

*‘Gobernanza multinivel cooperativa para una reforzada y eficaz política
Ordenación del Territorio en España frente al reto demográfico, el cambio
climático y la transición energética’*

ORGANIZAN:



UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA



GENERALITAT
VALENCIANA
Conselleria de Política
Obres Públiques

TOTS
A UNA
VEU

fundicat
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio

Valencia, 3 y 4 de noviembre de 2022

Facultad de Geografía e Historia – Salón de Actos Joan Fuster

Av. de Blasco Ibáñez, 28, 46010 València

Jueves 3 de noviembre de 2022

3 de noviembre 2022. 10,15-11,00 h

DESPOBLACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. PANORAMA GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y PAPEL DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Domingo Gómez Orea

Catedrático UPM. Perfil Medio Ambiente y Territorio

Presidente del Comité de Asuntos Rurales del Instituto de la Ingeniería de España

Gracias por la invitación.

Situaré la **problemática del despoblamiento** en un perspectiva histórica del Sistema territorial y su evolución tendencial, y desde esa plataforma plantearé una forma de afrontarla basada en avanzar hacia un **S. T. Satisfactorio** del mundo rural.

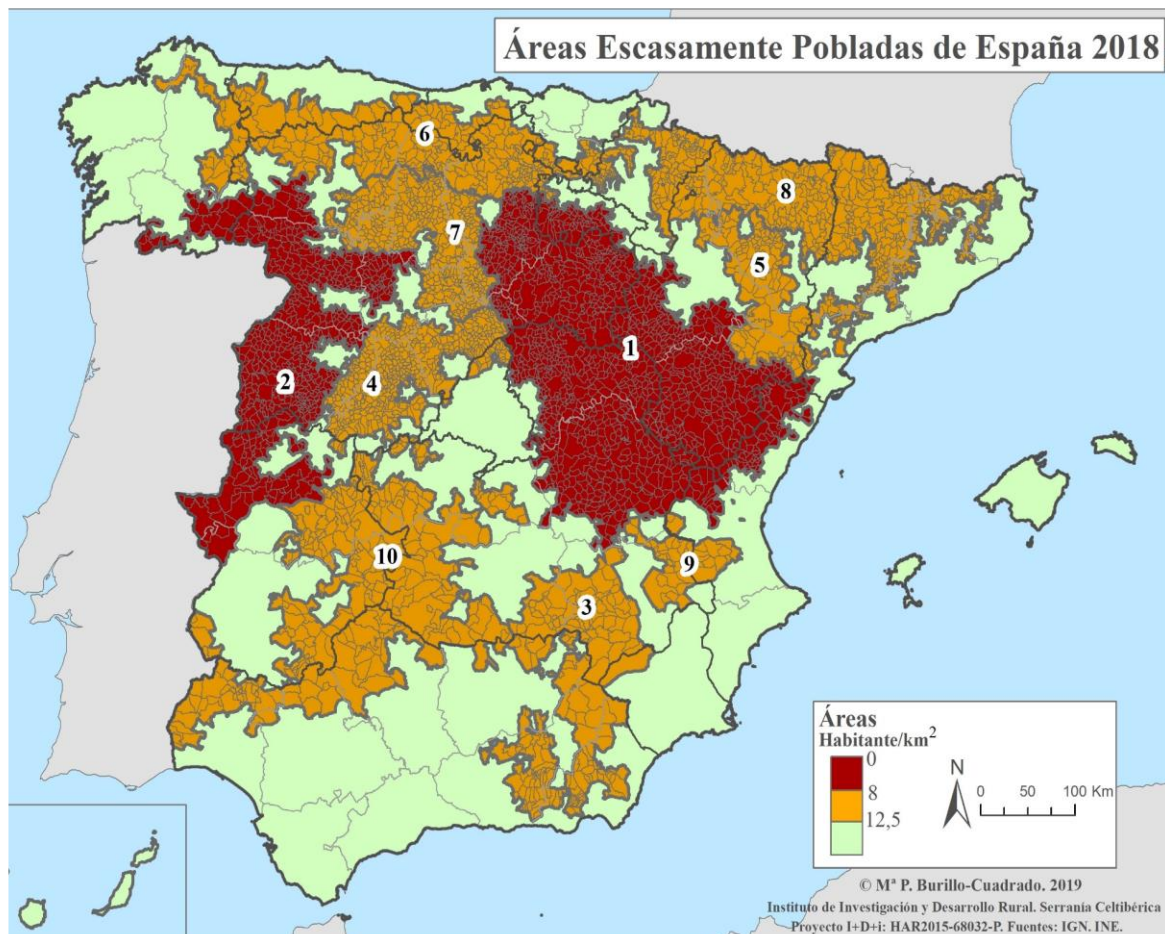
Todo ello desde la racionalidad técnica y la independencia de criterio

PANORAMA TERRITORIAL DE LA PROBLEMÁTICA: EL ESPACIO PROBLEMA

Vacía, vaciada, despoblada,
donante, abandonada,
desaprovechada, olvidada... Solo
son **atributos** de unos espacios
escasamente poblados, SESPAS:

- Bien definidos por agregación de municipios
- Extensos
- Dispersos en la geografía
- Heterogéneos
- La mayor parte “**serranías**” (o con clima hostil o con suelos sin aptitud Agrológica)
- Espacios problema
- Espacios de oportunidad
- Espacios para vivir

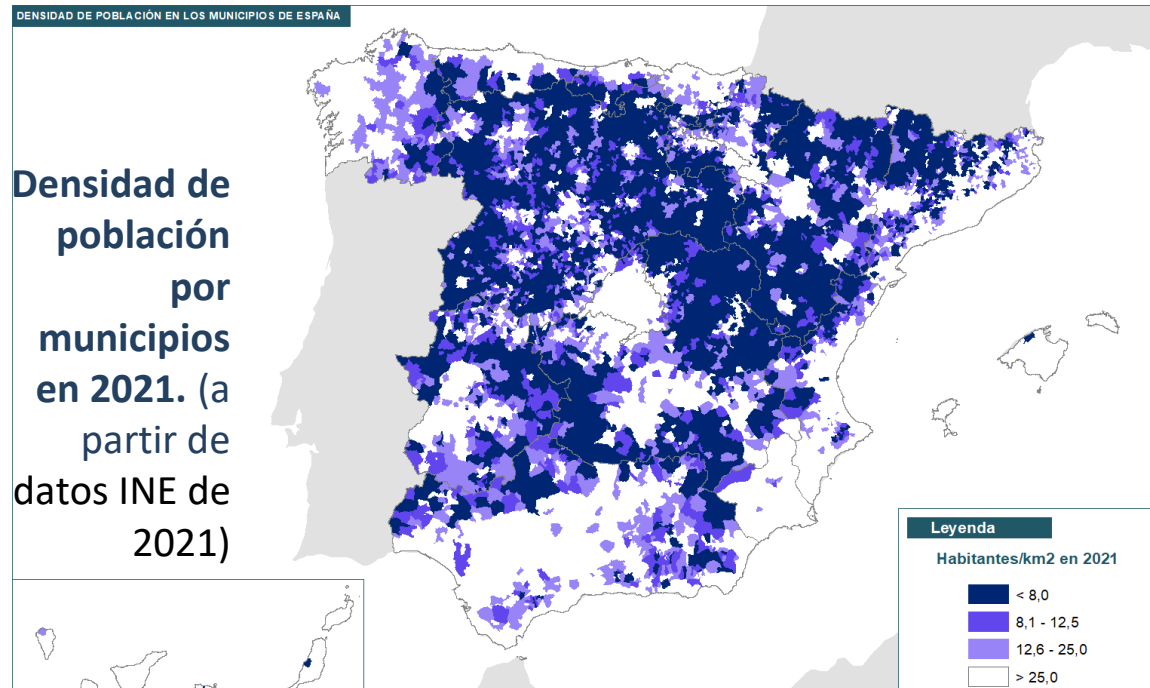
Domingo Gómez



SESPAs (2017)	Nº Municipios	Población	Area (km²)	Densidad (hab/km²)
1. Serranía Celtibérica	1.383	498.086	69.162	7,20
2. Franja con Portugal	586	253.690	33.477	7,58
3. Serranía Bética	169	192.228	21.495	8,94
4. Serranía Central	477	139.258	13.979	9,96
5. Tierras del Ebro	174	123.440	12.275	10,06
6. Serranía Cantábrica	378	298.329	29.526	10,10
7. Tierras del Duero	400	152.538	13.914	10,96
8. Pirineos	477	328.998	29.559	11,13
9. Serranía Levantina	50	64.285	5.715	11,25
10. Sierra Morena y Submeseta	281	502.562	43.893	11,45
Total	4.375	2.553.414	272.995	9,35
Resto de España	3.749	44.018.718	232.996	188,92

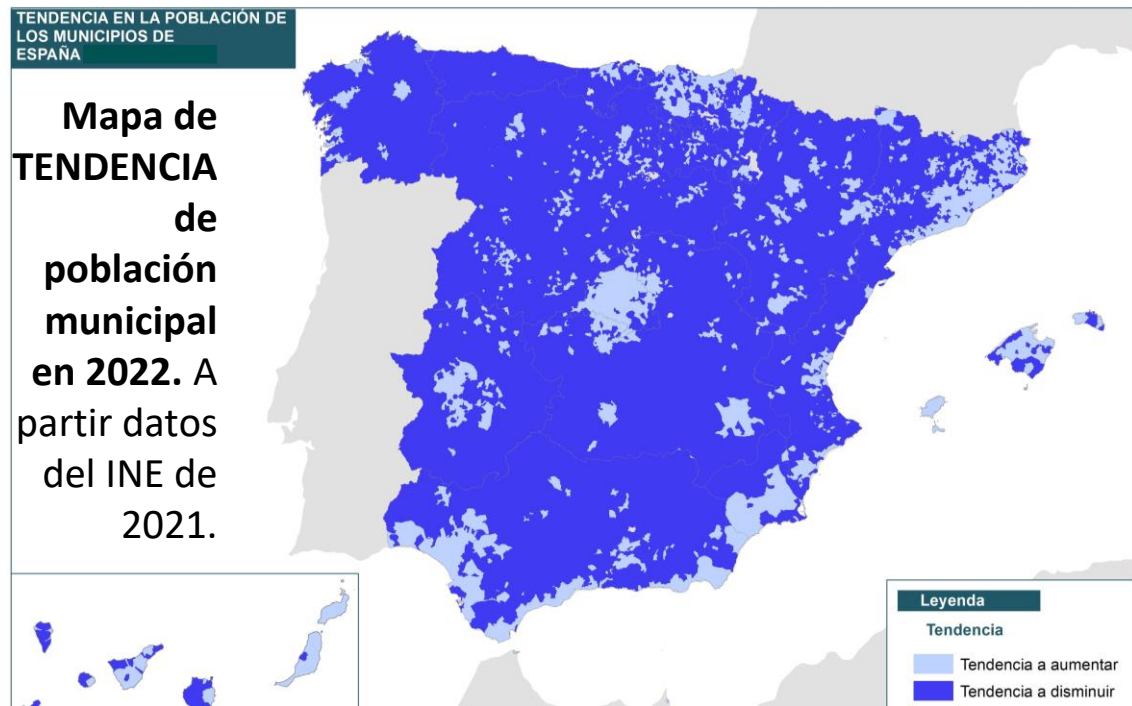
**OTRAS
FUENTES
DAN UN
PANORAMA
SIMILAR**

**Densidad de
población
por
municipios
en 2021. (a
partir de
datos INE de
2021)**



**Y UNA
TENDENCIA:
A PEOR**

**Mapa de
TENDENCIA
de
población
municipal
en 2022. A
partir datos
del INE de
2021.**



EL PROBLEMA: UN LARGO E INCONCLUSO PROCESO DE DECLIVE QUE SE INICIA A FINALES DE LOS AÑOS 50 DEL PASADO SIGLO

CON UNA CAUSA: Incompatibilidad del Sistema Rural en esa época (pueblos y forma de aprovechar el terreno, minifundismo) con las **nuevas tecnología y cultura**

Y CUATRO DEBILIDADES CLAVE QUE PERMANECEN EN LA ACTUALIDAD:

- 1. Dificultad de crear empleo** que sustituya al expulsado por las **nuevas formas** de producción agraria
- 2. Persistencia** de un Sistema de Asentamientos de origen medieval, **ineficaz e ineficiente:**
MINIPUEBLISMO: 61.578 Entidades de Población (Nomenclátor). **MINIMUNICIPALISMO,** 8.131 municip.

Hasta 1959: Pueblos llenos de “gente”

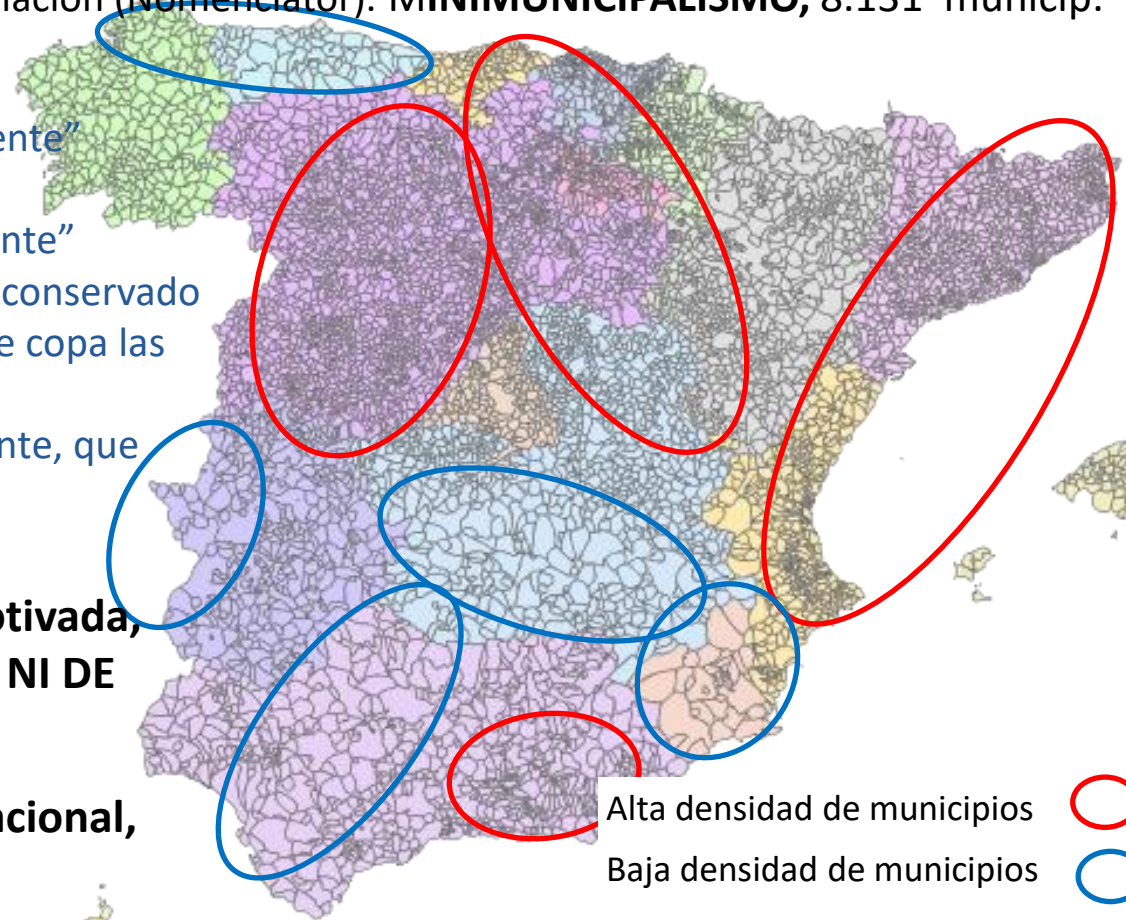
1959-73: los Mismos Pueblos con Menos “gente”

1973 hasta la Actualidad

- Los mismos Pueblos con Mucha Menos “gente” (Población de Hecho) y patrimonio urbano conservado
- Con Población de Derecho Oportunista, que copa las instituciones
- Y Población Urbana “Vinculada”, no residente, que tiene en el pueblo su **segunda residencia**

3. Población escasa, envejecida, desmotivada, SIN CAPACIDAD DE EMPRENDIMIENTO NI DE LIDERAZGO

4. Carencia de una CULTURA DE OT: nacional, regional y local



ARRANQUE Y EFECTOS DEL PROCESO DE DECLIVE

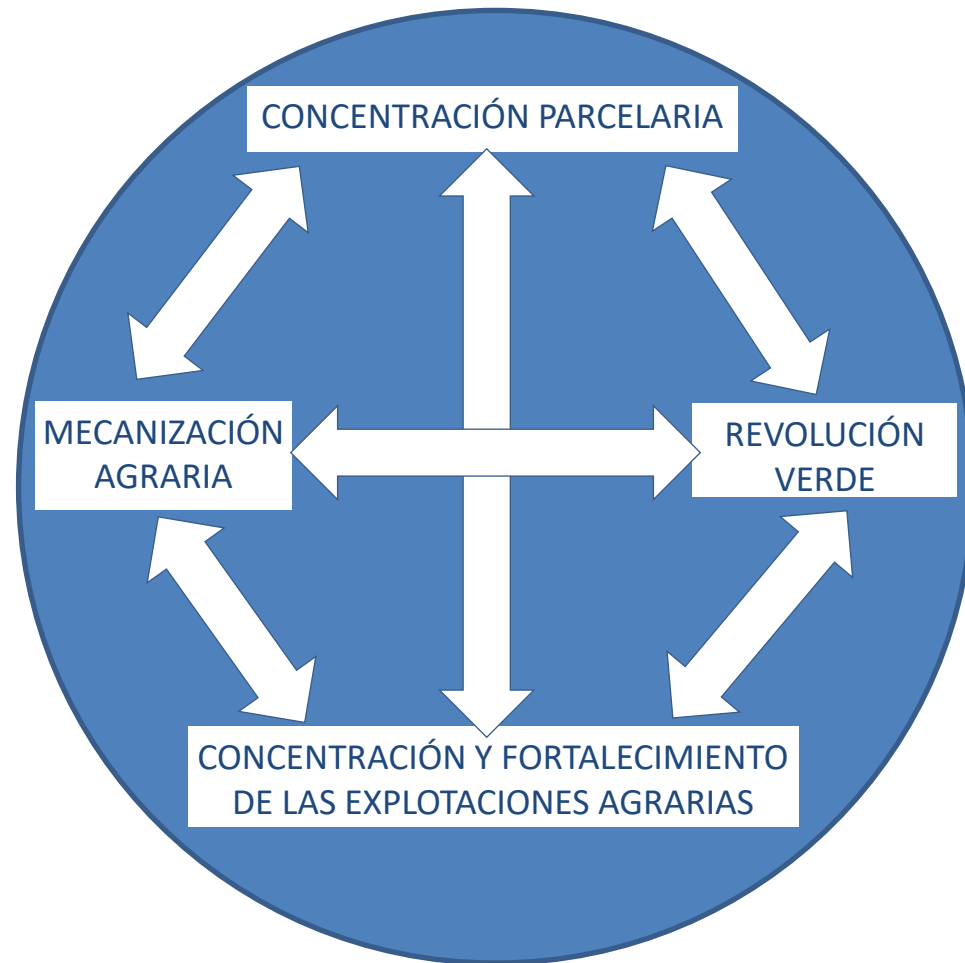
Entre **1959 Y 1973**, inducido por los poderes públicos, se produce un vertiginoso proceso de **MODERNIZACIÓN** del país que:

TRANSFORMÓ paralela y complementariamente

- El **Campo**: círculo sinérgico de **producción**, pero se despuebla
- Las **Ciudades** se industrializan y crecen
- Las **relaciones** mutuas Campo-Ciudad

DISTORSIONÓ el Sistema Territorial

E indujo un **INDESEABLE MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO EN EL PAÍS.**

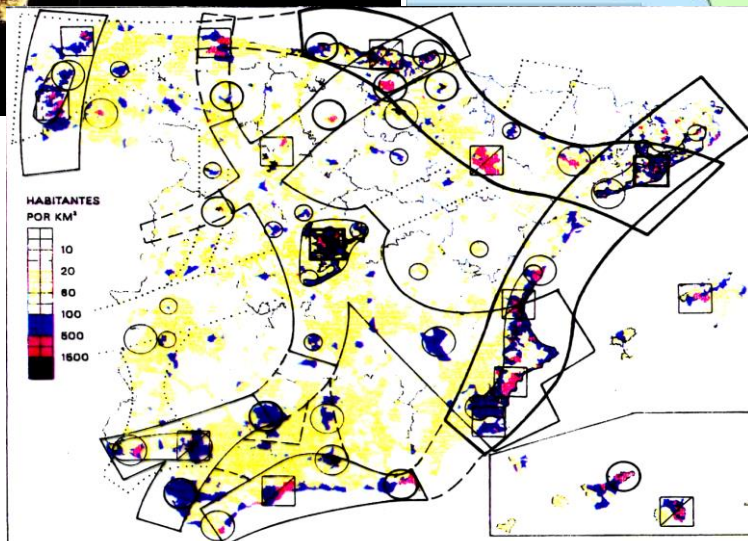
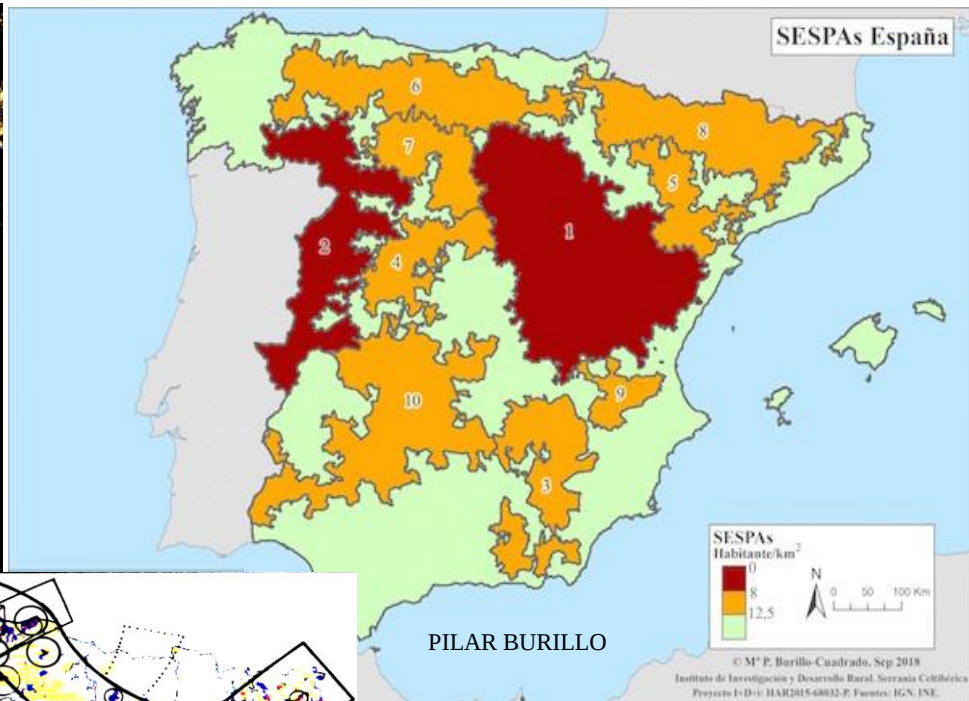
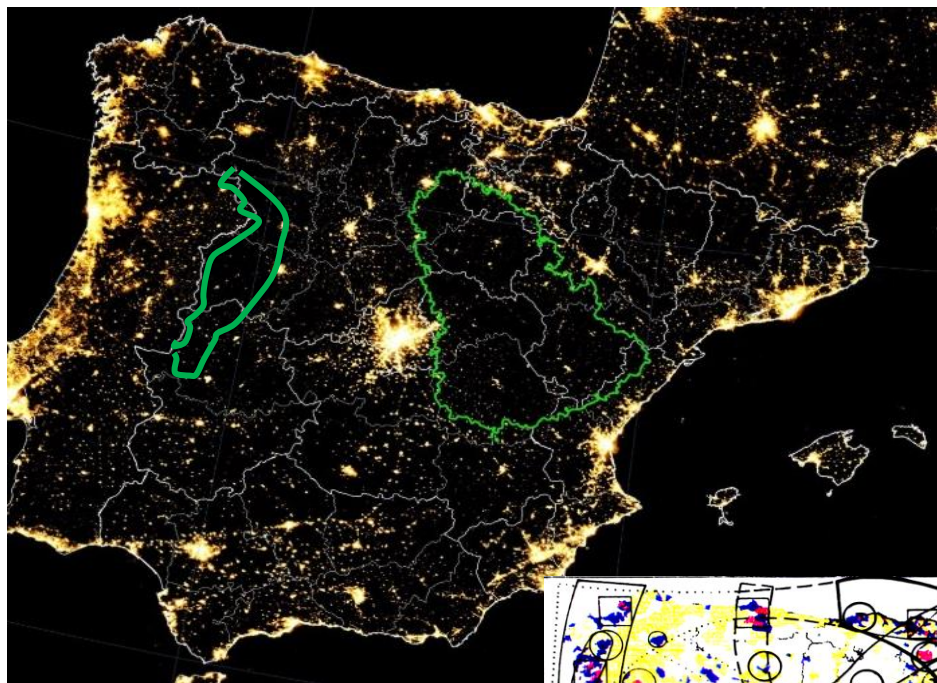


Proceso sinérgico en el Campo que incrementó extraordinariamente la productividad, liberó mano de obra agraria aportándola a la demanda urbana con la consiguiente **despoblación del campo y crecimiento urbano**

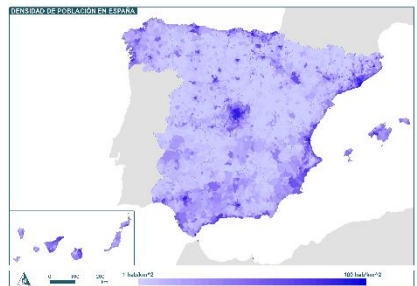
PRINCIPAL MANIFESTACIÓN DEL PROBLEMA: UN INDESEABLE MODELO TERRITORIAL DE DESARROLLO ESPAÑOL

CIUDADES CONGESTIONADAS
Riesgo de colapso en las mayores

DESPOBLACIÓN/DECLIVE RURAL
Insostenibilidad demográfica del profundo



Obsérvese como la
despoblación afecta más a la
mitad norte peninsular



densidad de población en 2021

TENDENCIALMENTE ESTE MODELO EVOLUCIONA DE FORMA TAMBIÉN INDESEABLE

No obstante el sistema de pueblos rural se viene reajustado, favorablemente, al desplazar población local a las cabeceras de comarca, pero el medio físico va intensificando con escaso control las actividades tradicionales y acogiendo otras nuevas.

En las ciudades, la Covid 19 ha puesto de manifiesto su debilidad e inducido un cierto movimiento hacia el campo.

URGE AFRONTAR, DE FORMA VOLUNTARISTA, LA REVERSIÓN DEL PROCESO DE DECLIVE HACIA OTRO DE PROGRESO, TAMBIÉN A LARGO PLAZO

- Dirigido al **CONJUNTO DE LAS ZONAS DESPOBLADAS**, las 10 **SESPAS**, y a cada una de ellas, **evitando aproximaciones por CCAA y menos por Provincias**.
- Mediante un **ENFOQUE DE ORDENACIÓN TERRITORIAL**, coordinado en los tres niveles: Nacional, Autonómico y Local

ASUMIENDO QUE:

- Volver a lo que fue, es imposible e inoportuno
- Exige la **COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: Gobernanza multinivel colaborativa**
- Requiere la acción solidaria “de y en” ambos extremos: **CIUDAD Y CAMPO**
- A pesar de su “**desruralización**” la sociedad acepta que **las ciudades son entequequias sin el campo; y AÑORA** formas de vida mas naturales y solidarias
- Es posible **canalizar flujos de inmigración externa** hacia el mundo rural
- La índole territorial de la “**cuestión**” y su **heterogeneidad** requiere **planes específicos por ZONAS OPERATIVAS** y acciones sobre todas las componentes del **S. Territorial**

Y en suma que “EL FUTURO SE CONSTRUYE”: “NO HAY TERRITORIO SIN FUTURO, SINO TERRITORIO SIN PROYECTO”

AFRONTAR EL PROCESO DE REVERSIÓN EXIGE TRES GRANDES LINEAS DE ACCIÓN

Acción POLÍTICO ADMINISTRATIVA orientada a pagar lo que podría llamarse deuda histórica

- Identificar (¿reconocer?) las **interregiones** (¿10?) **no administrativas despobladas**: SESPAS
- Prever **financiación favorable** para proyectos viables en el medio rural despoblado
- Prever **fiscalidad favorable**: discriminar positivamente las zonas despobladas
- Reconocer y compensar las **externalidades positivas, Servicios Ecosistémicos**. Estimular el comercio de activos naturales
- Emular a **Jovellanos**: eliminar normativa inútil o negativa al desarrollo rural

Acción PROSPECTIVA: GENERAR ESCENARIOS EN DOS ÁMBITOS COMPLEMENTARIOS Y ELEGIR UNO

- **Vertebración territorial**: un SISTEMA DE PUEBLOS **estructuralmente** coherente, **funcionalmente** competitivo (eficaz y eficiente), **perceptualmente** atractivo y **temporalmente** sostenible
- **Ordenación y aprovechamiento sostenible del MEDIO FÍSICO**: naturaleza, cultura y ocio, forestal, ganadería extensiva, agricultura diversa, industria asociada a los recursos primarios

Definir las MEDIDAS PARA AVAZAR HACIA EL ESCENARIO CONCERTADO

1. **Acceso universal a las TIC's de alta calidad y estabilidad: "TELETODO"**
2. **Crear riqueza y empleo: apoyo al emprendimiento**
3. **Prestigiar el mundo rural**: lugar donde vivir. Espacio de oportunidad
4. **Promover la cogobernanza multinivel y el liderazgo local**
5. **Crear Vivienda digna**
6. **Dotar de infraestructuras, equipamientos y servicios sociales**
7. **Conectar físicamente el territorio**

APLICANDO UNA METODOLOGÍA ESTRATÉGICA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL ADAPTADA A LAS PECULIARIDADES DE CADA INTERREGIÓN Y A CADA ZONA OPERATIVA DENTRO DE ELLA

Acción **POLÍTICO ADMINISTRATIVA** orientada a pagar la deuda histórica:

- Definir las interregiones no administrativas despobladas: SESPAS.
- Financiación y Fiscalidad favorables.
- Pago de los servicios ecosistémicos.
- Estimular el comercio de activos naturales.
- Emular a **Jovellanos**: eliminar normativa inútil o negativa al desarrollo rural.
- Otros

DEFINICIÓN DE LINEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS DEL PROCESO DE REVERSIÓN PARA CADA SESPAS (CC.AA, Ad. Local y As. Civiles)

ZONIFICACIÓN DE LAS SESPAS EN ZONAS OPERATIVAS (¿COMARCAS?)
(CC.AA, Ad. Local y As. Civiles)

DIAGNÓSTICO por Z.O. Y DISEÑO DE UN ESCENARIO CONCERTADO DE FUTURO A LARGO PLAZO RELATIVO A:

VERTEBRACIÓN TERRITORIAL: definir un sistema actualizado de asentamientos, **estructuralmente** coherente, **funcionalmente** eficaz y eficiente, **perceptualmente** atractivo y **temporalmente** sostenible

ORDENACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DEL MEDIO FÍSICO

Naturaleza, cultura y ocio, bosques, ganadería extensiva, agricultura diversa e industria asociada a recursos primarios

MEDIDAS PARA AVAZAR HACIA EL ESCENARIO CONCERTADO

1. ACCESO UNIVERSAL A LAS TIC's

2. CREAR RIQUEZA Y EMPLEO.
APOYO AL EMPRENDIMIENTO

3. PRESTIGIAR EL MUNDO RURAL:
LUGAR DONDE VIVIR. **VIVIENDA DIGNA.** ESPACIO DE OPORTUNIDAD

4. Promover la **GOBERNANZA MULTINIVEL Y EL LIDERAZGO LOCAL**

5. DOTAR DE INFRAESTRUCTURAS, EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS SOCIALES. **VIVIENDA**

6. **CONEXIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO**

VERTEBRACIÓN TERRITORIAL. ESCENARIOS DE ASENTAMIENTOS DE POBLACIÓN

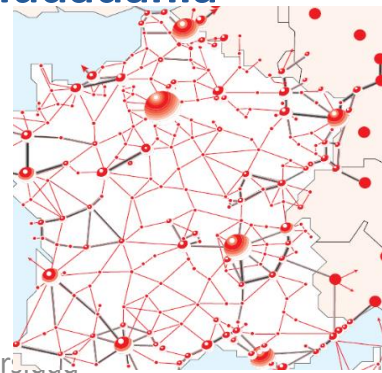
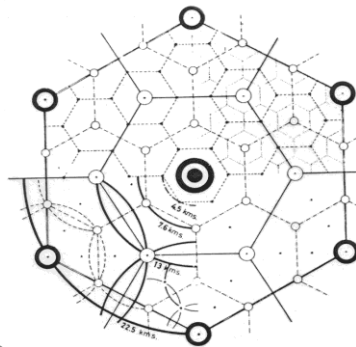
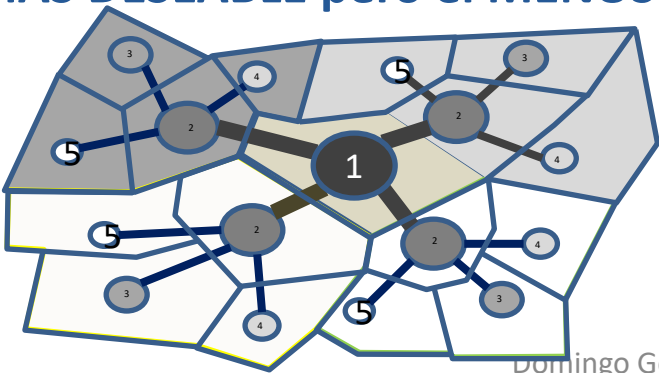
TENDENCIAL: ACEPTADO por la ciudadanía y el más **PROBABLE**, con debilidades que **podrían solventar las TIC's ("TELETODO")**, y que evoluciona de forma **dual**:

- Una, protagonizada por la **población local, de hecho**, que:
 - ✓ Tiende a **concentrarse en cabeceras comarcales** y algunos pueblos, manteniendo casas/aperos en el pueblo
 - ✓ Avanza **hacia la racionalización territorial**, aunque **muy lentamente**.
- Otra protagonizada por una **población no residente** (oportunista o urbana "vinculada") que conserva y recupera el patrimonio edificado de todos los pueblos (por tanto la vieja e inoperante estructura territorial) para destinarlo a **segunda residencia** sin población de hecho permanente.

SENTIMENTAL, tal vez IDEAL, ROMÁNTICO: recuperar la situación demográfica de los años 50 del pasado siglo: **INVIABLE**

RACIONAL, POLINUCLEADO EN RED: Basado en las cabeceras comarcales y en pueblos demográficamente sostenibles: compactos, atractivos, seguros, bellos. En los **pueblos no seleccionados**, aprovechar el patrimonio edificado para **segunda residencia**.

EL MÁS DESEABLE pero el **MENOS ACEPTADO** por la ciudadanía



VERTEBRACIÓN TERRITORIAL. ESCENARIOS DE ORDENACIÓN Y APROVECHAMIENTO INTEGRAL DEL MEDIO FÍSICO

TENDENCIAL: Conservación de la naturaleza sin retornos económicos, y por la vía del **“NO HACER”**. Bosques mal o no gestionados. Agricultura en grandes explotaciones dependientes de la PAC. Debilidad de la ganadería extensiva e incremento de la intensiva (riesgo de macrogranjas). Aprovechamiento energético carente de visión territorial, sin participación local ni retorno económico...

EL MENOS DESEABLE. Escasa sensibilidad de la ciudadanía, que lo ACEPTA

SENTIMENTAL: Vuelta a la situación de los años 50: IMPENSABLE

RACIONAL/NATURAL: Aprovechar LA **CANTIDAD Y CALIDAD DE RECURSOS**, crecientemente valorados: **Biodiversidad:** conservación **ACTIVA** de la naturaleza con retornos económicos e implicación local. **Bosques integralmente** aprovechados: uso social, madera, biomasa, resina, corcho, trufa, miel, montanera, caza y pesca ... AGUA; **industria** asociada a los recursos. **Agricultura** en los mejores suelos, orientada a la calidad y al autoconsumo, para quien lo desee. Reforma de la PAC. Fomento de la **ganadería extensiva** basada en la calidad y el consumo de biomasa para evitar incendios. **Recursos energéticos:** viento, radiación solar, biomasa, agua; participación local en el negocio. **Patrimonio histórico** edificado y arqueológico ...

EL MÁS DESEABLE. Ansiado por la POBLACIÓN LOCAL y por la ciudadanía

ACCESO UNIVERSAL A LAS TICs

Salvar la brecha digital, mediante la colaboración administración-empresa privada y Universidad

Otorgar a las telecomunicaciones la condición de **SERVICIO BÁSICO**

Hacer uso de la más moderna tecnología, por ejemplo, 5G, uso de la infraestructura de la TDT, satélite Hispasat

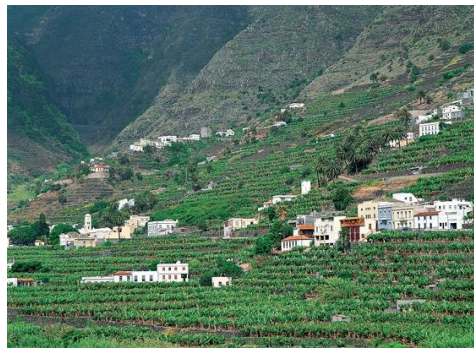
Existe una conciencia generalizada y acción política que permite augurar un avance decidido en este área



PRESTIGIAR EL MUNDO RURAL: “BUEN SITIO PARA VIVIR”

Dotarle de oportunidades: **emprendimiento, laborales, vivienda, ocio y cultura.**
Reivindicar la **resiliencia rural** frente a las ciudades, la **sabiduría acumulada** en el **mundo rural** y su **capacidad innovadora** acuciado por la **NECESIDAD**

“EL CAMPO ESE HORRIBLE LUGAR POR DONDE LOS POLLOS DEAMBULAN CRUDOS”
(titula un artículo García Márquez)



EN LA ACTUALIDAD, CUATRO PALANCAS DESAPROVECHADAS

1. El impulso **reequilibrador territorial** de la COVID 19
2. El inevitable **despliegue energético de renovables**
3. **Enfatizar la necesaria adaptación** al Cambio Climático
4. Un **Pacto por los Bosques**

1. EL IMPULSO REEQUILIBRADOR DEL SISTEMA TERRITORIAL DERIVADO DE LA COVID 19 QUE INDUCE A VIVIR EN EL CAMPO

LA COVID 19 HA PUESTO DE MANIFIESTO

Las Carencias y Debilidades de la congestión urbana ante el contagio y su tratamiento

El prestigio de la vida fuera de las ciudades y la generación de **nueva demanda** sobre **tipo de VIVIENDA y ENTORNO** donde vivir

La importancia de las TICs: gracias al “TELETODO”, teletrabajo, telerelaciones, teledocencia, telemedicina, telecompra, televenta ...

1. Para afrontar el **confinamiento**
2. Para **atender esta nueva demanda y reforzarla a medio y largo plazo**

De donde surgen **oportunidades para revitalizar los ESPACIOS RURALES** y para **Fortalecer las CIUDADES MEDIAS** y difundir desarrollo en su entorno rural

2. LA OPORTUNIDAD ECONÓMICA DEL DESPLIEGUE DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

Medidas compensatorias orientadas a desarrollar actividades generadoras de riqueza y empleo rural, amparadas en la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y

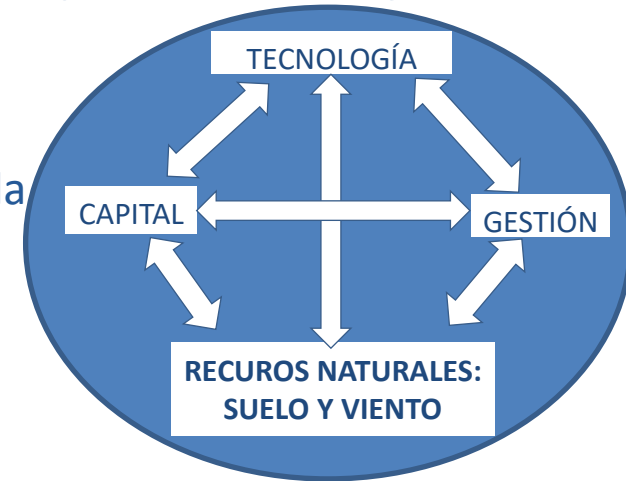
PARTICIPACIÓN LOCAL EN EL NEGOCIO

Los cuatro factores del negocio .

El viento ¿es de quien le sopla ? La radiación solar ¿es de quien la recibe?

Si la respuesta es positiva habría que reconocerle una participación paritaria en el negocio

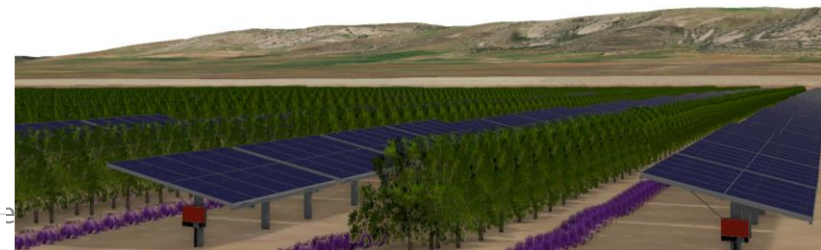
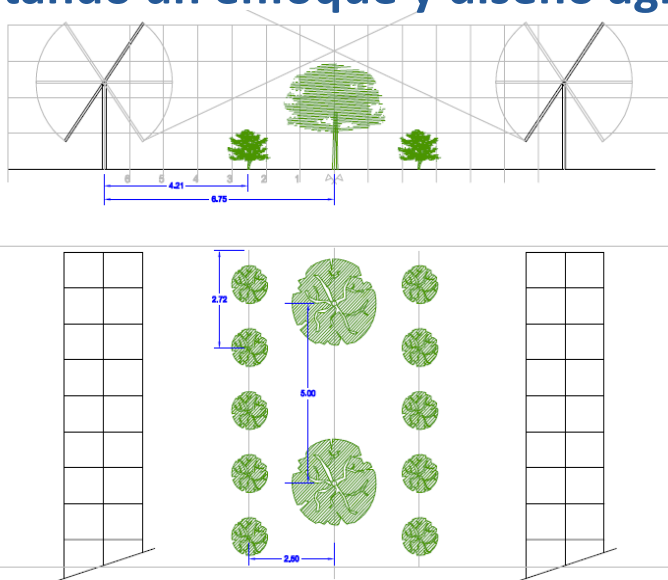
Liderada a nivel supramunicipal pero infraregional



Solventar la incidencia en paisaje, en el carácter cultura rural y la competencia con el uso agrícola adoptando un enfoque y diseño agrovoltaico

DISEÑO AGROVOLTAICO

Modelos tipo B. conformados por una línea central de árboles (olivo, almendro o pistacho) a lo largo de las calles, formados en vaso, cultivo ecológico y régimen extensivo, acompañados de sendas líneas de viña o de lavandín a ambos lados.



3. PRIORIZAR LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: ESTÍMULAR AL DESPLAZAMIENTO AL CAMPO PARA APROVECHAR LA MAYOR RESILIENCIA ANTE SUS EFECTOS

Coincidencia sobre la realidad del calentamiento global

Incertidumbre, sobre las causas y sus proporciones: humanas, naturales o ambas

Coincidencia en cuestionar el estilo de desarrollo, de ahí **esta idea fuerza: si no existiese el CC habría que inventarlo**

Reducir las emisiones a unos niveles globalmente significativos, no parece probable, tal vez llega tarde, y sus efectos son inciertos. Aunque se justifica sobradamente **por sus efectos en el estilo de desarrollo**

Hay que enfatizar la ADAPTACIÓN por su independencia de las causas:

- Actuando sobre el modelo territorial
- Aprendiendo de la naturaleza y de la resiliencia de la vida rural atávica

Y evidenciar que la ADAPTACIÓN ES MÁS FÁCIL FUERA DE LAS CIUDADES, LO QUE SUPONE OTRA OPORTUNIDAD PARA EL MEDIO RURAL DESPOBLADO

4. PACTO POR LOS BOSQUES: APROVECHAR EL IMPULSO DE LOS INCENDIOS INCONTROLABLES

La causa de los incendios forestales incontrolables:

- **No son** los pirómanos, los descuidos de agricultores o las imprudencias de excursionistas, etc. éstos **son solo las espoletas**
- La verdadera causa: el **exceso de biomasa** derivada de su abandono, la falta de gestión y la ignorancia del potencial de sus recursos
- Es indispensable **fomentar su aprovechamiento** y desarrollar una industria asociada a ellos
- **Donde no llegue el mercado, actuarán las administraciones** ayudando a los particulares o mediante gestión directa (el 30% de la superficie forestal es pública)

**HACER EL BOSQUE ECONÓMICAMENTE RENTABLE,
ECOLÓGICAMENTE COHERENTE Y SOCIALMENTE ATRACTIVO**

UN BOSQUE RENTABLE NO SE QUEMA

Bomberos curtidos en los fuegos españoles: "Si el campo fuera rentable, no ardería"

Dos reflexiones optimistas:

Una esperanza: confiar en la NECESIDAD. Interpretar la preocupación social como un mecanismo de retroalimentación hacia la reversión

Otra: de acuerdo con la máxima de Mafalda: evitar los “PROBLEMÓLOGOS” y escuchar a los “SOLUCIONÓLOGOS”



MUCHAS GRACIAS