

EJE TEMÁTICO B: COHESIÓN TERRITORIAL

Reto Demográfico y Ordenación del Territorio

*F. Javier Sanz Larruga, Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidade da Coruña*

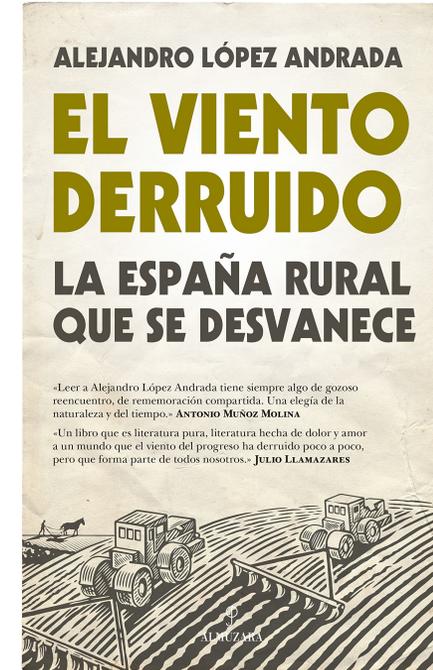
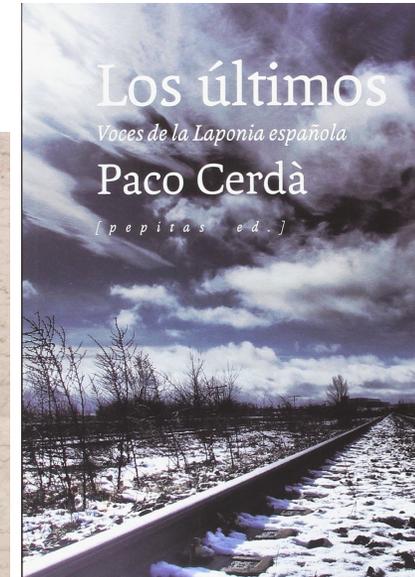
SUMARIO

- I. Planteamiento inicial
- II. El “reto demográfico”: debate actual y propuestas
- III. La “Ordenación del Territorio” como una de las principales claves para luchar contra el despoblamiento rural: algunas iniciativas normativas
- IV. Reflexiones finales

I. Planteamiento: ante la “España vacía” (a)



JULIO LLAMAZARES
La lluvia amarilla



I. Planteamiento: ante la “España vacía” (b)

¿Lugares que no importan?

La despoblación de la España rural
desde 1900 hasta el presente

Fernando Collantes y Vicente Pinilla



Monografías de Historia Rural 15



SOCIEDAD ESPAÑOLA DE HISTORIA AGRARIA

LA DESPOBLACIÓN RURAL EN
ESPAÑA: GÉNESIS DE UN
PROBLEMA Y POLÍTICAS
INNOVADORAS

SSPA 
Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa

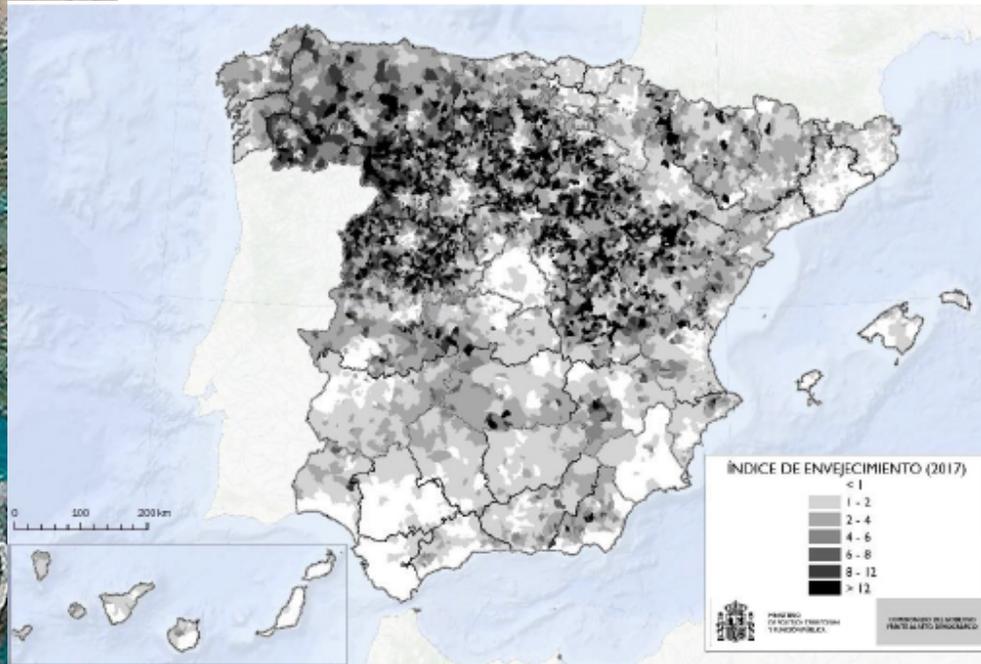
Vicente Pinilla* y Luis Antonio Sáez**

Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales
(CEDDAR)

*Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la
Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón –IA2- (Universidad de
Zaragoza-CITA), Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 4, 50005, Zaragoza,
vpinilla@unizar.es

** Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la
Universidad de Zaragoza, Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 4, 50005, Zaragoza,
lasaez@unizar.es

I. Planteamiento: ante la “España vacía” (c)



“Blanco sobre negro” del problema demográfico en España

I. Planteamiento ante la “España vacía” (e)

- El **80%** de la **población española** se concentra en áreas urbanas que suponen el **20%** del **territorio**
- Aproximadamente la **mitad de los municipios españoles están en riesgo de extinción** (de los 8.125, 4.955 tienen menos de 1.000 habitantes)
- Pero... “la despoblación ha dejado de ser un proceso vinculado únicamente a las áreas rurales para convertirse en un **fenómeno mucho más generalizado**”

I. Planteamiento ante la “España vacía” (f)

- **UNIÓN EUROPEA:**
 - **Política de cohesión territorial** (art. 174 TFUE)
 - Aplicación de la **Política Agraria Común y el desarrollo rural:**
 - El “enfoque LEADER”, el FAEDER y el “desarrollo local participativo”
- **ESTADO ESPAÑOL:** Intento frustrado de la **Ley 45/2007 para el desarrollo rural sostenible del medio rural**
 - Programación (PDRs)
 - Zonificación (delimitación y calificación)
 - Cooperación entre AAPP
- **CCAA:** Intentos autonómicos: **Ley 10/1998 de Desarrollo Rural del País Vasco**

II. El "reto demográfico": debate y propuestas (a)

- **UNIÓN EUROPEA:**

- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 2016
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el "**despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico**" de 2017
- Conclusiones del Consejo de la UE sobre el "**camino a seguir ante los retos demográficos**" de 2020
- "**Visión a largo plazo para las zonas rurales**" y el "**nuevo Pacto Rural de la UE**" (COM(2021) 345 final, 10.VI.2021)

II. El "reto demográfico": debate y propuestas (b)

- **ESTADO ESPAÑOL:**

- Informe del Senado sobre la "adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España" de 2015
- **VI Conferencia de Presidentes de 2017 y creación del "Comisionado del Gobierno ante el reto demográfico"**
- Publicación de las "**Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el reto demográfico**" de 2019
- "Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico" (2020)
- "**Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto demográfico**" (2021)

II. El "reto demográfico": debate y propuestas (c)

Entre otras medidas para afrontar el reto demográfico, destacan

Ayudas al emprendimiento y el empleo de los jóvenes en los municipios en riesgo demográfico

Medidas para favorecer la igualdad de oportunidades para las mujeres en el desarrollo de proyectos en el medio rural: apoyo a las asociaciones, formación, innovación, empoderamiento...

Mejora de la conectividad territorial y la extensión de banda ancha a través del Plan 800 y el impulso del PEBA-NGA

Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural

Dinamización de las áreas industriales, para la reindustrialización y la extensión de la economía 4.0 en todo el territorio

Impulso de la actividad turística a través de la Plataforma de Turismo Rural y de Interior

Lanzamiento del primer *Digital Innovation Hub* para el Reto Demográfico en la Unión Europea

Mantenimiento, atendiendo a las necesidades de la Defensa y de la eficiencia, de las infraestructuras (bases y acuartelamientos) en el medio rural

Incorporación del impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión

Atención a la educación, el ocio y la cultura en las áreas rurales y las islas, con una oferta diversificada y de calidad, y relacionada con el entorno, para luchar contra la desigualdad y la pobreza en la infancia

Directrices Generales



Por la **IGUALDAD**, la **NO DISCRIMINACIÓN**, la **LIBERTAD DE ELEGIR**, la **COHESIÓN SOCIAL**, la **VERTEBRACIÓN TERRITORIAL** y el **DESARROLLO SOSTENIBLE**

II. El "reto demográfico": debate y propuestas (d)

Plan de Recuperación



III. Ordenación territorial: iniciativas (a)

- **PAÍS VASCO: Ley 10/1998, de Desarrollo Rural**

- **OBJETIVO GENERAL:** freno de los “procesos de despoblamiento y abandono” y propiciar la “interacción del mundo rural y urbano, mediante actuaciones de discriminación positiva” (art. 2, a)
- **OBJETIVOS SECTORIALES:** en materia de “ordenación del territorio” (art. 3,1):
 - Instrumentos de ordenación de territorio y urbanísticos “ad hoc”
 - Atención a necesidades de dotación de servicios e infraestructuras y diversificación y desarrollo económico sostenible
 - Protección de los “valores agrarios, forestales y naturales del medio rural”

(PROYECTO DE NUEVA LEY DE DESARROLLO RURAL)

III. Ordenación territorial: iniciativas (b)

- **CASTILLA Y LEÓN: Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio**
 - Referencia al “declive demográfico”
 - Directrices de Ordenación deben de contener “criterios de actuación en áreas desfavorecidas por el declive... demográfico”
 - Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas por la Ley 3/2008:
 - Hacia una Comunidad Sostenible
 - Directriz sobre el “fomento del arraigo en el medio rural” (punto 5.5)

III. Ordenación territorial: iniciativas (c)

- **ARAGÓN:**

- Plan Integral de Política Demográfica (2000)
- Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (2014)
- Ley de Ordenación del Territorio de 2015
- Directriz especial de Política Demográfica y contra la despoblación (2017)
- “Índice sintético de desarrollo territorial de municipios y comarcas” (2020)

III. Ordenación territorial: iniciativas (d)

Índice sintético de desarrollo territorial. 2020. Comarcas											
Resumen de los valores del índice											
Código comarca	Denominación comarca	Población 2018	Población 2019	Factor_economía (P=2)	Factor_alojamiento (P=1)	Factor equipamientos y servicios (P=2)	Factor_movilidad (P=2)	Factor_escenario y patrimonio (P=1)	Media ponderada de los factores de desarrollo territorial	ISDT (Media ponderada tipificada)	ISDT+ 100
1	La Jacetania	17.623	17.704	0,438	0,967	-0,160	0,583	2,623	0,805	1,007	101,007
2	Alto Gállego	13.474	13.462	0,454	1,007	-0,485	0,781	0,135	0,517	0,646	100,646
3	Sobrarbe	7.382	7.441	1,049	-0,179	-1,678	-0,662	2,947	0,211	0,263	100,263
4	La Ribagorza	11.991	12.015	0,477	0,246	-1,417	-0,948	1,876	0,001	0,001	100,001
5	Cinco Villas	30.470	30.622	0,152	0,177	-0,190	0,134	0,310	0,131	0,163	100,163
6	Hoya de Huesca / Plana de Uesca	67.446	68.076	0,837	0,760	1,141	1,422	0,925	1,013	1,267	101,267
7	Somontano de Barbastro	23.591	23.648	0,072	-0,006	0,395	0,914	1,266	0,453	0,566	100,566
8	Cinca Medio	23.656	23.829	0,919	0,802	0,985	1,032	-1,027	0,683	0,854	100,854
9	La Litera / La Llitera	18.216	18.293	0,366	0,868	0,179	0,954	-0,741	0,477	0,596	100,596
10	Los Monegros	18.615	18.447	-0,026	-0,133	-0,943	-0,513	-0,901	-0,398	-0,498	99,502
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	24.425	24.589	0,806	0,437	0,464	0,840	-0,561	0,509	0,636	100,636
12	Tarazona y el Moncayo	13.796	13.792	-0,441	-0,464	1,120	-0,206	0,348	-0,094	-0,118	99,882
13	Campo de Borja	13.824	13.776	-0,321	-0,140	0,450	0,435	-0,552	-0,019	-0,024	99,976
14	Aranda	6.669	6.544	-1,113	-1,000	0,290	0,334	-0,014	-0,410	-0,513	99,487
15	Ribera Alta del Ebro	27.076	27.233	1,155	0,939	0,496	0,941	-0,876	0,711	0,890	100,890
16	Valdejalón	28.639	29.095	0,564	1,017	0,372	0,672	-0,881	0,500	0,625	100,625
17	Central	747.082	756.291	3,967	3,690	3,239	2,266	0,080	2,896	3,622	103,622
18	Ribera Baja del Ebro	8.464	8.450	-0,208	-0,194	0,024	-0,009	-0,962	-0,220	-0,275	99,725
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó	14.508	14.721	0,155	0,017	0,534	0,241	-0,686	0,084	0,106	100,106
20	Comunidad de Calatayud	37.230	37.036	-0,970	-0,524	0,164	0,380	-0,008	-0,259	-0,324	99,676
21	Campo de Cariñena	9.853	9.940	-0,237	-0,509	0,104	0,309	-0,743	-0,189	-0,237	99,763
22	Campo de Belchite	4.569	4.595	-1,182	-1,740	-0,575	-1,274	-0,823	-1,224	-1,531	98,469
23	Bajo Martín	6.383	6.307	-0,369	-0,582	0,511	-0,352	-0,780	-0,359	-0,449	99,551
24	Campo de Daroca	5.557	5.555	-1,229	-1,195	-0,701	-1,443	-0,411	-1,105	-1,383	98,617
25	Jiloca	12.267	12.153	-1,060	-0,447	-0,656	-0,656	-0,601	-0,629	-0,787	99,213
26	Cuencas Mineras	8.067	7.960	-1,149	-1,283	-0,441	-0,914	-0,327	-0,933	-1,167	98,833
27	Andorra-Sierra de Arcos	10.098	9.890	-0,956	-0,297	0,593	-0,150	-0,544	-0,345	-0,431	99,569
28	Bajo Aragón	28.587	28.563	0,072	0,361	0,426	0,363	-0,363	0,132	0,165	100,165
29	Comunidad de Teruel	45.962	46.151	-0,232	0,611	0,811	0,922	-0,090	0,416	0,520	100,520
30	Maestrazgo	3.196	3.177	-0,613	-1,374	-1,713	-2,486	0,123	-1,317	-1,647	98,353
31	Sierra de Albarracín	4.423	4.377	-1,009	-0,886	-1,770	-1,412	1,110	-0,909	-1,137	98,863
32	Gúdar-Javalambre	7.367	7.363	-0,141	-0,550	-1,250	-1,427	-0,127	-0,702	-0,878	99,122
33	Matarranya / Matarranya	8.222	8.196	-0,228	-0,568	-0,527	-0,772	0,271	-0,424	-0,530	99,470
	Máximo valor			3,967	3,690	3,239	2,266	2,947	2,896	3,622	103,622
	Mínimo valor			-1,229	-1,740	-1,770	-2,486	-1,027	-1,317	-1,647	98,353

III. Ordenación territorial: iniciativas (e)

- **GALICIA (I):**

- Plan para la dinamización demográfica de Galicia (2013-2016)
- Observatorio de Dinamización Demográfica (2016)
- **Ley 1/2019 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana:**
 - Rehabilitación de “núcleos rurales en estado de abandono”
- **Ley 1/2021 de Ordenación del Territorio**
 - Objetivo de “impulso y dinamización demográfica”
 - Espacios prioritarios: “sistema rural y costero no urbano”
 - Determinaciones de las Directrices

III. Ordenación territorial: iniciativas (f)

- **GALICIA (y II):**

- **Ley 5/2021 de Impulso demográfico de Galicia**

- Perspectiva demográfica en todas las políticas (art. 7)
 - Procedimiento de “análisis de impacto demográfico” (arts. 3,e y 8)
 - Informes periódico e indicadores (art. 9)
 - Zonas de atención prioritaria (medio rural y litoral no urbano) (art. 3,j)
 - Medidas para promover el “equilibrio territorial”

- **Ley 11/2021 de Recuperación de la tierra agraria**

- Prevención y lucha contra el abandono agrario
 - Movilización y recuperación de tierras. “Aldeas modelo”

III. Ordenación territorial: iniciativas (g)

- **CASTILLA-LA MANCHA:**

- Estrategia para el desarrollo de zonas con despoblamiento y declive socioeconómico (2014)
- Implementación de las “inversiones territoriales integradas” (2016)
- **Ley 2/2021, de Medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural**
 - Objetivo: desarrollo integral del medio rural
 - Zonificación, categorización y planificación (Título II)
 - Instrumentos de planificación y programación
 - Medidas para la “cohesión territorial”: instrumentos de ord. territ. y urbanis.

IV. Reflexiones finales

- El “reto demográfico” es un “problema de Estado” que tiene que ser abordado en colaboración entre todas las AAPP
- Dentro de la ordenación del territorio, la ordenación rural es todavía una “asignatura pendiente” en España
- Entre las muchas medidas para abordar el reto demográfico la ordenación del territorio (y el urbanismo) es el marco adecuado para desarrollarlas con eficacia
- Las normas de dinamización rural requieren de precisos instrumentos de gestión territorial de los problemas



MUCHAS GRACIAS POR LA ATENCIÓN