

## ***LA NORMATIVA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ÁREAS RURALES DE BAJA DENSIDAD DEMOGRÁFICA: UNA REVISIÓN DESDE LA GEOGRAFÍA***

Ignacio MOLINA DE LA TORRE

imolina@fyl.uva.es

Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid

Luis Carlos MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

luisscar@fyl.uva.es

Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid

Recibido: 17/03/2014

Aceptado: 16/09/2014

**RESUMEN:** A lo largo de las últimas décadas, el mundo rural ha tenido que soportar intensos cambios socioeconómicos y funcionales, que han provocado un aumento de las diferencias entre unos espacios y otros, en lo que algunos autores han denominado la “globalización del campo”. Así, el territorio sigue siendo mayoritariamente rural desde un punto de vista de los usos del suelo, pero mientras unos espacios rurales se adaptan bien a la dialéctica funcional urbano-rural, otros sufren un proceso de descualificación y despoblamiento.

El estudio se centra en las áreas rurales de baja densidad españolas, cuya relevancia superficial no tiene una correlación directa con su limitado peso funcional, y más en un contexto generalizado de pérdida demográfica. Una vez categorizadas en el contexto de la Unión Europea, el análisis se centra en la evaluación de la normativa de ordenación territorial orientada al medio rural, partiendo de las orientaciones generales a escala comunitaria, para descender al complejo entramado legislativo de las comunidades autónomas. Así, se realiza un análisis del modelo de ordenación del territorio de algunas regiones orientadas al medio rural de menor densidad, con el fin de valorar diferentes formas de abordar la ordenación de estos ámbitos.

Finalmente, se realiza una breve valoración de la reciente reforma de la ley de régimen local, cuyos cambios en el reparto competencial, en los mecanismos de coordinación de escala supramunicipal y en el sistema de fusión de municipios pueden tener un gran impacto en la organización de las áreas rurales de baja densidad, aun cuando no parece que exista un verdadero problema de eficacia de la administración local por comparación con las grandes áreas urbanas españolas.

**PALABRAS CLAVE:** Ordenación del Territorio, España, Unión Europea, medio rural, baja densidad demográfica

### **REGIONAL PLANNING LAWMAKING IN RURAL AREAS OF DEMOGRAPHIC LOW DENSITY: A GEOGRAPHICAL REVIEW**

**ABSTRACT:** Over the last decades, rural areas have endured intense socioeconomic and functional changes, that have increased the differences between rural spaces. Some authors call this process “globalization of the countryside”. Land uses in the territory remain mostly rural, but while some rural areas are well suited to the urban- rural functional dialectic, other areas undergo a process of deskilling and depopulation.

The study focuses on Spanish rural areas of demographic low density, whose surface importance has not a direct correlation with their limited functional weight, in a general context of depopulation. Once they are categorized in the context of the European Union, the analysis will be focused on the evaluation of the regional planning regulations facing rural areas. We start from the general guidelines at Community level, and we descend to the complex legislative framework of the autonomous communities. Thus, we will make an analysis of regional planning model oriented to rural lower density areas in some regions, in order to evaluate different approaches to the management of these areas.

Finally, we will make a brief assessment of the recent reform of the law on local government, whose changes in the competence distribution, in the coordination mechanisms of supra-municipal level, and in the municipalities fusion system can have a big impact on the organization of rural areas of low density, even when there is not a real efficiency problem of small local administration in comparison with large Spanish urban areas.

**KEYWORDS:** Regional planning, Spain, European Union, rural areas, demographic low density

## **I. UN ESPACIO RURAL CRECIENTEMENTE COMPLEJO**

El análisis de las políticas de ordenación territorial en las áreas rurales, particularmente en aquellos espacios con baja densidad, ha de tener como punto de partida los cambios socioeconómicos y espaciales que han soportado a lo largo de las últimas décadas. En muchos casos, estas transformaciones tienen un origen externo al propio medio rural, y pueden relacionarse con los procesos de adaptación a cambios globales, pero tienen un impacto diferencial en función de las características de las distintas áreas rurales, en términos de población, actividad económica, localización, historia, etc. Así, resulta evidente que lo que algunos autores han denominado la “globalización del campo” (WOODS, 2007: 485) no ha supuesto, en contra de lo que suele señalarse, una homogeneización de las dinámicas socioeconómicas y de los caracteres territoriales sino, más bien, un incremento de las diferencias entre unas áreas rurales y otras. Así, como veremos, las políticas de ordenación del territorio han de responder a situaciones cada vez más complejas y en ocasiones contrapuestas.

Esta adaptación a los cambios globales puede sintetizarse en cinco características que se repiten en las distintas áreas rurales, aunque los resultados de estos procesos no son, precisamente, homogéneos. El primero de los rasgos que destacan es el progresivo ajuste de las áreas rurales a una actividad económica

más globalizada, de tal forma que, mientras unos espacios se insertan en mercados globales de forma competitiva, otros ven seriamente amenazada su supervivencia ante la falta de capacidad para acceder a dichos mercados. Además, hay que tener en cuenta que las actividades agrarias, que siguen siendo la base económica y territorial de este campo globalizado, se ven modificadas por acuerdos internacionales, tanto dentro de la Unión Europea como a escala internacional, que condicionan las orientaciones productivas con independencia de los recursos disponibles o las potencialidades existentes, y donde existen evidentes tensiones entre las políticas más proclives a la liberalización y a la regulación de los mercados (MASSOT, 2000; GARCÍA, 2002).

En segundo lugar, las áreas rurales se ven afectadas por un aumento significativo de la movilidad, tanto en el número como en la velocidad de los desplazamientos, a lo que se añade el incremento del radio de influencia territorial, sobre todo de las grandes áreas urbanas, pero también de los espacios rurales. La accesibilidad, en relación con la localización territorial, es uno de los aspectos que genera mayores diferencias territoriales, de tal forma que el aumento de la movilidad posibilita que se incremente la población visitante y los propietarios de segunda residencia desde lugares cada vez más lejanos en unas áreas (WHITSON, 2001), a la vez que fomenta el abandono de los núcleos menos dinámicos por la competencia de ciudades más alejadas (COLLANTES, 2002). O, de igual forma, producciones agrarias locales de alto valor añadido encuentran mercados globales, mientras, al mismo tiempo, aparecen competidores para cualquier tipo de producción desde los puntos más alejados del planeta.

El tercer rasgo que suele señalarse es el hecho de que en el paisaje de las áreas rurales se perciben cada vez mejor las marcas de la globalización. Aunque el impacto de los cambios es diferente en cada uno de los espacios rurales, según sus condiciones geográficas, también parece que se ha ido produciendo una homogenización paisajística. Esto no es un fenómeno reciente puesto que, como apuntan algunos autores, los cambios hacia una actividad agraria más productivista a lo largo del siglo XX han provocado la reducción y simplificación de la diversidad paisajística (ALARIO *et al.*, 2011: 138). Aunque existe una sensibilidad creciente para el cuidado y la valorización del paisaje, de la que el Convenio Europeo del Paisaje de 2000 es un ejemplo claro<sup>1</sup>, la realidad demuestra que sigue

---

<sup>1</sup> Así, el Convenio Europeo del Paisaje de 2000 señala en su Preámbulo que “el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación del empleo”, aunque también recoge que “la evolución de las técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y minera, así como en materia de ordenación del territorio y urbanística, transporte, infraestructura, turismo y ocio y, a nivel más

profundizándose en este proceso, con la reducción de la variedad de producciones agropecuarias en función del mercado o de las políticas agrarias, con la instalación de infraestructuras turísticas descontextualizadas en numerosos núcleos del medio rural, o con la proliferación de toda una simbología constructiva ligada a una cultura urbana global con independencia de sus caracteres morfológicos previos o sus dimensiones demográficas (WOODS, 2007: 493).

Todas estas transformaciones tienen una evidente consecuencia espacial, y es el incremento de la polarización social. La forma en la que los territorios se insertan en los modelos socioeconómicos globales provoca una distinta capacidad para afrontar los cambios, de tal manera que crecen las oportunidades para algunos emprendedores rurales en un mercado global mientras muchos pequeños productores no tienen la capacidad para competir frente a grandes empresas, viéndose impelidos al cierre de la actividad o a la venta de los terrenos. Además, el aumento del atractivo de algunas áreas rurales para la llegada de turistas o residentes genera un proceso que algunos autores han denominado como gentrificación rural (PHILIPS, 1993; STOCKDALE, 2010). Así, el asentamiento en algunas áreas rurales atractivas de población de clase media y alta genera una escalada de precios, particularmente en el mercado inmobiliario, que supone la exclusión de la población local de bajos ingresos, en un proceso que puede derivar hacia fenómenos de obligada emigración (GALLENT y TEWDWR-JONES, 2000).

Finalmente, y como puede colegirse de lo señalado hasta el momento, en la globalización el campo es siempre un espacio cuestionado. Las múltiples facetas que pueden relacionarse con la globalización generan necesariamente tensiones entre las diferentes lógicas que las sostienen, como señala Woods al enfrentar la apuesta por una visión neoliberal de la explotación de los recursos naturales frente a los discursos globales de protección ambiental (WOODS, 2007: 494). En el fondo, la globalización pone en cuestión el significado del lugar y el valor de la identidad territorial, aspectos que han sido clave en la configuración histórica de las áreas rurales; así, “los mercados no crean ciudadanos, y no tienen interés en reconstruir ni las comunidades locales ni su capacidad de acción colectiva; más aún, debilitan los arraigos locales” (EPP, 2001: 319). No obstante, también se cuestionan las políticas llevadas a cabo en el medio rural, visto muchas veces desde las ciudades como un espacio subvencionado y completamente dependiente de los fondos públicos que le llegan. Así, algunos autores han criticado la ausencia de debate sobre las políticas de desarrollo rural, resaltando que “la falta de trabajos con análisis serios sobre el impacto de las políticas de desarrollo rural

---

general, los cambios en la economía mundial están acelerando en muchos casos la transformación de los paisajes”.

y la ausencia de debate sobre los méritos de las zonas rurales subsidiadas son extremadamente preocupantes” (JOSLING y SWINBANK, 2013).

El impacto de las distintas dimensiones de la globalización provoca efectos diversos en la funcionalidad de las áreas rurales, con un reflejo directo aunque muy dispar en el territorio. Evidentemente, cuando se habla de cambios funcionales, el primero ha de ser el referido a la actividad agraria, en relación con el paso de una base productivista, centrada en la intensificación, la concentración y la especialización (ILBERY y BOWLER, 1998: 62) al “post-productivismo” (LOCKIE *et al.*, 2006), en el que se entremezclan diferentes tendencias según los países y las distintas áreas rurales, pero donde son recurrentes las referencias a la diversificación y la pluriactividad, la extensificación de las explotaciones (ARRESTO, 2005: 145), la incorporación de la dimensión ambiental a los procesos productivos, y la búsqueda de la calidad frente a la cantidad como criterio de diferenciación productiva y territorial.

La adaptación del medio rural hacia la pluriactividad coincide, en casi todos los espacios, con una apuesta por las actividades turísticas y de ocio, de tal forma que “los espacios rurales emergen hoy como el soporte físico para el desarrollo de una sociedad del ocio” (CAMARERO, 1993: 22). No se puede hablar de un proceso reciente o incipiente, cuando ya en 1988 se señalaba que el mundo rural “sirve de amortiguador y de espacio regenerador, por lo que resulta indispensable para el equilibrio ecológico al tiempo que se ha convertido en un lugar privilegiado de reposo y de ocio” (COMISIÓN EUROPEA, 1988: 15). El cambio en las funciones del medio rural se aprecia, por tanto, en la puesta en marcha y el crecimiento de una industria turística que ha mercantilizado los objetos, localizaciones, eventos y culturas rurales para el desarrollo económico de estos espacios (CROUCH, 2006: 358). No obstante, aunque se trata de un proceso generalizado en el ámbito rural, existen numerosas formas en las que se lleva a cabo, en función de los potenciales disponibles y de los cambios que se han ido produciendo tanto en la oferta como en la demanda turística (BUTLER, 1998: 216). Esta demanda, cada vez más numerosa, ha generado en algunos casos problemas por la sobreexplotación de determinados recursos.

Este incremento del atractivo de las áreas rurales como lugar de ocio y descanso es una de las causas, aunque no la única, de otro cambio en la funcionalidad de estos espacios, como es el incremento de su uso residencial. A diferencia del aumento de las actividades de ocio y turismo, generalizadas en el medio rural, el incremento de los espacios residenciales es mucho más selectivo, de tal forma que, mientras en unas áreas se ha seguido perdiendo población y se ha producido incluso un retroceso del patrimonio residencial,

en otras se ha producido un incremento sustancial de esta función residencial. Lógicamente, dentro de los cambios funcionales que se producen en el medio rural no son comparables los procesos de urbanización debidos a la proximidad a áreas urbanas, es decir, ligados a fenómenos de “*urban sprawl*” en los que se entremezclan elementos urbanos y rurales en patrones de poblamiento de baja densidad (WOODS, 2007: 132), a los registrados en ámbitos con alta calidad ambiental o con un valor turístico reconocido en el mercado, en la medida en que, en unos casos, el aumento de la función residencial viene acompañado por un crecimiento correlativo de la población residente, mientras en otros, el espacio construido se dirige casi en exclusiva a la vivienda de uso secundario (DELGADO y MARTÍNEZ, 2014).

Una cuestión muy debatida, en relación con este aspecto, es si se está produciendo lo que Kayser denominó un renacimiento rural (KAYSER, 1990), ligado a un cambio de tendencia de la población en las áreas rurales hacia saldos demográficos positivos, o si, por el contrario, este incremento ha sido puntual, y no puede generalizarse al medio rural (CAMARERO, 1993), circunscribiéndose a áreas próximas a las ciudades, a espacios tradicionales de residencia secundaria que comienzan a recibir población permanente tras la conclusión de su vida laboral, o a áreas en las que el significativo crecimiento demográfico relativo únicamente se explica por las reducidas cifras absolutas de las que parten (MOLINERO, 2013). En relación con esta idea de renacimiento rural, parece evidente que el éxito de esta noción también puede ligarse al triunfo de una imagen idílica de lo rural, generándose una imagen positiva en torno a muchos aspectos de la vida rural, la comunidad y el paisaje. Así, “el campo representa una sociedad ideal que es ordenada, armónica, saludable, segura, tranquila y un refugio contra la modernidad” (ILBERY, 1998: 3). Esta visión bucólica de la vida rural no es algo nuevo pues, tal y como pone de manifiesto Short, suele ser un discurso recurrente en los momentos de crisis en las sociedades urbanas desde la antigüedad (SHORT, 2006: 146). En la actualidad, este espacio idílico se construye a partir de la industria del entretenimiento, del turismo y de la actividad agroalimentaria, que generan un nuevo campo imaginario, que es atractivo para una parte de la población urbana (BELL, 2006: 158), aunque no se corresponda en buena medida con la realidad rural.

No obstante, los cambios funcionales del medio rural en la fase post-productivista, orientados hacia el turismo y el incremento de su valor residencial, no ocultan el hecho de que en buena parte de estas áreas se ha producido una descualificación de las comunidades rurales (EPP, 2001). Aunque puede resultar más atractiva la llegada de trabajadores de la clase creativa como visitantes o residentes en ese rural idílico que mencionábamos, y que permite hablar de un

campo globalizado y transnacional (BELL, 2006: 158), algunos autores señalan que la globalización económica ha generado una división del trabajo mucho más severa entre los espacios urbanos y rurales, de tal forma que “el campo va a servir para dos nuevos y muy diferentes propósitos –zona de ocio y verdadero- mientras entra en declive la economía rural tradicional (EPP y WHITSON, 2001: XV)<sup>2</sup>. Así, la globalización y las transformaciones administrativas minan la autoridad de las estructuras políticas tradicionales y del liderazgo (EPP, 2001: 318).

Estos cambios en la funcionalidad del medio rural tienen un efecto territorial muy divergente, de tal forma que, en las últimas décadas, han aumentado las distancias en términos de desarrollo socioeconómico entre unas áreas rurales y otras en función de su respuesta a las nuevas condiciones globales. No obstante, como señalan algunos autores (SFORZI, 1999; SILVA, 2002), no resulta sencillo hacer una tipología de áreas rurales que sintetice y explique la diversidad de situaciones y dinámicas que pueden ser recogidas, cualquiera que sea la escala de análisis. En unos casos, se plantea la relevancia de las relaciones entre las áreas urbanas y rurales, toda vez que las “zonas de crecimiento son menos aquellas que proceden de un “renacimiento rural” que aquellas que se benefician del movimiento de arrastre a media distancia de las metrópolis” (VELTZ, 1999: 58). En otros, se señala la vigencia para las áreas rurales de la diferenciación entre “regiones que ganan” y “regiones que pierden” (BENKO y LIPIETZ, 1994), según se experimenten, o no, procesos de revitalización socioeconómica y se inserten en las dinámicas globales. Finalmente, también se tiene en cuenta el nivel de independencia o de subsidiación de las actividades en el medio rural, en función de las diferentes políticas de ordenación y desarrollo rural que las afecten.

En este sentido, resulta interesante la propuesta tipológica desarrollada por Silva Pérez a partir de las características del medio rural y de la adaptación de las actividades al contexto global, dividiéndolo en áreas rurales emergentes, acomodaticias y rezagadas. Así, las diferentes áreas rurales muestran dinámicas diferentes en función de su estructura económica, de sus caracteres demográficos, de su posición espacial, de sus valores ambientales o de su capacidad de emprendimiento. La triple clasificación permite evaluar en qué medida los territorios se insertan positivamente en la lógica imperante, o bien se van adaptando, aunque en condiciones de precariedad y con elevada coyunturalidad, o,

---

<sup>2</sup> Aunque a priori puede parecer una reducción excesiva de las nuevas funcionalidades del medio rural, la lista de proyectos regionales aprobados por la Junta de Castilla y León entre 1998 y 2012 ejemplifica esta realidad en un ámbito concreto.

finalmente, si existen dificultades evidentes para adaptarse y responder a las dinámicas territoriales, aun cuando haya algunos valores que permitan encontrar, en casos puntuales, procesos de adaptación y desarrollo socioeconómico (SILVA, 2002: 459).

En definitiva, parece evidente que las transformaciones que afectan al medio rural han generado una mayor diversidad de situaciones y dinámicas, lo que hace mucho más complejo la toma de decisiones de cara a potenciar estas áreas o, al menos, a garantizar un nivel mínimo de desarrollo económico y social. De ahí, por un lado, la importancia de las políticas de ordenación del territorio dirigidas a las áreas rurales, a todas las escalas, y, por otro, la dificultad para hacer frente a las diferentes necesidades y dificultades que puedan detectarse en ellas. Más aún, si, dentro de las áreas rurales, el foco se centra en un conjunto amplio aunque no bien definido, como es el de las áreas de baja densidad.

## II. UN ÁMBITO SINGULARIZADO EN EL MEDIO RURAL: LAS ÁREAS DE BAJA DENSIDAD

Si hay un aparente consenso a la hora de señalar los profundos cambios que ha experimentado el medio rural en las últimas décadas, más complejo resulta determinar con exactitud cuáles son las dimensiones de ese espacio rural, cualquiera que sea la escala de análisis. Así, “no es propósito fácil delimitar el espacio rural; sobre todo si esta delimitación lleva consigo implicaciones operativas” (SANCHO y REINOSO, 2012: 601), y, de igual forma, se plantea la enorme dificultad que supone diseñar y ejecutar una política de ordenación territorial dirigida a este ámbito.

Hay varias cuestiones que complican la delimitación de las áreas rurales en el territorio. La primera es, sin duda, la imposibilidad de utilizar un indicador simple para establecer una clasificación, por más que, en ocasiones, algunas estadísticas oficiales lo utilicen. La clasificación del INE entre zonas urbanas, intermedias y rurales, en función de tres umbrales de población<sup>3</sup>, y que se representa en el mapa 1, pone de manifiesto la incapacidad para mostrar la diversidad de situaciones rurales en función de los distintos modelos de poblamiento existentes en el medio rural español, sobre todo allí donde

---

<sup>3</sup> El INE establece como zonas urbanas aquellas entidades de población con más de 10.000 habitantes, como zonas intermedias a las que cuentan entre 2.001 y 10.000 habitantes, y zonas rurales, las que tienen 2.000 o menos habitantes.

la organización municipal no se corresponde con las formas de poblamiento, como sucede, por ejemplo, en Galicia y Asturias. De forma similar, aunque la clasificación a partir de la densidad de población se adapta mejor a las diferentes características territoriales al normalizar la población en función de una unidad de superficie, también presenta problemas de validez para todas las áreas rurales.

**Mapa 1:** *Clasificación de los municipios españoles según tipología del INE (2013)*



FUENTE: *Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2013.*

En relación con esta cuestión, hay que tener en cuenta la dificultad para establecer un criterio coherente que sirva para una delimitación de las áreas rurales a escala global, lo que merma no tanto la validez de los criterios como la eficacia de estas clasificaciones. Así, una de las clasificaciones más extendidas y utilizadas es la propuesta por la OCDE, que utiliza la densidad de población de las unidades administrativas locales y el tamaño de las ciudades como criterios para definir las regiones rurales. Así, son rurales aquellas unidades administrativas con una densidad inferior a los 150 habitantes por kilómetro cuadrado. A partir de esta primera selección, se distinguen tres tipos de regio-

nes a escala de NUT3 en la Unión Europea, como son las predominantemente urbanas (PU), en las que menos del 15% de la población vive en estas unidades locales rurales, las intermedias (RI), en las que entre un 15% y un 50% de la población habita en estas unidades rurales, y las predominantemente rurales (PR), en las que más del 50% de la población reside en estos municipios rurales. Finalmente, esta clasificación se corrige en función del tamaño de sus centros urbanos, pudiendo pasar de predominantemente rural a intermedia, o de intermedia a urbana<sup>4</sup>.

**Mapa 2:** *Municipios rurales según los criterios de la Ley 45/2007 (2013)*



FUENTE: *elaboración propia a partir de la clasificación de la Ley 45/2007.*

Esta clasificación, pese a ser ampliamente empleada, no está exenta de problemas a la hora de enfrentarse a todas las formas de ruralidad existentes, más aún

<sup>4</sup> Así, una región que sería clasificada como rural sobre la base de la regla general es clasificada como intermedia si tiene un centro urbano de más de 200.000 habitantes, que representan no menos del 25% de la población regional. De igual forma, una región que sería clasificada como intermedia sobre la base de la regla general se clasifica como predominantemente urbana si tiene un centro urbano de más de 500.000 habitantes, que representan no menos del 25% de la población regional (OCDE, 2006: 26).

cuando el ámbito de análisis es tan extenso y complejo como la Unión Europea, en los que la densidad de población no es un indicador suficiente para distinguir lo rural de lo urbano<sup>5</sup>. De ahí que, Eurostat haya modificado la tipología de la OCDE, en función de los criterios relativos a la densidad y al tamaño demográfico mínimo, para adaptarlos a una cuadrícula territorial de 1 km<sup>2</sup> y aplicarla posteriormente a las regiones NUT3 (SANCHO y REINOSO, 2012; 614). Los cambios que se aprecian en la clasificación afectan a una cuarta parte de las regiones de la Unión Europea, muchas de las cuales pasan a ser rurales o intermedias en lugar de urbanas, pero, en conjunto, el cambio no es significativo en muchos países, ni parece compensar las dificultades estadísticas existentes para elaborar la nueva clasificación.

La dificultad para definir las áreas rurales se pone de manifiesto también en la diversidad de clasificaciones que existen en la normativa. Así, en el caso español, la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural, emplea una clasificación distinta, basada también en indicadores de población y densidad, pero más adaptados a la realidad demográfica nacional. Así, la ley define como medio rural “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>” y como municipio rural “el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural”<sup>6</sup>. El mapa 2 representa el medio rural de acuerdo a los criterios de esta ley, quedando claras las sustanciales diferencias existentes con la clasificación del INE representada en la anterior figura, mucho peor adaptada a la realidad rural española.

En cualquier caso, más allá de la complejidad teórica y normativa para delimitar el medio rural, la realidad territorial muestra que las actividades y la población se concentran progresivamente en las ciudades, pero el territorio sigue siendo mayoritariamente rural, con los problemas de desarrollo y los desequilibrios que esta situación conlleva. Como muestra el gráfico 1, en la Unión Europea la población de las regiones predominantemente rurales representa en la actuali-

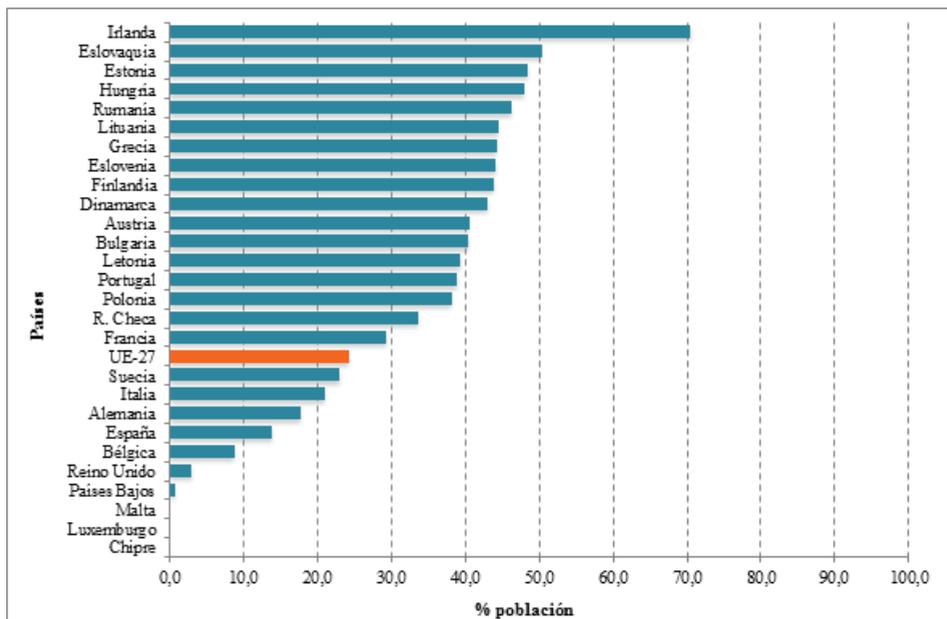
---

<sup>5</sup> Eurostat se centra en dos aspectos que ponen de manifiesto los problemas de esta clasificación. Por un lado, los municipios rurales con una superficie muy reducida, en los que la densidad de población puede ser muy alta aunque su tamaño demográfico sea muy reducido. Por otro, las ciudades con una gran extensión municipal, lo que reduce sustancialmente su densidad hasta situarse, en algunos casos, por debajo del umbral de los 150 habitantes/km<sup>2</sup>, como ocurre en Cáceres y Badajoz en España, o Uppsala en Suecia (EUROSTAT, 2010: 240).

<sup>6</sup> Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE nº 299, de 14/12/2007). Artículo 3.

dad algo menos del 25%, pero este promedio esconde situaciones contrapuestas, en las que algunos países no llegan al 15%, como España, Bélgica, Reino Unido o Países Bajos, mientras en otros muchos aún supera el 40% e incluso el 50% (Eslovaquia o Irlanda). Por oposición, las regiones predominantemente urbanas concentran el 40,4% de la población, mientras las regiones intermedias agrupan el 35%.

**Gráfico 1:** Porcentaje de la población residente en regiones predominantemente rurales (NUTS 3) en la Unión Europea (2010)



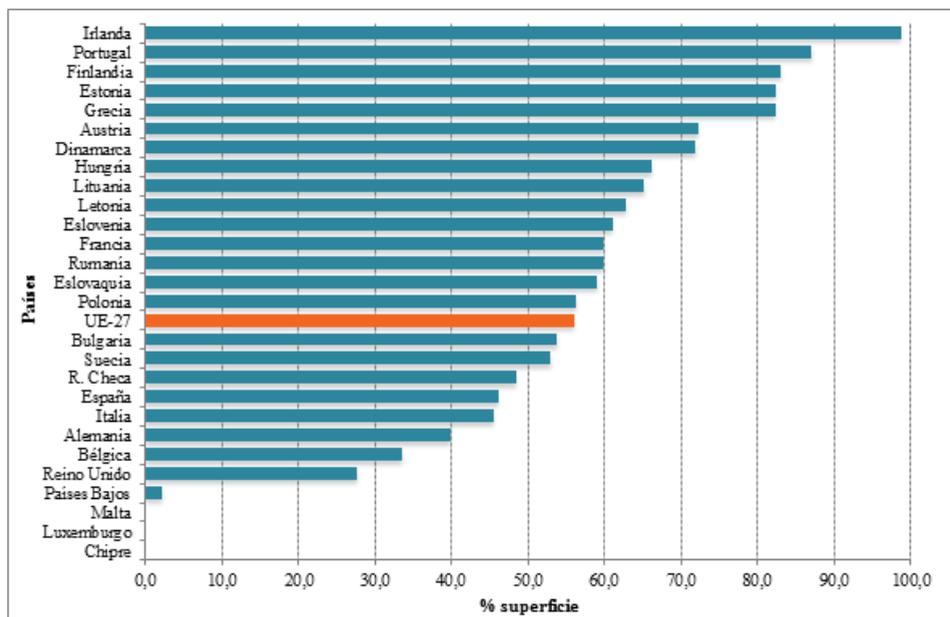
FUENTE: *Elaboración propia a partir de Eurostat: Regional Yearbook, 2010.*

Sin embargo, si se centra el análisis en la superficie de las regiones predominantemente rurales, el gráfico 2 demuestra que la mayor parte del territorio de la Unión Europea sigue siendo rural. Así, este tipo de regiones suponen más del 55% de la superficie comunitaria, frente al 9,2% que ocupan las regiones predominantemente rurales y el 34,8% de las regiones intermedias. Como en el caso anterior, el valor promedio no hace sino encubrir toda la diversidad y complejidad del medio rural en el espacio europeo. Mientras este tipo de regiones representan más del 80% en países como Irlanda (donde casi el 100% de su territorio es predominantemente rural), Portugal, Finlandia, Grecia..., en otros como Alemania, Bélgica, Reino Unido o Países Bajos no se llega al 40%

de la superficie nacional (al margen de los tres pequeños países de la Unión en los que no se registra ninguna región considerada como predominantemente rural).

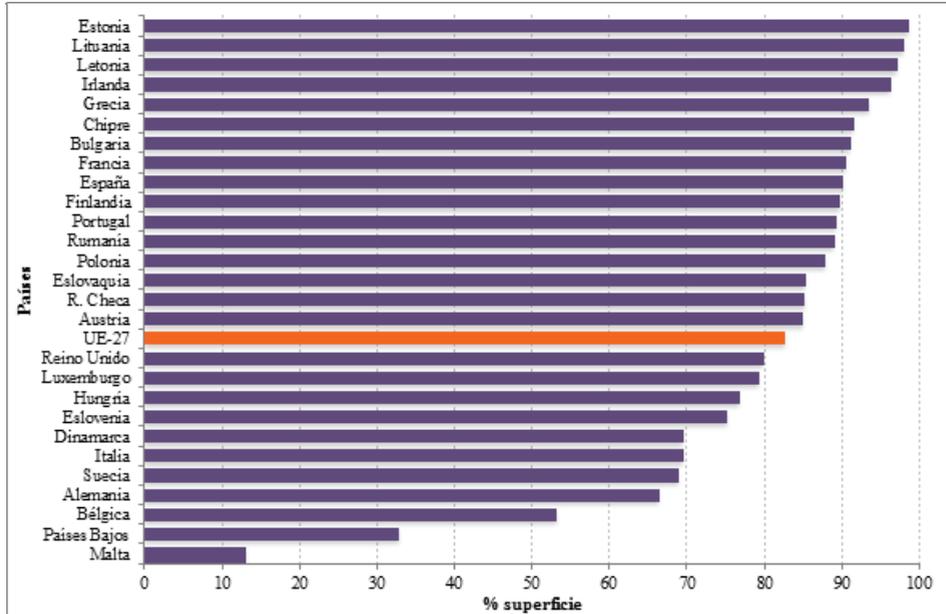
Descendiendo de escala, si el análisis se centrara en las unidades administrativas locales (LAU), el porcentaje de la superficie rural aumenta considerablemente, puesto que en las regiones intermedias una parte importante de sus unidades locales son de carácter rural. El gráfico 3, que recoge el porcentaje de superficie de las unidades locales clasificadas como rurales según Eurostat, corrobora el carácter rural del territorio de la Unión Europea, ya que, en promedio, estos municipios concentran casi el 83% de la superficie. Además, 20 de los 27 países de la Unión cuentan con más de tres cuartas partes de la superficie tipificada dentro de las unidades locales rurales, y únicamente dos (Países Bajos y Malta) registran un porcentaje inferior al 50% de su superficie total.

**Gráfico 2:** Porcentaje de la superficie de las regiones predominantemente rurales (NUTS 3) en la Unión Europea (2010)



FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat: *Regional Yearbook*, 2010.

**Gráfico 3:** *Porcentaje de la superficie de las unidades administrativas locales (LAU 2) catalogadas como rurales en la Unión Europea (2010)*



FUENTE: *Elaboración propia a partir de Eurostat: Regional Yearbook, 2010.*

Si se analizan los datos nacionales, en España el 90% de la superficie se corresponde con municipios catalogados como rurales. Esta cifra es ligeramente más baja que la registrada siguiendo los criterios establecidos en la ley 45/2007, ya que, como se ha señalado, se establece un límite en valores absolutos de 30.000 habitantes y, lo que es más relevante, reduce el umbral de densidad demográfica hasta los 100 habitantes/km<sup>2</sup>. Así, según la normativa nacional, la superficie catalogada como municipio rural se sitúa en el 84% del total nacional y, de igual forma, mientras la clasificación de Eurostat a partir de las unidades locales establece un porcentaje de población residente en los municipios rurales del 26,9%, la tipología de la ley reduce este porcentaje al 17%.

Si dentro de las áreas rurales las dinámicas socioeconómicas son muy diversas en función de sus características geográficas, aunque con una evidente pérdida demográfica y de funcionalidad territorial en su conjunto, hay un subconjunto en el que la tendencia tiende a ser especialmente negativa, como son las áreas de baja densidad. Como ocurre con el conjunto de las áreas rurales, tampoco existe un umbral fijo establecido como el límite de la baja densidad,

de tal forma que pueden encontrarse diferentes criterios para su definición. Así, por ejemplo, para Eurostat un municipio escasamente poblado es aquel que tiene una densidad de población inferior a los 100 hab/km<sup>2</sup>, nivel que parece adaptarse bien al poblamiento característico de la Europa central, pero que es excesivamente elevado para países como Suecia o Finlandia, por un lado, o España y Francia, por otro.

Un umbral opuesto es el que se estableció en el Acta de adhesión de Suecia y Finlandia a la Unión Europea<sup>7</sup>, en el que se aprobó la creación de un nuevo objetivo, el número 6, para los Fondos Estructurales durante el periodo de programación 1994-1999. Según este acta, este objetivo consistiría “en fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con una densidad de población muy baja”<sup>8</sup>, fijando el umbral, a escala de regiones NUT2, en 8 hab/km<sup>2</sup>, lo que en la práctica lo reduce en la Unión Europea a las regiones septentrionales de Finlandia y Suecia.

En el caso español, parece evidente que las áreas rurales con baja densidad demográfica se sitúan en un nivel intermedio entre los citados, aunque no existe una delimitación normativa para ese umbral. A efectos prácticos, puede ser eficaz la utilización del umbral de los 30 habitantes por kilómetro cuadrado, que ha sido empleado en Francia para diferenciar, dentro de las áreas rurales, aquellas que se consideran con una densidad débil, como “espacios marcados por la escasez de personas y, a menudo también, por la de recursos financieros para las comunidades afectadas” (BARTHE y MILIAN, 2011: 141)<sup>9</sup>.

Lógicamente, la importancia de estos espacios de baja densidad varía entre unos países y otros, en función de sus características geográficas, su magnitud demográfica y sus modelos de poblamiento, y estas diferencias también pueden apreciarse en el interior de los propios países, donde en muchos de ellos existen sustanciales variaciones entre unas áreas y otras. En cualquier caso, el gráfico 4 pone de manifiesto la escasa importancia que, en términos

---

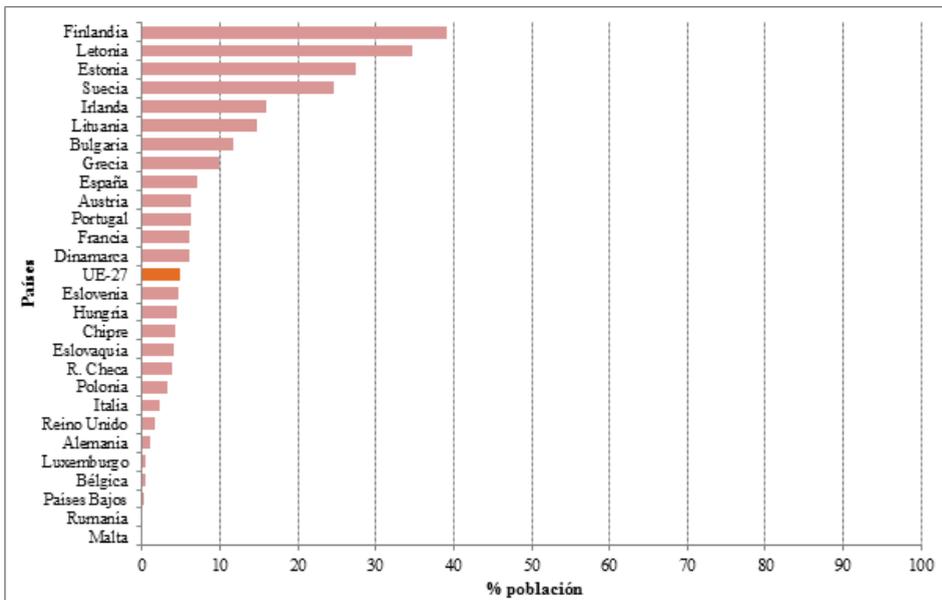
<sup>7</sup> Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea. *Diario Oficial n° C 241 de 29/08/1994 p. 0009 – 0404*.

<sup>8</sup> Acta de adhesión de la República de Finlandia y del Reino de Suecia. Protocolo n° 6 sobre las disposiciones especiales relativas al objetivo n° 6 en el marco de los Fondos estructurales en Finlandia, Noruega y Suecia, artículo 2.

<sup>9</sup> En este sentido, puede suscribirse la reflexión de los autores acerca del umbral empleado, ya que, como señalan “nada justifica, sin embargo, establecer el umbral en 30 en lugar de 25 o 40 hab/km<sup>2</sup> [...]. Este umbral de 30 habitantes debe ser percibido en primer lugar como un orden de magnitud y no como un criterio estricto” (BARTHE y MILIAN, 2011: 141).

demográficos, tienen las áreas rurales de baja densidad en el contexto actual de la Unión Europea. Así, en promedio, estas áreas concentran algo menos del 5% de la población del conjunto europeo, pero resultan significativas las diferencias entre países. Así, mientras en algunos ámbitos estos espacios son demográficamente marginales, como Países Bajos, Bélgica o Alemania, no son pocos los países en los que concentran más del 10% de la población nacional, siendo los casos más representativos los de Letonia y Finlandia, donde más del 30% de la población reside en unidades locales de menos de 30 habitantes por km<sup>2</sup>.

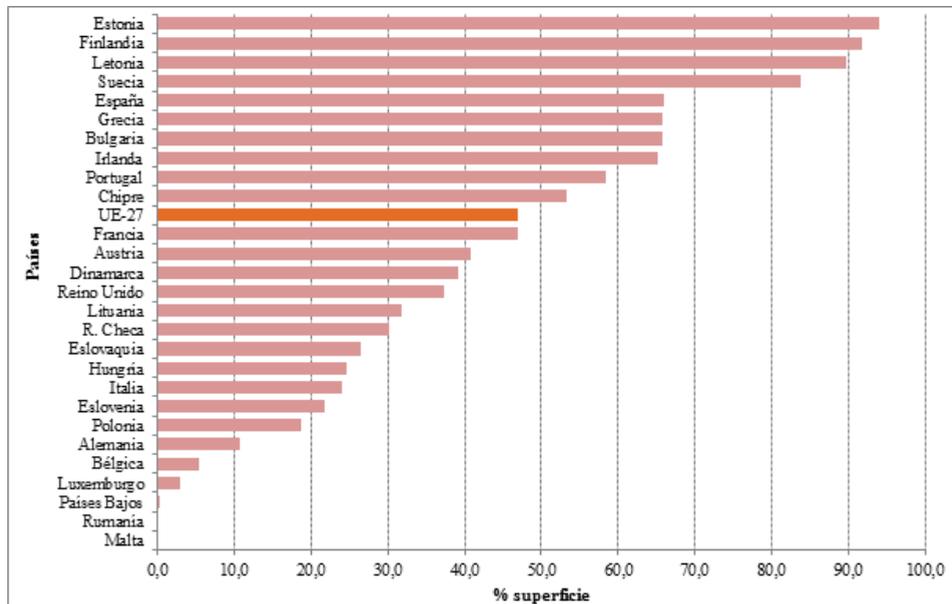
**Gráfico 4:** *Porcentaje de población residente en unidades administrativas locales (LAU 2) con una densidad de población inferior a 30 hab/km<sup>2</sup> en 2011<sup>10</sup>.*



FUENTE: *Elaboración propia a partir de Eurostat: Local Administrative Units 2010 y servicios estadísticos nacionales.*

<sup>10</sup> No se dispone de los datos de Rumanía y Lituania a escala LAU2, utilizándose los valores de sus regiones NUTS3.

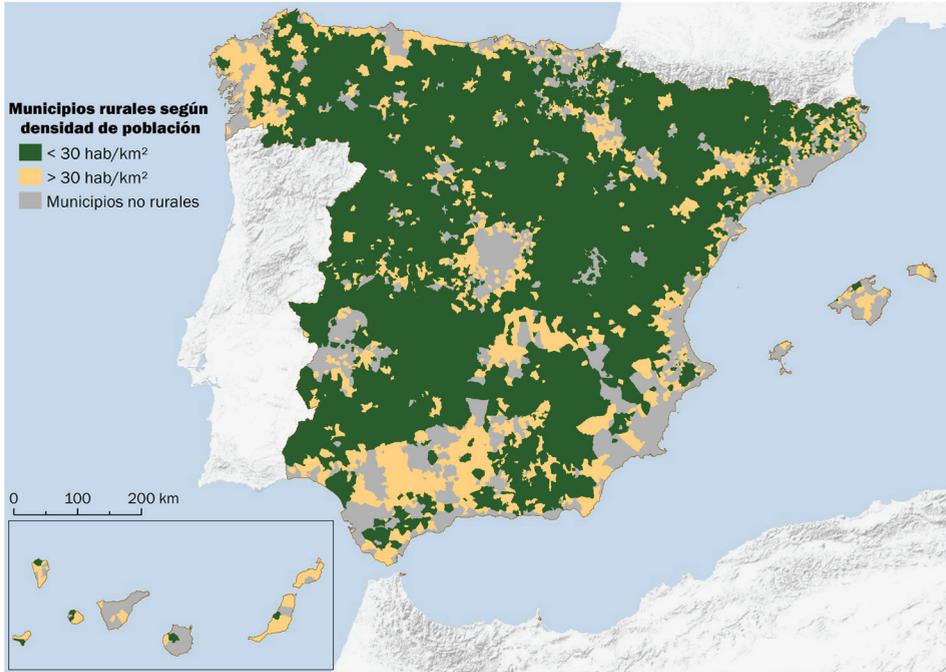
**Gráfico 5:** Porcentaje de la superficie de las unidades administrativas locales (LAU 2) con densidad de población inferior a 30 hab/km<sup>2</sup> en 2011



FUENTE: *Elaboración propia a partir de Eurostat: Local Administrative Units 2010 y servicios estadísticos.*

Frente a la escasa relevancia de su magnitud demográfica, los espacios con baja densidad siguen siendo una parte muy importante del territorio de la Unión Europea, ya que, como puede comprobarse en el gráfico 5, el 47% de su superficie está ocupada por unidades locales con una densidad inferior al umbral señalado de 30 hab/km<sup>2</sup>. Más aún, en 10 países este porcentaje supera el 50% de la superficie, llegando al 90% en Letonia, Finlandia y Estonia, siendo minoritarios, por el contrario, aquellos en los que este tipo de unidades administrativas ocupan menos del 20% de su superficie nacional. De esta forma, “la débil densidad se presenta más bien como una singularidad, pero no es tan excepcional si nos situamos a escala europea” (BARTHE y MILIAN, 2011: 141).

### Mapa 3: Municipios rurales según densidad de población (2013)

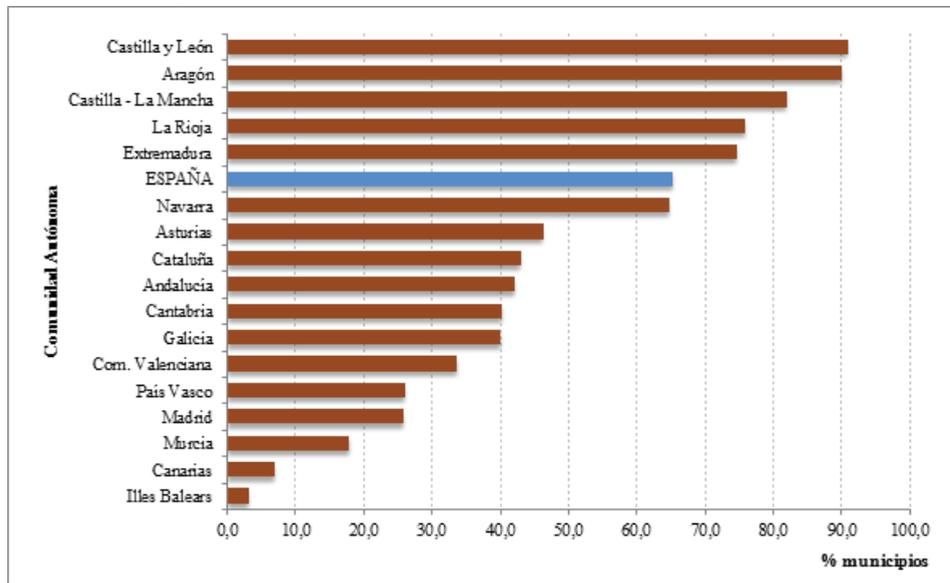


FUENTE: *Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2013.*

Descendiendo a la escala nacional, el mapa 3 pone de manifiesto que el medio rural español es, esencialmente, un ámbito de baja densidad demográfica. Si se exceptúan algunos municipios rurales más próximos a las áreas urbanas (claramente visibles en la corona metropolitana madrileña), los grandes municipios rurales del sur, particularmente en Andalucía, Murcia y Castilla y La Mancha, y los municipios rurales generados por la agregación de numerosas entidades de población en Galicia o Asturias, en el interior peninsular el medio rural coincide casi con exactitud con el mapa de la baja densidad. No obstante, dentro de este espacio rural con baja densidad pueden encontrarse situaciones muy diversas, en función de su localización, de su población, de su dinámica socioeconómica, etc. No obstante, aunque “débil densidad no significa necesariamente abandono, y esta situación no puede estar siempre asociada a fenómenos de despoblación que retrotraigan a la idea de un éxodo rural y de una ruptura” (BARTHE y MILIAN, 2011: 144), la tendencia de los pequeños municipios rurales en España sí parece marcada por un proceso de abandono demográfico y una pérdida de su funcionalidad territorial, aunque con una clara variedad entre unas regiones y otras.

Como se puede comprobar en el gráfico 6, existe una gran diferencia entre comunidades autónomas en cuanto a la importancia de los municipios rurales de baja densidad demográfica, en relación con las características del modelo administrativo, la dinámica socioeconómica y la dimensión demográfica de estas unidades administrativas. Si en el conjunto de España casi dos tercios de sus municipios se caracterizan por su baja densidad, en algunas regiones, como Castilla y León o Aragón, este porcentaje alcanza el 90%. Por el contrario, en otras comunidades el porcentaje de municipios rurales de baja densidad es mucho más reducido; así, al margen de las regiones insulares, en comunidades como Madrid o País Vasco esta categoría afecta a menos de un tercio de sus municipios.

**Gráfico 6:** Porcentaje de municipios rurales con baja densidad respecto al total de municipios por comunidad autónoma (2013)

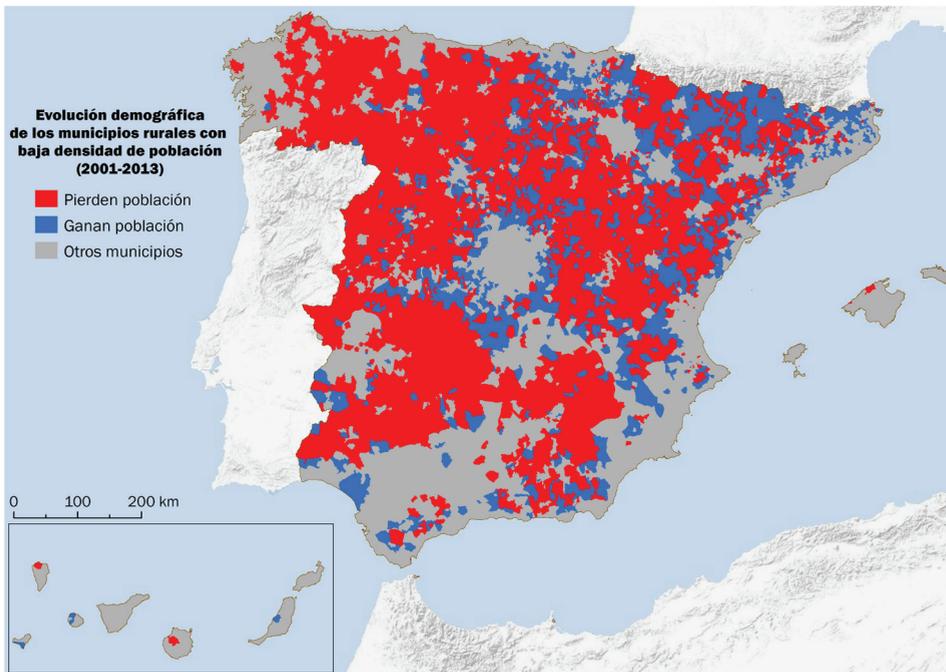


FUENTE: *Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2013.*

En cuanto a su dinámica, el medio rural de baja densidad en España tiene una evolución demográfica negativa a lo largo del presente siglo. Si entre 2001 y 2013 el conjunto nacional gana casi 6 millones de habitantes, es decir, un 14% más, los municipios rurales con baja densidad pierden algo más de 200.000 habitantes, esto es, un 6% menos, lo que demuestra la negativa evolución en conjunto de estas áreas, en el periodo de mayor crecimiento demográfico de la historia. Descendiendo a la escala administrativa local, en el mapa 4 puede comprobarse

que, aunque casi el 75% de los municipios rurales con baja densidad han perdido población a lo largo del siglo XXI, esta cifra no deja de ser un valor medio que puede encubrir la amplia variedad de situaciones socioeconómicas que se registran en el medio rural español. Así, mientras en algunas comunidades autónomas más dinámicas incluso los municipios rurales de menor densidad han tenido una tendencia demográfica mayoritariamente positiva, como Madrid, País Vasco o Cataluña, en otras, como Galicia, Asturias, Extremadura o Castilla y León, la mayor parte de estos municipios muestran una evolución negativa.

**Mapa 4:** *Evolución demográfica de los municipios rurales con baja densidad (2001-2013)*



FUENTE: *Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2001 y 2013.*

En cualquier caso, los datos muestran la existencia en España de amplias áreas rurales con una situación que puede ser considerada como delicada, toda vez que se genera en ellas un círculo vicioso de fragilidad socioeconómica, con el que se incrementan las diferencias con los niveles de crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, y que plantea una pesada incertidumbre sobre su futuro. Aunque no puede realizarse una identificación directa de áreas rurales de baja densi-

dad con la idea de “rural profundo”, entendido como aquel ámbito más golpeado por la despoblación, el envejecimiento y el estancamiento económico (BAYONA y GIL, 2013: 42), una porción muy representativa si se caracteriza precisamente por estos tres aspectos, de tal forma que se convierten en territorios cada vez más dependientes de la acción pública en todas sus dimensiones. En un contexto generalizado de pérdida demográfica y de reducción del sector público, donde “se pone incluso en cuestión el umbral necesario para el mantenimiento y la viabilidad de algunas actividades” (BARTHE y MILIAN, 2011: 150), se aprecia mejor la importancia de las políticas de ordenación territorial para poner en marcha acciones que permitan el mantenimiento de la población y las actividades en el medio rural.

### **III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LAS ÁREAS RURALES DE BAJA DENSIDAD**

Teniendo en cuenta los cambios que ha experimentado el medio rural en las últimas décadas y su importancia desde el punto de vista espacial, sobre todo en el caso de las áreas con baja densidad, resultan cada vez más relevantes las políticas de ordenación territorial aplicadas en estos ámbitos, aun cuando la población afectada sea muy reducida desde un punto de vista cuantitativo. Así, “el mantenimiento de espacios con población dispersa constituye un desafío importante para las políticas de desarrollo regional”, de tal forma que “la cuestión de la débil densidad ha sido formulada en términos de problemas de ordenación del territorio” (SIMARD, 2005: 112). No obstante, no es sencillo realizar una valoración de estas políticas territoriales en España, toda vez que este análisis se enfrenta a tres aspectos que lo complican, como son la diversidad de situaciones en el medio rural, la existencia de un marco supranacional para la política territorial, como es la Estrategia Territorial Europea, y la singularidad del sistema normativo español, en el que la descentralización de las competencias ha multiplicado el número de leyes e instrumentos de ordenación territorial. Partiendo de estas premisas, conviene realizar, en primer lugar, una somera valoración de la estrategia europea de ordenación territorial aplicada a las áreas rurales, para, posteriormente, analizar el modelo de ordenación territorial en el marco de las comunidades autónomas.

#### **III.1 La definición de una política de ordenación para las áreas rurales en la Unión Europea**

A pesar de las sustanciales diferencias existentes entre unas áreas rurales y otras en la Unión Europea, como se han podido atisbar en los gráficos

anteriormente expuestos, paulatinamente se ha ido definiendo una política transversal de ordenación territorial, como marco en el que deben insertarse otras políticas comunitarias dirigidas a estos espacios rurales. Lógicamente, teniendo en cuenta la dimensión geográfica del conjunto europeo, su diversidad y su estructura competencial, esta política tiene un carácter fundamentalmente orientativo, pero no debe minusvalorarse su influencia en la aprobación y puesta en marcha de instrumentos de ordenación territorial a todas las escalas.

Se trata, como se ha señalado, de un proceso ya largo en el tiempo, y que tiene en *El futuro del mundo rural*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo presentada en 1988<sup>11</sup>, un reconocible punto de inflexión. Frente a la visión agrarista de la PAC hasta los años ochenta, este documento plantea una visión integral del desarrollo rural, en la medida en que ese medio rural “evoca todo un tejido económico y social, con un conjunto de actividades de lo más diverso: agricultura, artesanía, pequeñas y medianas industrias, comercio y servicios” (COMISIÓN EUROPEA, 1988: 15). Así, tras un diagnóstico somero de la situación del medio rural, se identifican los problemas y las posibles estrategias para su solución, teniendo en cuenta que se trata de un análisis simple, “que no refleja con fidelidad la enorme diversidad del mundo rural europeo y los problemas específicos de cada región o zona rural” (COMISIÓN EUROPEA, 1988: 33). Los tres problemas genéricos que plantea son la presión de las áreas urbanas, la decadencia del mundo rural y la marginalidad de algunas áreas, como es el caso, precisamente, de las áreas despobladas y con baja densidad que se aquí se analizan. Las estrategias que se sugieren, relacionadas con la protección ambiental, la ordenación rural, la diversificación económica, el refuerzo de los centros intermedios, el desarrollo de infraestructuras, etc., son, en sí mismas, una estrategia de ordenación territorial para las áreas rurales, pero carecen de cualquier tipo de valor normativo u orientativo. El documento plantea la importancia de las políticas comunitarias en la ordenación y el desarrollo rural, pero deja claro que “el futuro del mundo rural depende, en primer lugar, de los propios interesados; depende de las autoridades locales y regionales; depende de los Estados miembros”, mientras que “la Comunidad sólo interviene por añadidura con sus políticas comunitarias y paquetes de medidas” (COMISIÓN EUROPEA, 1988: 32).

---

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo [COM(88) 501 final]*. Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 4/88.

Otro hito en la ordenación del territorio a escala europea son, sin duda, los documentos Europa 2000<sup>12</sup> y Europa 2000+<sup>13</sup>, aprobados en 1991 y 1994, respectivamente. El punto de partida es la constatación de la relevancia territorial de las intervenciones realizadas por la Comunidad Europea, de tal forma que se produce una transformación real del territorio a través de medidas de diversa naturaleza, tomadas a escala europea o supranacional, y al margen de las políticas nacionales (PAREJO, 2004: 276). En lo que se refiere a las áreas rurales, el primer informe se centra en el análisis de estos espacios, planteando nuevamente la necesidad de diversificar la actividad y la funcionalidad del campo más allá de sus actividades agrarias, mientras pone el acento en el incremento de los servicios, en todas sus dimensiones, en el medio rural. Así, queda patente que “los servicios no son sólo importantes fuentes de empleo, sino que además contribuyen de manera crucial tanto a la calidad de vida de las zonas rurales (educación y sanidad, etc.) como al crecimiento de la economía rural”, pero su prestación se ve dificultada por la baja densidad demográfica del medio rural, los costes más elevados y los problemas de accesibilidad (COMISIÓN EUROPEA, 1991: 159).

Por su parte, el segundo informe se centra en los efectos territoriales de algunas políticas comunitarias como la PAC, y, sobre todo, evalúa los problemas de ordenación territorial que afectan al medio rural europeo en función de su diversidad. Distingue cinco ámbitos rurales en los que se detectan, para el conjunto de la Unión, algunos de los problemas territoriales más significativos, como son los espacios rurales próximos a las grandes áreas urbanas, los que tienen un gran atractivo turístico, los que dependen de actividades diversificadas, los que mantienen el predominio agrícola y los que tienen un difícil acceso (Comisión Europea, 1995: 119). En relación con los espacios de menor densidad, el informe señala que, con los problemas de envejecimiento, la despoblación, la falta de atractivo exógeno o la insuficiente accesibilidad, no podrán aspirar al equilibrio si no es a partir de la inversión pública en beneficio de estos espacios. A diferencia del informe anterior, mucho más descriptivo, este documento también plantea posibles líneas de actuación para una política de desarrollo territorial en la Unión Europea, basada en la diversidad, la equidad y la descentralización. Así, partiendo de los diversos potenciales agrarios del territorio, que no dejan de ser uno de sus recursos más destacados, señala la importancia de potenciar un tejido productivo de base endógena, la necesidad de incentivar las ciudades rurales, y el valor estratégico del apoyo a los espacios rurales más desfavorecidos para

---

<sup>12</sup> COMISIÓN EUROPEA (1991): *Europa 2000. Perspectiva de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 208 p.

<sup>13</sup> COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 246 p.

garantizar el equilibrio territorial urbano-rural (COMISIÓN EUROPEA, 1995: 124), apostando por el criterio de rentabilidad social para justificar las acciones en estos espacios. En cualquier caso, en ambos documentos se indica claramente que en la ordenación territorial “se trata de decisiones esencialmente nacionales, regionales y locales, puesto que son el resultado de las opciones y de los procesos de decisión propios de cada país. Sin embargo, la complejidad, la diversidad y la interdependencia crecientes de los territorios de la Unión, así como el hecho cada vez más patente de la transnacionalización requieren también decisiones europeas que orienten la evolución del territorio de la Unión” (COMISIÓN EUROPEA, 1995: 23).

La culminación del proceso de diseño de una política territorial para la Unión Europea se refleja en la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE), acordada en Potsdam en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio de mayo de 1999<sup>14</sup>. A grandes rasgos, puede señalarse que la aportación fundamental de la ETE es la definición del marco espacial de orientación para el desarrollo de las políticas sectoriales tanto comunitarias como de los estados miembros, de cara a avanzar en el objetivo final de la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea (PAREJO, 2004: 328). La ETE no modifica el marco normativo de la ordenación del territorio, de tal forma que sigue siendo competencia de los países miembros, pero establece mecanismos de cooperación horizontal y vertical para el desarrollo de una política territorial integrada. Así, la ETE “sugiere a los Estados miembros que tengan en cuenta de forma apropiada los objetivos y opciones políticas de la ETE a la hora de elaborar su planificación territorial nacional, y que informen públicamente de sus experiencias de cooperación europea en materia de desarrollo territorial” (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 48).

Centrando el análisis en las áreas rurales, no cabe duda de que una parte importante del documento va orientado, precisamente, a estos espacios, toda vez que el primero de sus tres objetivos territoriales, referido al desarrollo territorial policéntrico y la nueva relación entre campo y ciudad, se dirige en buena medida al ámbito rural, mientras el tercero, orientado a la gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural, también se centra en numerosos aspectos del mundo rural<sup>15</sup>. En este sentido, la Estrategia señala la baja densidad como uno de los ras-

---

<sup>14</sup> COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*; Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 106 p.

<sup>15</sup> El segundo objetivo territorial de la ETE es el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento.

gos característicos de sus espacios rurales, junto al uso mayoritariamente agrario del suelo, pero plantea que, al margen de esta similitud, hay numerosos modelos y perspectivas de desarrollo, de tal forma que es necesario “elaborar estrategias de desarrollo territorial basadas en las condiciones, especificidades y necesidades locales y regionales” (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 25).

Las opciones políticas dirigidas hacia el objeto de este estudio se centran fundamentalmente en cuatro aspectos: la diversificación de la economía rural, a partir de los principios del desarrollo endógeno y sostenible; la interrelación entre el medio rural y las áreas urbanas próximas, entendiendo que los problemas rurales son, en realidad, problemas regionales, y que las soluciones también pueden venir de la dinámica urbana; la mejora de la accesibilidad física y virtual, base de un modelo territorial en el que se garantice un nivel básico de calidad de vida; y la protección y gestión del patrimonio ambiental y cultural, entendido como soporte de la identidad territorial de las áreas rurales y como materia prima para las actividades recreativas y de ocio. No obstante, también señala los problemas derivados del envejecimiento, la despoblación y la baja densidad, que amenazan la viabilidad de los servicios en el medio rural, aunque, en una visión quizá demasiado optimista de la ruralidad, también las presenta como las áreas más capacitadas para conservar los valores del mundo rural, de cara a su explotación a través del ocio y el turismo. En cualquier caso, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones del medio rural comunitario, parece evidente que la ETE tiene una visión de este más cercana al modelo centroeuropeo, en el que existe una mayor densidad demográfica y una complementariedad entre campo y ciudad, que a la del medio rural de baja densidad característico no sólo de España, sino también de amplios sectores de Francia, Portugal..., donde la fragilidad de las ciudades del campo genera, como ya se ha señalado, un problema recurrente de despoblación y pérdida de funcionalidad territorial.

La Agenda Territorial de la Unión Europea, acordada en 2007<sup>16</sup>, recoge los objetivos de la ETE e identifica seis prioridades de la política territorial comunitaria para el periodo 2007-2011<sup>17</sup>. A diferencia de la Estrategia, apenas se hacen

---

<sup>16</sup> COMISIÓN EUROPEA (2007): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, Leipzig, 8 p.

<sup>17</sup> Las seis prioridades territoriales de la Agenda Territorial de la Unión Europea son: el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades, nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas, agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa, el fortalecimiento y la extensión de las Redes Transeuropeas, la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático, y el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

menciones a la política territorial del medio rural, con la excepción de la referencia a nuevas formas de gobernanza y relación entre las áreas urbanas y rurales. Así, se apuesta por la puesta en marcha de asociaciones voluntarias para afrontar problemas comunes, como el mantenimiento de servicios e infraestructuras atractivos, a partir de lo que la Agenda denomina “partenariado urbano-rural” (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 4). Como en el caso anterior, el modelo territorial propuesto se basa, fundamentalmente, en su relación con las áreas urbanas (hasta el punto de dividir el medio rural en función de si se supera o no la distancia de desplazamiento diario al trabajo a las áreas urbanas), mientras apenas incide en los problemas del medio rural de baja densidad.

La revisión de esta estrategia ha culminado, hasta la actualidad, con la aprobación en 2011 de la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020<sup>18</sup>, un documento más extenso que la anterior agenda, y que evalúa tanto la evolución del diagnóstico de la ETE como la aplicación de la Agenda Territorial de Leipzig. Y, como en el caso anterior, plantea una serie de prioridades territoriales en las que centrar las políticas en el periodo 2011-2020. Sin embargo, en esta nueva agenda una de las prioridades sí está dirigida en buena medida a los espacios rurales de baja densidad, a los cuales apenas se hacía mención en los documentos anteriores, mientras que en este se señala explícitamente que “tal vez sea preciso prestar una atención especial a las zonas rurales periféricas menos desarrolladas y a las poco pobladas, pues en ellas los grupos sociales desfavorecidos muchas veces sufren segregación. Los territorios que afrontan una gran despoblación deberían contar con soluciones a largo plazo para mantener su actividad económica fomentando la creación de empleo, unas condiciones de vida atractivas y unos servicios públicos para los habitantes y las empresas” (COMISIÓN EUROPEA, 2011: 11).

Las líneas de acción dirigidas hacia este tipo de espacios se focalizan en dos aspectos complementarios, como son el reforzamiento de las ciudades pequeñas y medianas que dan servicios en este medio rural, ya que “es importante mejorar la accesibilidad de los centros urbanos desde los territorios rurales próximos, a fin de garantizar la necesaria disponibilidad de oportunidades de empleo y los servicios de interés general”; y la protección y valorización de los patrimonios geográficos, en la medida en que “algunas zonas rurales tienden a ser territorios vulnerables ricos en valores culturales y naturales”, pero estos rasgos especiales suelen ser también desventajas naturales o demográficas graves y permanentes (como la escasa densidad de población) que limitan su potencial de desarrollo (COMISIÓN EUROPEA, 2011: 9).

---

<sup>18</sup> COMISIÓN EUROPEA (2011): *Agenda Territorial 2020. Hacia una Europa integrada, inteligente y sostenible de regiones diversas*, Gödöllő, 17 p.

En definitiva, progresivamente se ha ido definiendo una política territorial a escala de la Unión Europea, a pesar de las complicaciones derivadas del modelo de reparto de competencias existente. Sin embargo, y aunque el medio rural siempre ha sido un elemento territorial de primer orden en las políticas comunitarias, no siempre ha existido una especial sensibilidad para un espacio tan extenso como el de las regiones con baja densidad. No obstante, la última revisión parece tener una mayor sensibilidad hacia estos espacios, ligada a los cada vez más evidentes problemas demográficos de la Unión, aspecto que ha de ser de gran importancia en los próximos periodos de programación y que, lógicamente, se ha de trasladar a la compleja normativa de ordenación territorial existente en España.

### **III.2 El complejo marco normativo español y las escasas referencias a la ordenación de las áreas rurales de baja densidad**

Como ya se ha señalado recurrentemente<sup>19</sup>, el modelo de ordenación territorial en España ha quedado claramente determinado por la encomienda de esta competencia a las comunidades autónomas, que la han asumido en todos los casos como propia y con potestades plenas. Este hecho ha propiciado la existencia de un complicado entramado normativo, ya que tanto la legislación básica como los instrumentos de ordenación se multiplican para cada comunidad autónoma, mientras se carece de un marco normativo estatal que homogeneice o dote de coherencia las propuestas regionales. Además, como han señalado algunos autores, el reparto de competencias entre las diferentes administraciones implica que, aunque la ordenación del territorio pertenezca formalmente a las comunidades, el Estado, de manera sectorial, aún tiene una gran incidencia presupuestaria, legislativa y planificadora en la política regional (BIELZA, 2008: 165).

Si se centra el análisis en la normativa orientada a las áreas rurales, y particularmente a sus espacios menos densos, hay que señalar que, en la mayor parte de los casos, la legislación general se enfoca fundamentalmente a la definición de ordenación del territorio, al establecimiento de una serie de objetivos genéricos, y a la configuración del entramado de instrumentos que permitan alcanzar los fines referidos. En este sentido, aparecen muy pocas referencias a la ordenación de los espacios rurales, más allá de alguna indicación general, siendo habitual que tanto la definición como los objetivos planteados estén inspirados bien en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en las leyes iniciales, bien en la Estrategia Territorial Europea, en sus posteriores modificaciones. No obstante, se puede en-

---

<sup>19</sup> Por el objetivo y las dimensiones de este trabajo, no puede realizarse un análisis pormenorizado de la normativa de ordenación del territorio en España, más aún cuando el tema ha sido estudiado de forma exhaustiva por BENABENT (2006 y 2012), BIELZA (2010) o SÁNCHEZ (2010).

contrar alguna excepción, como la legislación aragonesa, donde en su Preámbulo se señala específicamente que “determinados espacios de la Comunidad Autónoma requieren de una ordenación territorial específica, como ocurre con [...] los espacios que presentan densidades de población más bajas o altos índices de envejecimiento”, indicándose que “se hace necesario incidir en los territorios que, en su dimensión comarcal, se encuentran en situación crítica debido a su baja densidad demográfica, donde se hace más necesaria, si cabe, la configuración de un nuevo equilibrio demográfico”<sup>20</sup>.

Las orientaciones o estrategias dirigidas a ámbitos espaciales concretos se reflejan fundamentalmente en los instrumentos de ordenación territorial, y, en particular, en el instrumento general que marca las líneas estratégica a escala regional. Cualquiera que sea su denominación o su estructura interna, las directrices tienen un papel esencial en la configuración del modelo territorial de la región, estableciendo una delimitación básica de zonas con características homogéneas, de áreas a proteger, de ámbitos de aplicación de planes subregionales o una jerarquización del sistema de poblamiento (BENABENT, 2006: 204).

Ahora bien, hay que señalar que, mientras todas las comunidades han aprobado desde hace ya más de quince años el marco legislativo de la ordenación del territorio, aún son numerosas las regiones que no han desarrollado un documento tan relevante para el modelo territorial como las directrices de ordenación a escala regional. Más aún, y en relación con el tema que ocupa este estudio, varias de las regiones más afectadas por espacios rurales de baja densidad aún no han aprobado las directrices generales, caso de Extremadura, Castilla y León o Castilla - La Mancha, mientras, por el contrario, están en vigor las de comunidades en las que el fenómeno de la baja densidad es mucho menos significativo, como Cataluña, País Vasco, Madrid, Baleares o Canarias. Esto no es casual, ya que debe relacionarse con el hecho de que, en estos casos, la ordenación territorial se ha configurado más como un marco supramunicipal para el planeamiento urbanístico, con carácter orientativo o determinativo, en ámbitos en los que hay una mayor presión de las áreas urbanas sobre el territorio.

No obstante, sí existen referencias en la planificación territorial de rango general a las áreas rurales de baja densidad, aunque no parece que su relevancia esté en consonancia con su extensión en el conjunto nacional. Así, ya las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (DGOT), aprobadas

---

<sup>20</sup> Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (BOA nº 124, de 30 de junio). Preámbulo.

en 1998<sup>21</sup>, ponen un énfasis especial en los espacios rurales de baja densidad, siguiendo las orientaciones de su legislación general y teniendo en cuenta que uno de sus elementos más característicos es esa baja densidad de población. De hecho, dentro de los principios del modelo territorial aragonés, el primero es “propiciar el incremento de la población y su ordenado asentamiento en el territorio, diseñando y ejecutando las políticas demográficas y las tendentes al mantenimiento y mejora de las dotaciones y servicios comunitarios en las zonas de bajas densidades de población y adoptando medidas para facilitar la inmigración”<sup>22</sup>. Por ello, dentro de los criterios orientadores de la política territorial se prioriza “la dotación de servicios y equipamientos en las zonas de baja densidad demográfica, con actuaciones que sean compatibles con los criterios de localización de los mismos y coordinadas con la planificación comarcal”<sup>23</sup>.

En relación con esta cuestión, uno de los aspectos más interesantes de la normativa orientada a las áreas rurales en Aragón es, precisamente, el proceso de comarcalización que sigue la comunidad autónoma desde inicios de los noventa. Así, la Ley 10/1993, de comarcalización de Aragón, recoge la división de su territorio en estos espacios supramunicipales, entendiéndolo que “la organización comarcal que se propugna trata, en primer lugar, de hacer posible la pervivencia institucional, democrática y representativa de aquellos pequeños municipios cuya subsistencia carece de sentido como Administraciones públicas de competencias generales [...], al prestar subsidiariamente al conjunto de aquellas funciones y servicios que aisladamente a muchos municipios les es imposible hacer realidad”<sup>24</sup>. Para ello, la legislación otorga a las comarcas un amplio conjunto de competencias propias, que en algunas provienen de la delegación de los municipios, “cuando se refieran a actuaciones de interés comarcal o supramunicipal y cuando su ejercicio resulte difícil para el municipio, y razones de economía y eficacia así lo aconsejen”<sup>25</sup>. Hay que tener en cuenta que “la baja densidad de población encarece la prestación de servicios por lo que utilizar criterios de eficiencia puede

---

<sup>21</sup> Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (BOA nº 89, de 29 de julio de 1998).

<sup>22</sup> Ley 7/1998, Anexo. Principios del Modelo Territorial, 58.

<sup>23</sup> Ley 7/1998, Anexo. Criterios orientadores. Población, sistemas de ciudades y equipamientos comunitarios, 125.

<sup>24</sup> Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón (BOA nº 133, de 19 de noviembre de 1993). Modificada por la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (BOA nº 74, de 30 de junio de 2006).

<sup>25</sup> Ley de Comarcalización de Aragón. Texto Refundido. Art. 10 (BOA nº 149, de 30 de diciembre de 2006).

dar lugar a la existencia de ciudadanos de primera y de segunda clase en función de cómo se preste un mismo servicio medido en términos de calidad” (INFANTE, 2010: 69).

El resultado del proceso de comarcalización en Aragón ha sido ampliamente analizado (BIELZA, 2003; BIELZA, 2010; INFANTE, 2010), aunque lo más relevante, desde el punto de vista de los municipios de baja densidad, es el hecho de que las comarcas deben alcanzar una dimensión mínima para no caer en los problemas que pretende solucionar respecto al nivel municipal. Sin embargo, “las comarcas pequeñas tienen serias dificultades para encarar las competencias transferidas y, sobre todo, las transferibles, como la de ordenación del territorio” (BIELZA, 2010: 366). En cualquier caso, se trata de una de las iniciativas de ordenación territorial más desarrolladas en el ámbito del medio rural de baja densidad, con independencia de que los resultados obtenidos aún puedan considerarse como modestos.

El modelo varía en función de las comunidades autónomas, de tal forma que, en el caso del actual Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)<sup>26</sup>, el Modelo Territorial establece una jerarquía de los centros urbanos, siendo el nivel inferior el referido a las redes de asentamientos en áreas rurales, y concretamente la que hace referencia aquellos de baja densidad. A diferencia de otros ámbitos andaluces en los que existe una red de poblamiento fuerte, estas áreas de baja densidad son “organizaciones más desarticuladas y también más complejas, donde en mayor medida deben establecerse estrategias de organización propias, las cuales sólo es posible definir con precisión desde la escala subregional” (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006: 29). Así, aunque en estos espacios se ha mejorado su calidad de vida, “los bajos umbrales de población y la baja densidad, la debilidad de determinadas centralidades, y los problemas de accesibilidad hacen que la extensión de los servicios públicos deba adoptar fórmulas de organización específicas adaptadas a dichas condiciones de baja demanda” (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006: 51). Uno de los aspectos más interesantes en relación con la organización territorial que estructura el POTA es la referencia a las “redes de asentamientos rurales”, en la medida en que “la comprensión del espacio rural andaluz viene a superar la mera consideración de una suma de pequeños municipios para incardinar en su discurso la idea de cooperación territorial y de complementariedad en los servicios y equipamientos disponibles en espacios como estos, que cuentan con una población dispersa y en muchos casos envejecida (RODRÍGUEZ y SÁNCHEZ, 2010: 242).

---

<sup>26</sup> Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Decreto 206/2006, de 28 de noviembre de 2006 (BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006).

El marco normativo andaluz plantea que las medidas dirigidas específicamente a los espacios rurales de baja densidad han de establecerse en los diferentes instrumentos de ordenación subregionales que se aprueben, que toman la denominación Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional. Sin embargo, no se ha iniciado la tramitación de la mayor parte de estas áreas subregionales, centrándose los aprobados en la zona litoral y el valle del Guadalquivir, mientras faltan precisamente las áreas que tienen mayores problemas de baja densidad. No obstante, en algunos de los instrumentos subregionales aprobados se pueden apreciar líneas de actuación dirigidas a este tipo de espacios, centradas en la consolidación de la red de servicios públicos, la mejora de las infraestructuras de comunicación y la puesta en marcha de sistemas de transporte público adaptados a la baja demanda<sup>27</sup>.

En cualquier caso, como ya se ha señalado, el hecho de que en una comunidad autónoma sean muy relevantes los espacios rurales de baja densidad no implica que se haya desarrollado una normativa de ordenación territorial. Así se explica, por ejemplo, el escaso desarrollo de la ordenación territorial en una comunidad como Castilla y León, a pesar de los problemas de despoblación y de la escasa dimensión de la mayor parte de sus municipios (MARTÍNEZ y DELGADO, 2013). Sin entrar a valorar de forma exhaustiva la política territorial en esta región<sup>28</sup>, resulta llamativa la falta de decisión política para definir un modelo de territorio, más por resistencias que por la propia dificultad formal (MANERO, 2012: 130). Así, únicamente se han aprobado las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León<sup>29</sup>, documento básico para la definición del modelo de región, pero que habría de complementarse con unas directrices complementarias en lo referente a la ordenación subregional que, sin embargo, no han visto la luz a pesar de haberse sobrepasado ampliamente el margen temporal establecido para su aprobación.

Como no podría ser de otra forma, el modelo territorial propuesto parte de una estructura de poblamiento dispersa y poco densa, con serios problemas de despoblación, por lo que uno de sus objetivos es “favorecer la cohesión económica y social, apoyando especialmente las zonas rurales, periféricas y menos

---

<sup>27</sup> Decreto 219/2003, de 22 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento (BOJA nº 188, de 30 de septiembre de 2003).

<sup>28</sup> Para una valoración general de la política de ordenación del territorio desarrollada en Castilla y León pueden consultarse los trabajos de PLAZA (2010), MANERO (2012) o MOLINA (2012).

<sup>29</sup> Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (BOCyl nº 120, de 24 de junio de 2008).

favorecidas, concibiendo el territorio como instrumento al servicio del desarrollo rural”<sup>30</sup>. Para ello, una de sus líneas de actuación plantea la necesaria integración del medio urbano y el medio rural, “en un contexto en el que el mantenimiento de su personalidad como ámbito generador de actividades y residencialmente atractivo sea compatible con el desarrollo fecundo de las interdependencias y conexiones que inevitablemente lo relacionan con los espacios urbanos” (MANERO, 2004: 236), y define como una de las áreas de actuación preferente los espacios de baja densidad, en especial aquellos que se sitúan por debajo del umbral de los 10 habitantes/km<sup>2</sup>. Sin embargo, apenas se incide en la necesidad de definir espacios subregionales y homogéneos de actuación, aun cuando “el territorio castellano-leonés presenta ámbitos geográficos perfectamente diferenciados e individualizados que ofrecen a la ordenación territorial una base geográfica, espacial, bien singularizada para hacerla bien coherente” (PLAZA, 2010: 550), y la norma se limita a establecer la posibilidad de que las Directrices Complementarias delimiten áreas funcionales, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y de apostar por el desarrollo local<sup>31</sup>.

Esta falta de decisión política a la hora de comarcalizar las acciones referidas a la ordenación del territorio, al margen de la singularidad de la comarca de El Bierzo<sup>32</sup>, como se constata al abandonar la idea inicial de dividir todo el territorio en áreas funcionales, ha propiciado que los pequeños municipios rurales de Castilla y León hayan promovido, en función de sus necesidades, estructuras administrativas supramunicipales que les permitieran hacer frente a la prestación de unos servicios que, de forma individual, en muchos casos no podrían hacerlo. Así, el complejo mapa de las mancomunidades (MOLINA, 2012: 120; ; MARTÍNEZ y DELGADO, 2012) es un reflejo de esta necesidad de organización. La Ley 7/2013, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León<sup>33</sup>, vendría en parte a intentar solventar los problemas derivados del caótico entramado administrativo de la región, mediante la elaboración de un mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio y de áreas funcionales.

---

<sup>30</sup> Ley 3/2008. Anexo. Directrices esenciales. Fundamentos del modelo territorial. Objetivos.

<sup>31</sup> Ley 3/2008. Anexo. Directrices esenciales. Hacia una comunidad estructurada. Ámbitos funcionales complementarios.

<sup>32</sup> Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo (BOCyL nº 55, de 20 de marzo de 1991).

<sup>33</sup> Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL nº 189 de 01 de octubre de 2013)

En relación con los espacios rurales de baja densidad, la nueva ley prevé la definición de unidades básicas de ordenación rurales, que agruparían a municipios menores de 20.000 habitantes, de tal forma que cada unidad básica debería tener entre 5.000 y 30.000 habitantes, o, con una densidad inferior a 15 hab/km<sup>2</sup>, al menos cinco municipios<sup>34</sup>. Estas unidades son la base territorial para la planificación y programación de los servicios públicos, bien de manera individualizada o bien mediante agregación de unidades. Junto a las unidades básicas, la ley prevé en el medio rural la creación de áreas funcionales estratégicas, a partir de la agregación de dichas unidades básicas, para la puesta en marcha de programas de desarrollo en aquellas zonas de menor dinamismo económico y demográfico, o afectadas por circunstancias extraordinarias. Esta organización funcional se complementa en la nueva norma con la puesta en marcha de mancomunidades de interés general, con el fin de asegurar una estructura administrativa que supere los problemas del minifundismo municipal de Castilla y León y que, además, permita simplificar y mejorar el mapa actual de las mancomunidades. No obstante, se trata de una norma recién aprobada, de tal forma que aún falta la aprobación de los mapas territoriales de unidades y áreas funcionales, y la reordenación de los servicios en estos nuevos sectores, para comprobar el impacto en los espacios de menor densidad, más aún cuando la reforma de la Ley de Régimen Local parece colisionar en algunos aspectos esenciales con esta norma autonómica.

Por último, otras regiones con evidentes problemas de despoblación y baja densidad demográfica aún van más atrasadas en cuanto a la normativa de ordenación territorial, como ocurre, por ejemplo, con Castilla – La Mancha. Aun cuando la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística<sup>35</sup> ya establecía la posibilidad de elaborar un Plan de Ordenación del Territorio, aun no ha sido aprobado ningún instrumento de escala regional, aunque está en tramitación desde 2007 el Plan de Ordenación Territorial “Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha” (ET-CLM)<sup>36</sup>. En lo referente a los espacios rurales de baja densidad, el modelo territorial propuesto define un conjunto de directrices específicas para el medio rural, aprovechando la clasificación recogida en la Ley 45/2007. Así, uno de los ámbitos rurales previstos son las zonas a revitalizar, “que poseen reducidas densidades de población, habitualmente envejecida, masculinizada y en regresión, con ausencia de relevo generacional. Los núcleos poseen generalmente

---

<sup>34</sup> Ley 7/2013, artículo 4.

<sup>35</sup> Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM nº 28 de 19 de Junio).

<sup>36</sup> Un análisis más exhaustivo de esta norma puede encontrarse en Plaza, Martínez y Gosalvez (2010).

muy pequeño tamaño, y en gran parte están alejados de las cabeceras de comarca, cabeceras que no suelen superar los 5000 habitantes y presentan dificultades para actuar verdaderamente como tales<sup>37</sup>. Como en alguno de los ejemplos anteriores, las medidas van encaminadas hacia el fomento de la pluriactividad, la mejora de la conectividad con las ciudades más próximas, la prestación de servicios básicos, la puesta en marcha de política de fijación de la población rural, y la protección de los valores ambientales y patrimoniales.

En definitiva, los casos expuestos revelan que las referencias a los espacios rurales de baja densidad en la normativa y los instrumentos generales de ordenación territorial son muy limitadas en relación con su importancia territorial y con los problemas que, de forma cada vez más intensa, les afectan. Más aún, parece evidente que, salvo excepciones, los problemas del medio rural son secundarios si se comparan con la relevancia otorgada en la normativa a la planificación urbanística supramunicipal de las áreas urbanas, dejando para instrumentos subregionales posteriores, que en la mayor parte de los casos aún no han sido aprobados, la ordenación del medio rural y la búsqueda de soluciones a las cuestiones de despoblación, de desarrollo económico o de prestación de servicios básicos. No obstante, que la política territorial haya rehuido en buena medida estos problemas no significa que tiendan a desaparecer, puesto que, en un contexto de crisis económica y de reducción significativa de la administración pública, ha provocado un debate en torno a la falta de viabilidad del modelo de organización administrativa, de tal forma que parece haberse pasado de una ordenación del territorio por la vía de los cambios en la función a una ordenación por la vía de la forma administrativa, que va a afectar más a los espacios con municipios de menores dimensiones o con densidades demográficas más bajas.

### **III.3 La ordenación del territorio rural por la vía de la organización administrativa: la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.**

Aunque en la mayor parte de las directrices generales de ordenación analizadas se hace una mención expresa a los problemas del medio rural, y sobre todo el de menor densidad, para asegurar una prestación de servicios básicos a la población residente, este diagnóstico no se ha concretado en una política territorial más proclive a la ordenación de los servicios a escala supramunicipal o comarcal, si se exceptúan casos como la comarcalización de Aragón ya referida, o iniciati-

---

<sup>37</sup> Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha”. Anexo I al Tomo V, p. 41.

vas voluntaristas de organización desde el nivel local, como la prestación mancomunada de servicios, de las que Castilla y León es el ejemplo paradigmático. No obstante, y a pesar de los problemas, no parecía ponerse en cuestión la estructura de la administración del Estado, manteniéndose como un principio inalterado la autonomía local en el marco del reparto de competencias establecido en la Ley de bases del régimen local de 1985<sup>38</sup>.

Este marco parece variar con la reciente aprobación de la Ley 27/2013<sup>39</sup>, que modifica la anterior ley de régimen local y que introduce cambios sustanciales en el reparto competencial entre administraciones y límites antes no existentes en el principio de la autonomía local. Ya en su preámbulo, la nueva norma establece que sus objetivos se centran fundamentalmente en la racionalización económica de la administración local, dado que existe “una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”<sup>40</sup>.

Tres son los cambios que, en mayor medida, afectan a los espacios rurales de baja densidad y que, en la práctica, suponen una política de ordenación del territorio por la vía del cambio en la forma administrativa. En primer lugar, la nueva ley introduce cambios en la lista de competencias que pueden ejercer los municipios y, sobre todo, en el artículo 25.1, que representa la base de la autonomía local. Así, si en la ley de 1985 se señalaba que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”<sup>41</sup>, en la reforma se añade la expresión “en los términos previstos en este artículo” reduciéndose por tanto al listado de competencias recogido en el artículo 25.2<sup>42</sup>. El cambio en el mapa de competencias es aún más complejo cuando la nueva norma, en sus disposiciones adicionales y transitorias, otorga la práctica totalidad de las competencias en edu-

---

<sup>38</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 3 de abril de 1985).

<sup>39</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013).

<sup>40</sup> Ley 27/2013. Preámbulo.

<sup>41</sup> Ley 7/1985. Artículo 25.1

<sup>42</sup> Ley 27/2013. Artículo 1.8.

cación<sup>43</sup>, sanidad<sup>44</sup> y servicios sociales<sup>45</sup> a las comunidades autónomas, cualquiera que sea el tamaño y la situación financiera del municipio.

En segundo lugar, la coordinación de los servicios en los municipios menores de 20.000 habitantes, es decir, en la totalidad de los municipios rurales de baja densidad, pasa a ser realizada por la Diputación Provincial o equivalente. La ley establece que “la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”, pero la decisión de la fórmula dependerá finalmente del Ministerio<sup>46</sup>. Este cambio reduce aún más la autonomía local, sobre todo cuando también se establece que “cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”<sup>47</sup>, es decir, depende finalmente de la decisión de la administración provincial.

En tercer lugar, la norma establece un nuevo mecanismo para la fusión de municipios, que otorgará a las administraciones locales resultantes evidentes beneficios en el reparto presupuestario. Así, “desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia”<sup>48</sup>, a lo que se añadirían otras compensaciones durante el periodo de fusión. Aunque los primeros borradores de la ley apostaban por un proceso obligatorio y mucho más duro de fusión de los municipios de menores dimensiones, similar al seguido por otros países como Italia o Portugal en relación con las indicaciones de las autoridades comunitarias para reducir los niveles de déficit excesivo, la presión de las administraciones locales ha propiciado una formulación final de carácter voluntario, que no parece que, a medio plazo, suponga un cambio sustancial del mapa municipal.

---

<sup>43</sup> Ley 27/2013. Disposición adicional 15ª.

<sup>44</sup> Ley 27/2013. Disposición transitoria 1ª.

<sup>45</sup> Ley 27/2013. Disposición transitoria 2ª.

<sup>46</sup> Ley 27/2013. Artículo 1.9.

<sup>47</sup> Ley 27/2013. Artículo 1.9.

<sup>48</sup> Ley 27/2013. Artículo 1.5.

En cualquier caso, la nueva ley de régimen local supone un cambio sustancial en el modelo competencial de la administración local, y, de forma indirecta, establece un cambio en la ordenación territorial, sobre todo en los municipios rurales de baja densidad, toda vez que la mayor parte de sus competencias van a quedar supeditadas a la coordinación por parte de las diputaciones. A largo plazo, esto puede suponer un cambio en cuanto a los modelos de gestión supramunicipal, bien con un incremento del peso de las diputaciones, bien con la remodelación del mapa de mancomunidades (en la línea de lo planeado en Extremadura o Castilla y León con las mancomunidades de interés general), y también con la privatización de una parte importante de los servicios ofrecidos, cumpliendo con otro de los objetivos de la reforma legislativa<sup>49</sup>.

Ahora bien, en relación con los espacios rurales de baja densidad, cabe plantearse en qué medida los cambios normativos realizados, particularmente intensos en este tipo de municipios, vienen a solucionar un problema real o si, por el contrario, afectan a municipios que no son los que han generado los problemas que pretenden solucionar. Es decir, si la nueva ley se justifica por la necesidad de aplicar los “principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”<sup>50</sup>, así como por la apuesta por clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades, cabe plantearse si han sido los municipios menores de 20.000 habitantes aquellos que, en mayor medida, suponen un problema para la hacienda pública y si han provocado un mayor desorden competencial.

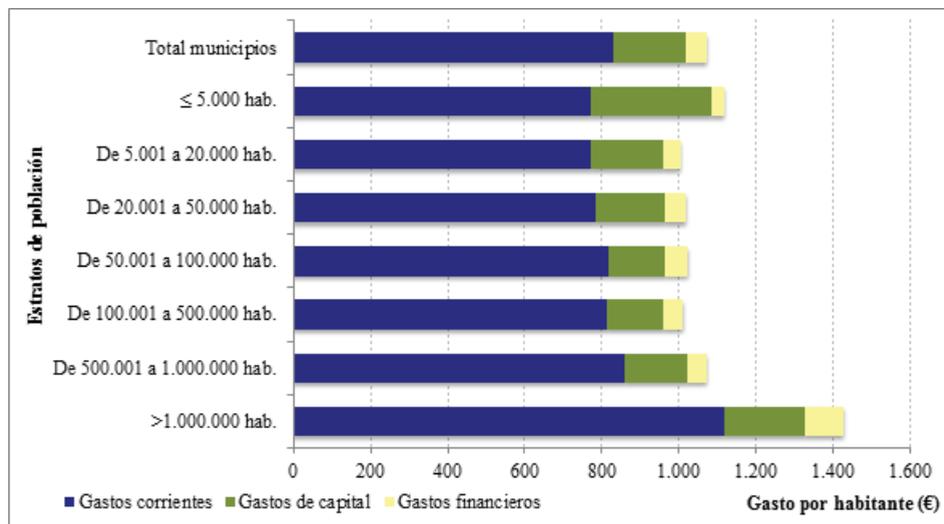
Dadas las dimensiones de este estudio, no puede realizarse un estudio pormenorizado de la financiación pública de la administración local, pero el gráfico 7 revela que los municipios de menores dimensiones no suponen un mayor gasto por habitante, sobre todo si se compara con las ciudades que superan el millón de habitantes. Así, según las liquidaciones de los presupuestos para 2011, el gasto por habitante en los municipios menores de 5.000 habitantes se situó en 1.117 €, cifra ligeramente superior al promedio nacional, que se quedó en 1.071 €. Si el análisis se centrara en el estrato siguiente, entre 5.000 y 20.000 habitantes, el gasto medio fue, por su parte, inferior a dicho promedio, al situarse en 1.003 €. Todas estas cifras contrastan, sin embargo, con el gasto por habitante de los municipios de mayores dimensiones, de tal forma que en el estrato superior, el gasto superó en 2011 los 1.425 euros por habitante.

---

<sup>49</sup> Así, en el Preámbulo de la Ley 27/2013 se señala como objetivo expreso el de “favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

<sup>50</sup> Ley 27/2013. Preámbulo.

**Gráfico 7:** Gasto por habitante de los municipios españoles por estratos de población y estructura de gasto (2011)



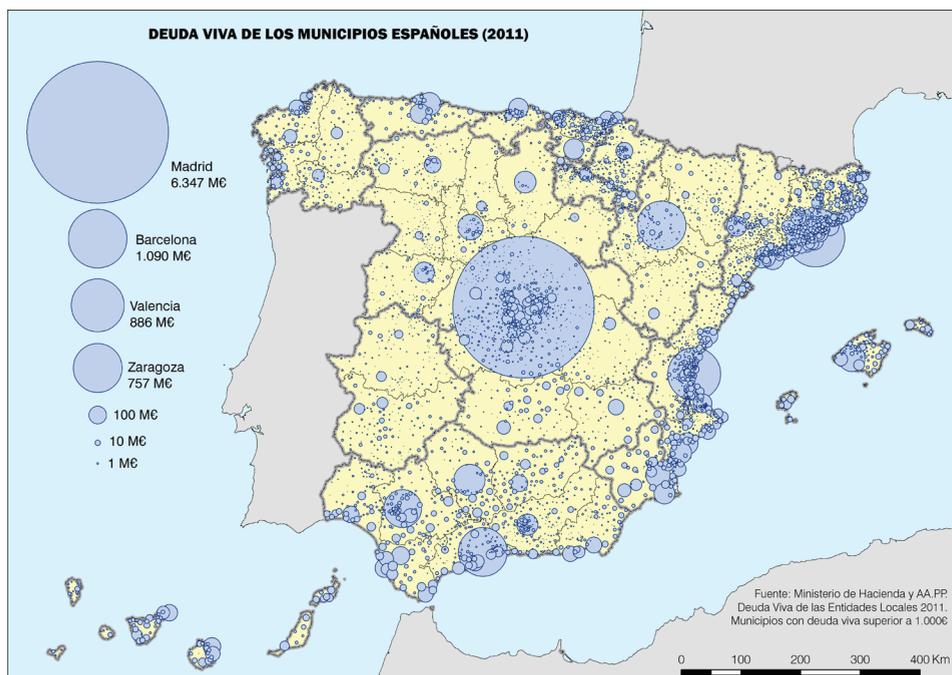
FUENTE: *Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Haciendas Locales en cifras 2011.*

El desglose del gasto por capítulos pone de manifiesto que la principal diferencia en esta estructura se debe fundamentalmente a los gastos corrientes. Así, mientras en los municipios menores de 20.000 habitantes este capítulo se sitúa por debajo de la media de los municipios españoles, los que superan el millón de habitantes, e incluso los que cuentan con más de 500.000 habitantes, tienen una media de gastos corrientes superior al conjunto nacional. Si el análisis se orientara hacia los gastos de capital, y particularmente sobre las inversiones reales, el resultado es el opuesto, de tal forma que los municipios más pequeños tienen inversiones por encima de la media, mientras los de mayor magnitud demográfica cuentan con inversiones por habitante más reducidas.

Por tanto, no parece que exista una relación directa entre la dimensión de un municipio pequeño e ineficiencia en el uso de los recursos, cuando el gasto por habitante ha sido muy superior en el caso de las grandes ciudades, aun cuando la nueva norma afecta esencialmente a los de menor densidad. Y esta falta de correlación entre baja densidad de población e ineficiencia en el gasto público parece corroborarse en el mapa 5, que representa la deuda viva municipal en

España. Como puede comprobarse, la deuda viva de los municipios muestra una correlación directa con la población municipal, de tal forma que los mayores niveles de deuda se concentran allí donde se localizan los mayores contingentes demográficos, mientras en la mayor parte de los municipios rurales de baja densidad la deuda viva, tanto en valores absolutos como por habitante, es mucho más limitada, y, en numerosos casos, inexistente.

**Mapa 5:** Deuda viva de los municipios españoles (2011)



FUENTE: *Manero, F.; Molina, I. (2014): "Estrategias territoriales ante la crisis: cultura del territorio y calidad institucional"*

En definitiva, la reforma de la ley de régimen local supone un cambio en la forma en la que se distribuyen las competencias entre administraciones locales, dando un mayor peso a las diputaciones, y puede ser un factor decisivo en la configuración de nuevas políticas de ordenación territorial en espacios rurales de baja densidad. Sin embargo, no parece que el enfoque dado, cuestionando la eficacia de las administraciones municipales más pequeñas, se corresponda con la realidad de las cuentas públicas municipales, en las que la mayor parte de la deuda se

ha concentrado en un número muy limitado de ciudades medias y grandes, que son las que se ven menos influidas por la nueva ley.

#### IV. CONCLUSIONES

Como se ha señalado, no cabe duda de que los grandes cambios socioeconómicos y territoriales están afectando a la dinámica funcional de los espacios rurales, lo que está propiciando una mayor diversidad de situaciones, en las que algunos territorios parecen adaptarse de manera más eficaz a la denominada “globalización del campo”, bien mediante un fenómeno de renacimiento rural, bien gracias a los procesos de difusión urbana (ORTEGA, 2004). Por el contrario, en otros espacios se está produciendo una evidente descualificación de las comunidades rurales, de tal forma que se acentúa su declive socioeconómico y se aceleran los procesos de despoblación. Estos fenómenos son particularmente complicados cuando se trata de áreas rurales con bajos valores de densidad demográfica.

Estos espacios rurales de baja densidad no son, como ha podido comprobarse, un fenómeno aislado, ni a escala de la Unión Europea, donde son mayoritarios en términos de superficie, en algunos países, ni centrando el análisis en el medio rural español. No en vano, casi dos tercios de los municipios en España pueden ser catalogados como municipios rurales de baja densidad, y en algunas comunidades autónomas, como Castilla y León, este porcentaje puede llegar hasta el 90%. Y aunque las áreas rurales de baja densidad muestran una amplia diversidad de situaciones, en función de su dinámica, sus relaciones, sus recursos, su localización, etc., hay un rasgo que caracteriza a la mayor parte de su superficie, y es la pérdida continua de población, incluso en el periodo de mayor crecimiento demográfico de la historia de España. No cabe duda de que la despoblación, y ligado a ella, los problemas para el mantenimiento de una estructura de servicios básicos, son dos de sus caracteres más significativos y conflictivos.

Sin embargo, si superficialmente se trata de un ámbito territorial de primer orden, y en el se dan alguno de los problemas territoriales más severos, el desarrollo normativo de la ordenación del territorio orientada a estos espacios no está en consonancia, ni en cuanto a los criterios de ordenación generales ni, mucho menos, en cuanto a la puesta en marcha de instrumentos dirigidos específicamente a estos espacios. No obstante, también se ha podido constatar una diversidad de situaciones notable en el contexto del complejo marco normativo español, de tal forma que, mientras una región como Aragón sí ha puesto atención a la ordenación de este tipo de espacios, tanto en la normativa general como en el desarrollo de un modelo comarcal, en otras comunidades con problemas similares, como

Castilla y León o Castilla – La Mancha, el proceso ha sido mucho más lento, y la voluntad política para desarrollar un modelo de intervención territorial en estas áreas muy débil.

Parece evidente que, en un contexto en el que la evolución de estos espacios va a ser negativa tanto en términos de actividad como de población, se necesita una mayor voluntad política por parte de la administración para avanzar en la construcción de un entramado instrumental de ordenación territorial, aprovechando las experiencias que se han venido poniendo en marcha en algunas comunidades, y que concrete y de valor a las intenciones expresadas en una normativa desarrollada ya hace décadas. Además, la aprobación de la reforma de la ley de régimen local pone de manifiesto que, aunque las comunidades autónomas hagan dejación de funciones en materia de ordenación territorial de las áreas rurales, las administraciones pueden tener una influencia decisiva en la política territorial por la vía de los cambios en el entramado institucional, aunque los resultados puede que no sean precisamente positivos para las áreas rurales de baja densidad.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ALARIO, M.; BARAJA, E.; SILVA, R. (2011) “Medio siglo de transformaciones agrarias en España: los factores económicos, sociales y políticos como clave de la dinámica reciente de los paisajes agrarios” En MOLINER, F.; OJEDA, J.F. Y TORT, J.: *Los paisajes agrarios de España. Caracterización, evolución y tipificación*. Madrid, Ministerio de Medio ambiente y Medio rural y marino, 127-144.
- ARMESTO LÓPEZ, X.A. (2005): “Notas teóricas en torno al concepto de postproductivismo agrario”, *Investigaciones Geográficas*, nº 36, 137-156.
- BARTHE, L.; MILIAN, J. (2011): “Les espaces de la faible densité. Processus et scénarios”, en *Territoires 2040. Des systèmes spatiaux en prospective* (BERTHIER, E., dir). Paris, DATAR, 151-183.
- BAYONA, J.; GIL, F. (2013): “Dinámicas de población y vivienda en el rural profundo catalán (1996-2009): diversificación de situaciones en un periodo de cambio”, *Ager; Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, nº 14, 35-69.
- BELL, D. (2006): “Variations of the rural idyll”, en *Handbook of rural studies* (CLOKE, P.; MARDSEN, T.; MOONEY, P. H., eds.). Londres, Sage Publications, 149-160.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2012): “Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías”, en *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI* (CASTAÑER, M., ed.). Barcelona, Societat Catalana d’Ordenació del Territori, pp. 140- 165.

- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1994): *Las regiones que ganan: Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia, Alfons el Magnànim.
- BIELZA DE ORY, V. (2003): “La delimitación comarcal de Aragón”, en *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro* (INFANTE, J., coord.). Zaragoza, Gobierno de Aragón, 115-136.
- BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- BIELZA DE ORY, V. (2010): “La ordenación del territorio en Aragón: enfoques e instrumentos”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47 (2), 347-377.
- BIELZA DE ORY, V. et al. (2010): *De la ordenación a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- BUTLER, R.W. (1998): “Rural recreation and tourism”, en *The Geography of rural change* (ILBERY, B., ed.). Harlow, Longman, 211-232.
- CAMARERO RIOJA, L.A. (1993): *Del éxodo rural y del éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- COLLANTES GUTIÉRREZ, F. (2002): “Infraestructuras de transporte y despoblación en las áreas rurales de montaña españolas (1850-2000): elementos para la reflexión normativa”, comunicación en *XI Coloquio de Geografía Rural. Actas* (Santander, 1 al 4 de octubre de 2002). Santander, Universidad de Cantabria, Servicio de Publicaciones, 559-568.
- COMISIÓN EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo* [COM(88) 501 final]. Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 4/88.
- COMISIÓN EUROPEA (1991): *Europa 2000. Perspectiva de desarrollo del territorio de la Comunidad*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*; Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
- CROUCH, D. (2006): “Tourism, consumption and rurality” en *Handbook of Rural Studies* (CLOKE, P.; MARSDEN, T.; MOONEY, P.H., eds.). Londres, Sage Publications, 355-364.
- DELGADO, J.M.; MARTÍNEZ, L.C. (2014): “Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular: análisis de la situación en Castilla y León”. *Boletín de la A.G.E.* nº 65, 207-229.
- EPP, R. (2001): “The political de-skilling of rural communities”, en *Writing off the rural West*, (EPP, R.; WHITSON, D., eds.), Edmonton, University of Alberta Press, 301-324.
- EPP, R.; WHITSON, D. (2001): “Writing off Rural Communities?”, en *Writing off the rural West*, (EPP, R.; WHITSON, D., eds.), Edmonton, University of Alberta Press, xiii-xxxv.
- EUROSTAT (2010): *Eurostat Regional Yearbook 2010*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- GALLET, N.; TEWDWR-JONES, M. (2000): *Rural second homes in Europe*. Aldershot; Ashgate.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2002): “La agricultura mediterránea y las reglas de la globalización: ¿un juego de suma positiva?”, *Mediterráneo Económico*, nº 2, 33-52.
- ILBERY, B.; BOWLER, I. (1998): “From agricultural productivism to post-productivism” en *The Geography of rural change* (ILBERY, B., ed.). Harlow, Longman, 57-84.
- INFANTE, J. (2010): “Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica”, *Boletín de la A.G.E.*, nº 52, 59-80.
- JOSLING, T.; SWINBANK, A. (2013): “EU Agricultural Policies and European Integration: A Thematic Review of the Literature” en *Mapping European Economic Integration* (TOVIAS, A.; VERDUN, A., eds.). Houndsmill, Palgrave Macmillan, 18-37.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006):
- KAYSER, B. (1990): *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin.
- LOCKIE, S., LAWRENCE, G., & CHESHIRE, L. (2006): “Reconfiguring rural resource governance: the legacy of neo-liberalism in Australia”, en *Handbook of rural studies* (CLOKE, P.; MARDSEN, T.; MOONEY, P. H., eds.). Londres, Sage Publications, 29-43.
- MANERO MIGUEL, F. (2004): “Ordenación del territorio y desarrollo sostenible: ideas para una fundamentación de las políticas territoriales en Castilla y León” en *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible* (MILLARUELO, J.; ORDUÑA, E., coord.); 219-245.
- MANERO MIGUEL, F. (2010): “La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47 (2), 47-71.
- MANERO MIGUEL, F. (2012): “La ordenación del territorio en Castilla y León: un complejo de decisiones sujetas a desafíos permanentes” en *Población y poblamiento en Castilla y León* (DELGADO URRECHO, J.M., dir.). Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, 111-153.
- MANERO, F.; MOLINA, I. (2014): “Estrategias territoriales ante la crisis: cultura del territorio y calidad institucional”, en *Geografía de la crisis económica en España* (ALBERTOS, J.M.; SÁNCHEZ, J.L.; coord.), Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 39-74.
- MARTÍNEZ, L.C.; DELGADO, J.M. (2012): “Hacia una gestión eficaz y equitativa del territorio en un horizonte demográficamente crítico”, en *Población y poblamiento en Castilla y León* (DELGADO URRECHO, J.M., dir.). Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, 969-1026.
- MARTÍNEZ, L.C.; DELGADO, J.M. (2013): “Población, administración y territorio en Castilla y León: desequilibrios y desafíos del modelo de poblamiento”, *Ería*, nº 90, 5-30.
- MASSOT MARTÍ, A. (2000): “La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?”, *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 188, 9-66.
- MOLINA DE LA TORRE, I. (2012): *Medio rural y ordenación del territorio en Castilla y León. Evolución y principios para una política de ordenación territorial en las áreas rurales de Castilla y León*. Valladolid, Fundación Perspectivas de Castilla y León.
- OCDE (2006): *The new rural paradigm. Policies and governance*. Paris, OECD Publications.

- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (2004): “La transición rural en España. El campo en la sociedad urbanizada”, en *El futuro de los espacios rurales* (NOGUÉS LINARES, S., ed.). Santander, Ed. Universidad de Cantabria, 90-114.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2004): *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Madrid, Marcial Pons.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (2010): “Ordenación y desarrollo del territorio en Castilla y León. Análisis y valoraciones”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47 (2), 523-552.
- PLAZA, J.; MARTÍNEZ, H.; GOSÁLVEZ, R.U. (2010): “La ordenación del territorio en Castilla – La Mancha: estado de la cuestión y estudio de casos”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47 (2), 493-522.
- PHILIPS, M. (1993): “Rural gentrification and the processes of class colonisation”, *Journal of Rural Studies*, nº 9 (2), 123-140.
- RODRÍGUEZ, F.; SÁNCHEZ, L.M. (2010): “La planificación territorial y el sistema urbano en Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47 (2), 223-245.
- SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2010): “La ordenación del territorio española en el umbral del siglo XXI. Una revisión desde la geografía”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47 (2), 669-681.
- SANCHO, J.; REINOSO, D. (2012): “La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural”, *Estudios Geográficos*, vol. LXXIII, nº 273, 599-624.
- SFORZI, F. (1999): “La teoría marshalliana para explicar el Desarrollo Local” En RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (coord.): *Manual de Desarrollo Local*. Asturias, Ediciones Trea, 13-32.
- SHORT, B. (2006): “Idyllic ruralities”, en *Handbook of rural studies* (CLOKE, P.; MARDSEN, T.; MOONEY, P. H., eds.). Londres, Sage Publications, 133-148.
- SILVA PÉREZ, R. (2002): “Una propuesta tipológica de espacios rurales en el contexto de la globalización”, comunicación en *XI Coloquio de Geografía Rural. Actas* (Santander, 1 al 4 de octubre de 2002). Santander, Universidad de Cantabria, Servicio de Publicaciones, 455-465.
- SIMARD, M. (2005): “Les espaces a faible densité: un défi au développement des milieux ruraux québécois”, *Canadian Journal of Regional Science*, nº 28(1), 111-138.
- STOCKDALE, A. (2010): “The diverse geographies of rural gentrification in Scotland”, *Journal of Rural Studies*, nº 26 (2010), 31-40.
- VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*. Barcelona, Ariel.
- WHITSON, D. (2001): “Nature as playground: recreation and gentrification in the Mountain West” en *Writing off the rural West* (EPP, R.; WHITSON, D., eds). Edmondson, University of Alberta Press, 145-164.
- WOODS, M. (2007): “Engaging the global countryside: globalization, hybridity and reconstitution of rural place”, *Progress in Human Geography*, nº 31(4), 485-507.