execução de políticas públicas, para o combate ao despovoamento, é muito amplo e continua crescendo. Assim, embora muitos desses instrumentos já tenham sido positivados, convém que se continue inovando neste âmbito e que se delineiem e empreguem novas fórmulas de colaboração⁷⁷.

No campo da autocoordenação, no que tange ao combate ao despovoamento, caberia destacar, como instrumentos especialmente adequados, por um lado, no âmbito da planificação, os procedimentos conjuntos⁷⁸, e os planos e programas conjuntos⁷⁹, e, por outro lado, no âmbito da

73 Vid. ut supra 2.3.2.

74 Vid. ut supra 2.2.

75 O estudo das principais questões organizativas relacionadas ao planejamento e à execução das políticas públicas de combate ao despovoamento é abordado em Enrico Carloni, “Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 323-346; Marzia De Donno e Claudia Tubertini, “Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 297-322, e Diana Santiago Iglesias, “El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios y infraestructuras en zonas rurales despobladas”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 395-418.

76 Para uma opção mais simples e eficaz do que a modificação do mapa municipal neste sentido, vid. Marcos Almeida Cerredá, “La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 3, 2012, pp. 599-638. De uma outra perspectiva, vid. Francisco Javier Durán García, “Autonomía municipal y despoblación rural en España”, *Actualidad Administrativa*, Tirant lo Blanch, Valência, 2019, pp. 131-149.

77 O catálogo dos sistemas de colaboração entre administrações não é uma lista fechada. É neste sentido, por exemplo, que o art. 144.1 LRJSP claramente, se orienta.

78 Estes consistem na participação de uma ou várias administrações em um procedimento que lhe corresponde instruir a outro ente público, podendo articular essa intervenção mediante a colaboração em

execução, os instrumentos de natureza funcional⁸⁰, como são os convênios de colaboração⁸¹, e os instrumentos de natureza orgânica com personificação jurídica⁸², como são os consórcios, as sociedades e as fundações interadministrativas.

4.2 Os mecanismos para implementar a planificação

Finalmente, coloca-se a questão de como os atores públicos hão de intervir em cada um dos âmbitos identificados anteriormente, isto é, quais são os instrumentos que podem ser contemplados em programas e projetos para atingir os objetivos fixados. Esses instrumentos são de três tipos: organizativos, contratuais e de fomento.

4.2.1 O emprego da competência organizativa no combate ao despovoamento

Dentro de este âmbito, as administrações podem adotar duas decisões que têm uma notável capacidade para incidir na distribuição da população no território.

Em primeiro lugar, encontra-se a reordenação espacial das sedes das entidades públicas. Dado o desenvolvimento tecnológico atual, não é necessária a concentração dos centros de todos os órgãos públicos em uma mesma cidade ou nos núcleos urbanos de uma mesma região. Assim, bastaria, por exemplo, que a administração estatal distribuisse, entre diferentes CIPEMs, as sedes das entidades públicas dela dependentes, e que as administrações regionais disseminassem as sedes de seus órgãos e organismos públicos por todo seu território, de forma equilibrada entre CIPEMs e UDPs.

Em segundo lugar, e pelas mesmas razões, bastaria que as distintas administrações, ao disciplinar o teletrabalho em seu interior, estabelecessem algum tipo de prioridade para o acesso ao mesmo em favor dos empregados públicos que fixem sua residência em uma CIPEM ou em uma UDP⁸³.

consultas, a formulação de alegações ou a emissão de informes obrigatórios ou facultativos. Na atualidade, por exemplo, no ordenamento espanhol pode-se afirmar que, implicitamente, estes mecanismos de colaboração foram reconhecidos, com alcance geral, no art. 144.f LRJSP, uma vez que este preceito prevê a emissão de informes não obrigatórios para que as diferentes administrações expressem seus critérios sobre propostas ou ações que afetem suas competências.

⁷⁹ Estes instrumentos, por exemplo, estão previstos no art. 151 LRJSP.

⁸⁰ Estes mecanismos são aqueles que não implicam a criação de uma estrutura administrativa para seu desenvolvimento.

⁸¹ Atualmente, uma regulamentação bastante satisfatória deles pode ser encontrada no art. 47 LRJSP. Uma análise detalhada dessa regulamentação está presente em Diana Santiago Iglesias, "Los Convenios", *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Humberto Gosálbez Pequeño (dir.), Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp. 137-152.

⁸² Esses sistemas são aqueles que implicam a criação de uma estrutura administrativa para sua atuação dotada de personalidade jurídica.

⁸³ Vid. Jean-Bernard Auby, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 537-546. Sobre a eficácia do teletrabalho neste âmbito, vid. Juan José González López, "La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar y incluso revertir la despoblación del mundo rural", *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas e*

4.2.2 O uso da contratação pública para perseguir o equilíbrio territorial da população

A utilização de contratos do setor público para tentar assegurar que a população seja assentada no território de forma equilibrada pode ser realizada ao abrigo das chamadas “cláusulas sociais”.

De acordo com as regras da contratação pública, essas disposições são aquelas estipulações que, previstas nos documentos contratuais, obrigam os adjudicatários dos contratos públicos a alcançar, juntamente com o objeto próprio do contrato, determinados objetivos de política social que foram qualificados como de interesse geral pelo órgão público contratante⁸⁴. Neste marco, poderá ser estabelecido como cláusula social, por exemplo, que o adjudicatário instale centros de trabalho em determinadas CIPeMs e UDPs⁸⁵.

4.2.3 A utilização de técnicas de fomento para combater o esvaziamento populacional

Dentro deste conjunto, é possível diferenciar dois grupos: as ações econômicas e as ações educativas. As primeiras, por sua vez, podem ser agrupadas em duas modalidades: subvenções e medidas fiscais⁸⁶. Assim, cabe, por um lado, conceder, por exemplo, ajudas econômicas às empresas ou aos trabalhadores autônomos que desenvolvam sua atividade em uma CIPeM ou em uma UDP, condicionadas à contratação de novos empregados⁸⁷, e, por outro lado, o estabelecimento de reduções fiscais associadas à transferência da residência para uma UDP ou ao início de uma atividade econômica nela⁸⁸.

Com relação às segundas, cabe imaginar, por exemplo, um amplo grupo de ações dirigidas fundamentalmente a conscientizar as pessoas sobre os aspectos positivos da vida no mundo rural e

realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 343-370.

84 Vid. Silvia Díez Sastre, “Las cláusulas sociales en la contratación pública”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, nº. 21, 2017, pp. 195-219, e Teresa Medina Arnáiz, “Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo”, Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales, Belén García Romero e María Magnolia Pardo López (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 55-80.

85 O estudo da complexa aplicação desta possibilidade é levado a cabo em Pedro Costa Gonçalves e Mariana Tralhão, “Lo spopolamento dell’entroterra portoghese e l’utilizzo degli applati pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra entro terra e la costa”, cit.

86 Vid. José María Lago Montero, “El derecho financiero frente a la despoblación en el ámbito rural”, Rural Renaissance: Derecho y medio rural, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 65-90.

87 Deve-se assinalar que este tipo de instrumentos apresenta dificuldades de implementação relacionados à tutela da livre concorrência. Sobre esta questão, vid. Ignacio Calatayud Prats, “Despoblación, ayudas de estado y impuestos indirectos sobre la actividad empresarial”, Istituzioni del Federalismo, nº. 2, 2020, pp. 495-517.

88 Vid. Marcos Iglesias Caridad, “El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo”, Rural Renaissance: Derecho y medio rural, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 113-144, e Nora Libertad Rodríguez Peña, “¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?”, Rural Renaissance: Derecho y medio rural, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 299-320.

as vantagens que fixar residência ali pressupõe, tanto para elas quanto para o conjunto da sociedade⁸⁹.

REFERÊNCIAS

Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana (<https://bit.ly/3kiUh6j>, consultado em novembro de 2020).

Aguiló, Josep, “Tres cuestiones sobre principios y directrices”, *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, nº. 28, 2005, pp. 329-340.

Alfonsín, A, “El covid ha provocado un incremento de emigrantes que desean volver”, *La Voz de Galicia*, 12/10/20 (<https://bit.ly/3iVALou>, consultado em novembro de 2020).

Alonso Teixidor, Luis Felipe, “Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas: Un panorama desde el fin de siglo”, *Papeles de economía española*, nº. 80, 1999, pp. 231-247.

Almeida Cerreda, Marcos, “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº. 6, 2008, pp. 187-232.

Almeida Cerreda, Marcos, “Las relaciones entre las administraciones públicas: colaboración, control y conflicto”, *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Tomás Cano Campos (coord.), vol. 2, Iustel, Madrid, 2009, pp. 425-460.

Almeida Cerreda, Marcos, “La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 3, 2012, pp. 599-638.

Almeida Cerreda, Marcos, “Relaciones interadministrativas”, *Comentarios a la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público*, María Concepción Campos Acuña (dir.), Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 545-568.

Almeida Cerreda, Marcos, “Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 289-297.

Arias Maldonado, Manuel, *Antropoceno. La política en la era humana*, Taurus, Barcelona, 2018.

Arias Martínez, María Antonia, “Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 475-494.

Arnáez Arce, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013.

⁸⁹ Vid. Álvaro Carrasco, “Despoblación y repoblación rural. Reflexiones y experiencias”, *Ambienta*, nº. 99, 2012, pp. 48-62.

Auby, Jean-Bernard, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", Istituzioni del Federalismo, nº. 2, 2020, pp. 537-546.

Beck, Ulrich, La sociedad del riesgo global, Siglo XXI de España Editores, Madri, 2002.

Beck, Ulrich, La metamorfosis del mundo, Paidós, Barcelona, 2017.

Bendala Galán, Manuel, Vallejo Triano, Antonio e Fernández García, Aladino, "El crecimiento de las ciudades en la historia", Modelos de Crecimiento Urbano, Trea, Gijón, 2010, pp. 31-73.

Belloso Martín, Nuria, "El modelo de destinos turísticos rurales inteligentes a través de las fiestas y recreaciones históricas: una propuesta para contribuir a impulsar el ámbito rural", La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 209-238.

Bielza de Ory, Vicente, "Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas", Despoblación y ordenação del territorio, Severino Escolano Utrilla e Juan Ramón de la Riva Fernández (coords.), Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 2003, pp. 15-26.

Cabero Morán, Enrique, "La actividad agraria como sector estratégico: objetivos de desarrollo sostenible, empleo y protección social", Rural Renaissance: Derecho y medio rural, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 47-64.

Carloni, Enrico, "Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne", Istituzioni del Federalismo, nº. 2, 2020, pp. 323-346.

Carrasco, Álvaro, "Despoblación y repoblación rural. Reflexiones y experiencias", Ambienta, nº. 99, 2012, pp. 48-62.

Caruso, Giovanni Maria e Befani, Guido, "L'urbanistica e spopolamento in Italia", Istituzioni del Federalismo, nº. 2, 2020, pp. 347-364.

Collier, Paul, El futuro del capitalismo, Editorial Debate, Barcelona, 2019.

Consejo Económico y Social, Informe 01/2018, el medio rural y su vertebración social y territorial (<https://bit.ly/3oNT1e8>, consultado em novembro de 2020).

Coscolluela Montaner, Luis, Manual de derecho administrativo, 31ª ed., Thomson Reuters-Civitas, Madri, 2020.

Costa Gonçalves, Pedro e Tralhão, Mariana, "Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli applati públicos como estrategia di contrasto delle asimmetrie tra entro terra e la costa", *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 517-536.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU), "Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo", 16/05/18 (<https://bit.ly/3jXpf3Y>, consultado em novembro de 2020).

De Donno, Marzia e Tubertini, Claudia, "Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana", *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 297-322.

De Nuccio, Alice e Monteduro, Massimo, "Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, econômica e socio-culturale", *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 365-394.

Díez Sastre, Silvia, "Las cláusulas sociales en la contratación pública", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº. 21, 2017, pp. 195-219.

Díez Sastre, Silvia, "Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano", *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 441-460.

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, *Agenda Urbana Española 2019*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, 2019 (<https://bit.ly/31wLJ4u>, consultado em novembro 2020).

Durán García, Francisco Javier, "Autonomía municipal y despoblación rural en España", *Actualidad Administrativa*, Tirant lo Blanch, València, 2019, pp. 131-149.

Escuela de Periodismo UAM - El País, "El éxodo al revés: de la ciudad al campo", *El País*, 02/08/20 (<https://bit.ly/370I824>, consultado em novembro de 2020).

Federación Española de Municipios y Provincias, *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, Comisión de Despoblación, 2017 (<https://bit.ly/2TOhrhD>, consultado em novembro de 2020).

Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio, "La custodia del territorio: régimen de un instrumento complementario de desarrollo rural", *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 91-112.

Gabriel Carranza, Gonzalo, "Las oportunidades del principio de cooperación en el estado autonómico", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº. 18, 2019, pp. 67-87.

García-Moreno Rodríguez, Fernando, "El district heating & cooling de biomasa forestal o cómo asentar población en el mundo rural a través de actividades complejas y novedosas derivadas de la explotación forestal de nuestros montes ordenados", *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o*

revertir tan denostado fenómeno, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 261-294.

Gault, Michel, *Villes intermédiaires pour l'Europe?*, Plain Urbain et Syros, Paris, 1989.

Glaeser, Edward, *El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*, Taurus, Madrid, 2011.

González Díez, Emiliano, “Despoblación, territorio y derecho histórico”, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar ou revertir tan denostado fenómeno*, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 109-146.

González López, Juan José, “La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar y incluso revertir la despoblación del mundo rural”, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 343-370.

Grupos Popular y Socialista en las Cortes de Castilla y León, *Estrategia Regional de Lucha contra la Despoblación de Castilla y León* (<https://bit.ly/3kj6pEy>, consultada em novembro de 2020).

Hoppe, Werner, “Planificación”, *Documentación Administrativa*, nº. 235-236, 1993, pp. 163-248.

Hortelano Mínguez, Luis Alfonso, “El turismo rural como estrategia de la luta contra la despoblación del interior de España”, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Fernando García-Moreno Rodríguez (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 503-534.

Iglesias Caridad, Marcos, “El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo”, *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 113-144.

Lago Montero, José María, “El derecho financiero frente a la despoblación en el ámbito rural”, *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo y José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 65-90.

Larubia-Prado, Francisco, “¿Una Ilustración "suficiente"? Mito, utopía y colonización interior en la España del siglo XVIII”, *Bulletin of Hispanic Studies*, vol. 76, nº. 5, 1999, pp. 627-648.

López Ramón, Fernando, “La lucha contra la despoblación rural”, *Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades*, Anuario del Gobierno Local 2019.

López Ruiz, Francisco, "Los conceptos de "todo" y "parte" aplicados al estudio de los estados compuestos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, nº. 49, 1997, pp. 145-167.

Malagón Zaldúa, Eduardo e León Vega, Xavier Alejandro, "Soberanía Alimentaria", *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, nº. 51, 2017, pp. 1-8.

Martín-Retortillo y Baquer, Sebastián, "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de Administración Pública*, nº. 50, 1966, pp. 111-146.

Martín-Retortillo y Baquer, Sebastián, *El reto de una Administración racionalizada*, reedição, Civitas, Madri, 2016.

Medina Arnáiz, Teresa, "Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo", *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Belén García Romero e María Magnolia Pardo López (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 55-80.

Miguez Macho, Luis, "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España", *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 419-440.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública, *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico: Diretrices Generales*, 2019 (<https://bit.ly/3mc6j26>, consultada em novembro de 2020).

Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, tomo II, Porrúa, México, 2000.

Pérez, Regina María, "Reconquista, repoblación, régimen señorial y estructura económica en la España medieval", *Lecciones de Historia del Derecho y de las Instituciones*, vol. 1, UNED, Madri, 2002, pp. 401-422.

Ponce Solé, Juli, *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, Alcalá de Henares, 2019.

Rodríguez Peña, Nora Libertad, "¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?", *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 299-320.

Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo: Parte general*, 16ª ed., Tecnos, Madri, 2020.

San Esteban del Valle, Ayuntamiento de, *Plan Estratégico contra la Despoblación 2019-2022* (<https://bit.ly/2Hi69Hb>, consultado em novembro de 2020).

Santiago Iglesias, Diana, “La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: la Sociedad Pública BANTEGAL y la Comisión Técnica de Precios y Valores”, *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 19, nº. 1, 2010, pp. 71-95.

Santiago Iglesias, Diana, “Los Convenios”, *El nuevo régimen jurídico del setor público*, Humberto Gosálbez Pequeño (dir.), Wolters Kluwer, Madri, 2016, pp. 137-152.

Santiago Iglesias, Diana, “El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas”, *Istituzioni del Federalismo*, nº. 2, 2020, pp. 395-418.

Tomé Domínguez, Paula María, “Servicios de interes general (SIG) en el medio rural: condición necesaria pero insuficiente para paliar la despoblación”, *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Marcos Matías Fernando Pablo e José Luis Domínguez Álvarez (dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 341-364.

UCLG. Documento Marco para Ciudades Intermedias (<https://bit.ly/34mQWOH>, consultado em novembro de 2020).