

10 ciot

Valencia, 17, 18 y 19 de noviembre de 2021

www.10ciot.org



Departamento de
 Planificación Territorial,
 Vivienda y Transportes

PATROCINAN

JUNTA DE EXTREMADURA

Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio
 Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio

Gobierno de Navarra
 Departamento de Ordenación
 del Territorio, Vivienda, Paisaje
 y Proyectos Estratégicos



Nafarroako Gobernua
 Lurralde Antolamenduko,
 Etxebizitzako, Paisaiako eta Proiektu
 Estrategikoetako Departamentua

COLABORAN



ESCUOLA TÉCNICA SUPERIOR
 DE INGENIERÍA DE CAMINOS,
 CANALES Y PUERTOS

COMPROMETIDA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



UNIVERSITAT
 POLITÈCNICA
 DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT
 ID@VALÈNCIA



INSTITUT
 INTERUNIVERSITARI DE
 DESENVOLUPAMENT LOCAL

10 ciot:

**Recuperación, transformación
y resiliencia: el papel del territorio**

Nota del editor:

Las ponencias recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores.

Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios. Los autores son los únicos responsables de los contenidos de las ponencias.

Edita:

Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT

ISBN: 978-84-9133-414-9

DOI: 10.7203/PUV-OA-414-9

La creación de la figura de parque agrario desde la participación en Canarias663
Gestersú Regalado Zamora, Eduardo Martínez Díaz y Miguel Rubén Sánchez Guardia

Propuesta de caracterización del medio rural de Castilla y León para el proyecto
 "Territorios Activos"681
Víctor Pérez-Eguíluz, José Luis Lalana Soto y María Castrillo Romón

La promoción de sinergias rural-urbanas en la Comunidad Valenciana. Hacia una planificación
 comprensiva del territorio699
Irune Ruiz Martínez, Néstor Vercher Savall y Javier Esparcia Pérez

EJE B.3: Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD), Inversiones Territoriales Integradas (ITI)...

Estrategia desarrollo sustentable resiliente "Plan Castrelo de Miño más que auga y vino"711
Enrique González López

Resiliencia y municipalismo: el papel de las corporaciones locales en la provincia de Valencia
 en tiempos de covid-19731
José Javier Serrano Lara y Glòria Maria Caravantes López de Lerma

Integración de los valores del paisaje urbano residencial de la CAPV en la gestión y ordenación
 territorial.....741
Aida López Urbaneja, Arturo Azpeitia Santander y Victoria Azpiroz Zabala

Cidades Médias, Policentralidade e dinâmica territorial na região centro norte do Rio Grande
 do Sul-Brasil.....757
Rogério Leandro Lima da Silveira, Carolina Rezende Faccin y Tamara Francine Silveira

El Fondo de Cohesión Territorial de Navarra: una nueva herramienta financiera para el equilibrio
 del territorio769
Juan José Pons Izquierdo

Plan frente a inundaciones y drenaje sostenible en la Vega Baja783
Sergio Sánchez Ríos, Ángel Villanueva Blasco y Armando Ortuño Padilla

Desarrollo e implementación de un indicador sintético para la valoración de la vulnerabilidad
 social en el medio rural: el caso práctico de los Monegros (póster)799
Jorge Dieste Hernández, Ondrej Kratochvíl, Ángel Pueyo Campos y Sergio Valdivieso Pardos

EJE C: Agenda urbana y metropolitana; hacia ciudades y territorios más saludables

Relatoría del eje c: Agenda urbana y metropolitana. Hacia ciudades y territorios más saludables803
Teresa Arenillas, Vicente Dómine, María Rosario Alonso y Eric Gielen

Propuesta de caracterización del medio rural de Castilla y León para el proyecto “Territorios Activos”

Víctor Pérez-Eguíluz¹, José Luis Lalana Soto²
y María Castrillo Romón³

Resumen

En el ámbito del proyecto “Territorios Activos. Diseño y desarrollo de un Living Lab para la caracterización e impulso sostenible de iniciativas innovadoras en el medio rural de Castilla y León”, se ha abordado una categorización del medio rural que permita un mejor acercamiento y comprensión de las actividades que van a estudiar dentro de su contexto territorial. Apoyándose y adaptando metodologías previas para este tipo de estudios, se propone una lectura propia, que se sustenta especialmente en la distancia, medida en tiempo, a los núcleos urbanos, definiendo éstos a partir de umbrales absolutos de población y capacidad de prestación de servicios. No se trata, por tanto, de usar indicadores ni métodos nuevos, aunque sí se ha buscado una combinación específica que se adecúe mejor a los objetivos del proyecto y la especificidad del contexto territorial analizado.

El estado actual del trabajo permite avanzar que los diferentes ámbitos rurales de Castilla y de León presentan algunos problemas comunes, aunque no en el mismo grado, y que, al margen de los recursos específicos de cada territorio, se pueden plantear también ciertos grupos de retos y potencialidades que afectan a las iniciativas innovadoras que constituyen el objeto de estudio del proyecto.

Abstract

Within the Project “Active Territories. Design and development of a Living Lab for the characterization and sustainable enhancement of innovative initiatives in rural areas of Castilla y León”, a territorial characterization is developed which permits a better understanding of the later on analysed activities in their context. Following and adjusting previous methodologies, we proposed our own view based on time distance to urban municipalities potentially seen as service hubs.

It is not, therefore, a use of new indicators or methods, although a specific combination has been sought that is better adapted to the objectives of the project and the specificity of the territorial context analysed.

The current state of the work allows us to advance that the different rural areas of Castilla y León present some common problems, although not to the same degree, and that, apart from the specific resources of each territory, certain groups of challenges and potentialities can also be identified that affect the innovative initiatives that constitute the object of study of the project.

Palabras clave

Medio rural, caracterización territorial, innovación.

¹ Dr. Arquitecto, Investigador contratado Post-doctoral. victor@institutourbanistica.com

² Dr. Geógrafo, Investigador contratado Post-doctoral. jlalana@arq.uva.es

³ Dra. Arquitecta, Profesora Titular. mariacr@arq.uva.es

Keywords

Rural areas, territorial characterization, innovation.

1. El proyecto Territorios Activos

Territorios Activos es un proyecto de investigación presentado por el Grupo de Investigación Reconocido “Planificación territorial y urbanística” (integrado en el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, España), que ha sido seleccionado por el Programa de apoyo a proyectos de investigación de la Junta de Castilla y León, y está cofinanciado por el Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER).

Los objetivos del proyecto son identificar y localizar iniciativas innovadoras en el medio rural de Castilla y de León, incluirlas en un mapa general sobre el tema y caracterizar los factores que han influido o pueden influir en su desarrollo, seleccionando, más adelante, las que se consideren representativas (actualmente o con una visión de futuro) para organizar un laboratorio viviente y desarrollar un proyecto piloto de innovación a escala territorial. No obstante, la visión que subyace a este trabajo es de naturaleza más territorial que económica, en el sentido de que el objetivo último no es tanto determinar las condiciones para que las iniciativas innovadoras tengan éxito desde un punto de vista empresarial como plantear cuáles son las condiciones requeridas para la materialización, en la medida de lo posible, de la actitud innovadora en el medio rural de Castilla y de León, además de visibilizar que, en contra de los prejuicios todavía comunes, hay una gran cantidad de agentes, públicos y privados, que desde diversas instituciones y con orientaciones también diferentes, están promoviendo iniciativas de este tipo.

Se trata, pues, de un proyecto que está todavía en sus primeras fases, por lo que en este texto lo que se plantea son algunas cuestiones que ha sido necesario afrontar para caracterizar la situación actual del marco territorial en el que hay que comprender estas iniciativas. Una de estas grandes cuestiones, que no abordaremos en este texto, es cuál es el concepto de innovación desde el que se va a trabajar, y basta con señalar aquí que lo planteamos desde un sentido amplio⁴ y con una orientación netamente territorial, entendiendo la innovación como una herramienta que posibilita la adaptación a las transformaciones (actuales y futuras), y puede ser capaz, por tanto, de preservar o estimular la vitalidad y la habitabilidad del medio rural.

La otra gran cuestión es qué entendemos por medio rural, más allá de la visión clásica y afortunadamente superada que lo consideraba como un bloque, por oposición a lo urbano. En este sentido, huelga señalar que lo que vamos a exponer con respecto al medio rural de Castilla y de León no son fenómenos ni aproximaciones exclusivas de este territorio, sino que se manifiestan con mayor o menor intensidad, en muchas partes del globo, si bien es cierto que en esta región han sido asuntos relevantes desde hace bastante tiempo, y que hoy se considera que revisten una enorme trascendencia de cara al futuro de la misma.

A todo ello hay que añadir que la relación entre lo rural y lo urbano está hoy inmersa en un profundo e incierto proceso de transformación, en la medida en que parte de las funciones tradicionales del medio rural están perdiendo importancia relativa, mientras que la van

⁴ Además de la innovación en el mundo empresarial y en las diversas facetas o fases de su actividad, hay que tener presentes asuntos tan importantes como la innovación social, el emprendimiento colaborativo, la innovación que, en determinados casos, supone la recuperación de prácticas ya abandonadas, etc. Hay que señalar que, incluso en documentos que se dirigen específicamente al concepto de innovación empresarial, como el Manual de Oslo (OECD/EUROSTAT, 2018), tiene cabida esta visión amplia que estamos planteando.

adquiriendo otras de nueva aparición, todavía a nivel más teórico que práctico, en especial las relacionadas con el paradigma de la sostenibilidad en sus múltiples vertientes. De hecho, es necesario desarrollar una nueva visión del medio rural, que evidencie y visibilice la trascendental contribución de éste a la sostenibilidad, incluyendo en ella tanto el desarrollo económico como los aspectos ambientales y sociales, y la calidad de vida de toda la población.

1.1 ¿Por qué es necesaria una clasificación?

La primera pregunta que cabe hacerse, y tampoco es una cuestión nueva, es por qué se considera necesario hacer una categorización del medio rural. Establecer categorías, aun cuando implica siempre un grado de simplificación de la realidad, permite ordenar y comprender lo esencial de los fenómenos. Pero supone también un grado de abstracción, de interpretación, por lo que hay que explicitar también para qué se ha decidido establecer estas categorías.

En nuestro caso, hay que señalar, en primer lugar, que el objetivo de esta clasificación inicial es establecer una aproximación a los retos y oportunidades que se plantean, a escala general, para el medio rural de Castilla y de León, entendiendo que, ni siquiera a esta escala, se puede considerar como un bloque homogéneo... pero sin olvidar que estas categorías y delimitaciones sólo tienen un carácter de aproximación. Más allá de las posibles categorizaciones para comprender fenómenos, elaboradas mediante un pequeño número de indicadores y umbrales, su definición no puede extrapolarse de forma directa a cuestiones esenciales como la prestación de servicios o la asignación de recursos públicos, por ejemplo.

No obstante, señalar por último que la elección de esos umbrales e indicadores dista mucho de ser un asunto sencillo, y ha dado lugar a una abundante literatura.

2. La búsqueda de criterios y umbrales para la caracterización del territorio rural

Dejando aparte el arduo problema de definir en qué consiste la 'ruralidad', y admitiendo que la misma no puede reducirse a una visión estrictamente objetiva, desde hace décadas se ha buscado definir cuáles pueden ser los criterios más adecuados para definir qué es rural⁵. El más clásico, hegemónico hasta no hace muchos años y todavía vigente en muchas normativas y clasificaciones, ha sido el tamaño del núcleo de población, de modo que es rural aquello no es urbano, es decir, que no alcanza un umbral mínimo de población. Un umbral que, por si fuera poco, varía mucho de unos países a otros e incluso, dentro de un mismo territorio, de unos documentos a otros.

No obstante, y aunque esta perspectiva está superada, lo cierto es que hay una correlación importante entre el grado de desarrollo y dinamismo económico y el volumen de población de un espacio determinado. Puesto que las estructuras de poblamiento y de gobierno del territorio varían de unos países a otros, y que el modelo de ciudad ha sufrido cambios relativamente profundos, con una presencia cada vez más patente, también con diferencias de unos países a otros, de los procesos de periurbanización y rururbanización, se han ido desarrollando otros criterios, relacionando el volumen de población con el espacio (densidad de población), en principio de las unidades administrativas, y más recientemente, en el caso de algunos institutos de estadística europeos, que con el apoyo de Eurostat crearon el *European*

⁵ Molinero (2019) desarrolla una interesante y detallada visión diacrónica del tema para el caso español.

Forum of Geography Geostatistics, con la creación de una cuadrícula de 1 km² de superficie y un sistema geodésico de referencia común⁶.

Partiendo de la constatación de ese mayor grado de desarrollo y dinamismo de las áreas urbanas, el otro gran criterio que se ha planteado es el de la distancia de las áreas rurales a los núcleos urbanos. Distancia que puede ser medida en kilómetros o en minutos. Así, Brezzi, Dijkstra y Ruiz (2011) plantearon para las regiones tipo T3 de la OCDE, que se clasificaban en tres tipos (predominantemente urbano, intermedio y predominantemente rural) dividir la categoría ‘predominantemente rural’ dos subtipos (‘rural cercano’ y ‘rural remoto’), estableciendo la distancia para distinguir uno de otro en 45 minutos de viaje en automóvil para el caso europeo y 60 para el americano. Garcilazo (2013) y Ahrend y Schumann (2014) señalan también la diferencia en dinamismo económico no sólo entre las áreas urbanas y las rurales, sino entre el rural cercano y el remoto; y la idoneidad de medir la distancia en tiempo.

La Unión Europea adoptó en 2006 los criterios de la OCDE para clasificar las regiones de cara a acciones de planificación y ordenación del territorio. Los umbrales establecidos por estos estudios, en ocasiones elaborados conjuntamente por Eurostat y por la OCDE, son los que la primera ha establecido para las tres categorías que distingue: rural metropolitano (cuando el área urbana supera los 250.00 habitantes), rural de área funcional urbana (cuando el área urbana supera los 50.000 habitantes)⁷, y rural remoto (cuando se supera el umbral de tiempo de viaje correspondiente). Un problema que hay que señalar con respecto a esta clasificación es que, puesto que no se utilizan criterios comunes (densidad, dependencia laboral y distancia), hay ámbitos rurales que, en principio, no estarían adscritos a ninguno de los mismos.

Molinero (2019) desarrolla una interesante y detallada visión diacrónica del tema de la clasificación del medio rural y de sus criterios para el caso español, y hace una propuesta de clasificación en la que, aplicando criterios como la dinámica reciente de la población o la estructura de las actividades económicas, plantea cuatro categorías: rural dinámico, profundo, estancado e intermedio, estableciendo como criterio diferenciador entre unas y otras la densidad de población.

Recaño (2017), plantea una clasificación en tres categorías, en función de su dinámica demográfica: espacios de resiliencia demográfica, de emigración y en riesgo de despoblación irreversible. Usa para esta clasificación un análisis multicriterio a partir de 21 variables, e identifica tres factores fundamentales: la estructura demográfica (el envejecimiento), el ámbito de la emigración y la cercanía a los espacios más poblados.

Un intento institucional y reciente de categorizar los municipios es el realizado por la *Estrategia de la Lucha contra la despoblación en Navarra* realizada por el gobierno regional (Labiano, 2021). Se trata de una categorización claramente orientada hacia la medición del riesgo de despoblación que afrontan, por lo que en este caso no se preocupa por incidir en su carácter rural o urbano. Comienza empleando como criterio la densidad de población según los umbrales marcados por la Unión Europea, determinando “riesgo extremo de despobla-

⁶ El Instituto Nacional de Estadística de España proporciona una estimación de los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011 en esta cuadrícula común de 1 km², para las celdas que contengan al menos una vivienda (principal o no principal).

⁷ La introducción de la cuadrícula de 1 km² ha supuesto también la actualización del problema de cómo definir un área urbana. Dijkstra, Poelman y Veneri (2019) plantean cómo interpretar la cuadrícula para definir el centro urbano, la ciudad y el área de influencia urbana, las dos primeras a partir de criterios de densidad de población y la tercera en función del número de trabajadores que se desplazan a la ciudad (*commuting zone*), de forma que, a partir de los datos de la cuadrícula, un área funcional urbana sería la unión de la ciudad y su área de influencia. No obstante, hay que tener presente que esta delimitación no tiene por qué corresponderse con las estructuras administrativas territoriales, por lo que en ciertos casos puede ser necesario adecuar los resultados a las ‘unidades locales’.

ción” por debajo de los 8 hab/Km² y “riesgo intenso de despoblación” hasta los 12,5 hab/Km². Por encima de esta densidad y hasta los 25 hab/Km², considera en “riesgo importante de despoblación” a aquellos municipios que hayan perdido población en los últimos 30 años. A partir de esta última densidad califica de “declive intenso” a aquellos con una disminución de población superior al 15% y “declive moderado” si la pérdida es inferior. Finalmente considera “vulnerables” los municipios con núcleos de población menores a 200 habitantes con pérdida de población en entre 2000 y 2019 y a aquellos enclavados entre municipios en riesgo que no hayan crecido en dicho periodo. En realidad, este estudio es una profundización ligada al criterio utilizado por el reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el periodo de 2021 a 2027.

Este breve y poco sistemático repaso muestra, en suma, que se trata de un tema que puede ser muy complejo si se pretende encontrar unos indicadores de gran precisión, que el número de criterios que finalmente se han considerado como más relevantes es relativamente reducido, y que ha de ser adaptado al propósito que dirige la clasificación y la escala y las características del territorio que se analiza.

En nuestro caso, y puesto que el objetivo último, tal como hemos señalado, no es sino obtener una primera aproximación al contexto en que se desarrollan las iniciativas innovadoras, hemos utilizado, aunque sólo como punto de partida, los criterios y umbrales establecidos por Eurostat (2012)⁸, aunque en ese caso se basan en la división espacial en la cuadrícula normalizada de 1 km², utilizando una combinación de densidad y volumen de población por celda para establecer las diversas categorías, y en el nuestro hemos considerado más adecuado, por facilidad para la obtención de los datos y para obtener una cartografía más expresiva, usar como unidad el municipio.

Por otra parte, puesto que consideramos que la variable distancia es muy importante para la perspectiva del proyecto⁹, y en consonancia con lo señalado con estudios como los ya citados de la OCDE o el de Reig, Goerlich y Cantarino (2016)¹⁰, hemos utilizado el criterio de la distancia, medida en tiempo, para establecer las grandes áreas de análisis.

No obstante, y a pesar de utilizar unos criterios básicamente similares, hemos considerado necesario adaptar algunos umbrales, porque el propósito de esta clasificación ha sido objetivar la plasmación territorial de los grandes problemas demográficos y socioeconómicos que se suelen vincular al medio rural, y por las características específicas de Castilla y León. En este sentido, dos de estas características fundamentales son la debilidad del sistema urbano y la gran extensión de la región, por lo que las distancias a recorrer para llegar a un núcleo urbano con una cierta capacidad de prestación de servicios pueden ser muy elevadas, por buena que sea la calidad de la infraestructura.

Por todo ello, y para elaborar la cartografía que exponemos a continuación, hemos modificado tanto los parámetros de referencia de volumen de población como de distancia, para

⁸ Explicados y desarrollados también en Goerlich *et al* (2015).

⁹ Aparte de la importancia de la distancia a los servicios (públicos y privados) que necesita la población, hay que tener presente que, desde la perspectiva empresarial, la distancia a los mercados o a los servicios especializados es también un factor muy relevante.

¹⁰ Reig, Goerlich y Cantarino (2016) proponen una categorización que, junto a una interpretación de la densidad demográfica medida según la metodología de rejilla de 1 km² de Eurostat, integra otras dos dimensiones. La primera es la intensidad de la intervención sobre el territorio, medida a partir de la cobertura artificial de suelo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE), y la segunda la accesibilidad a los municipios rurales, medida sobre la red de carreteras de la Base Topográfica Nacional a escala 1:100.000, estimando una velocidad teórica genérica para cada tipo de vía. Con ello clasifican 6 tipos de municipios, municipios urbanos e intermedios abiertos y cerrados (según el umbral del 25% de superficie artificial), y municipios rurales accesibles y remotos (según el umbral de 45 minutos).

establecer tres grandes grupos de medio rural: rural de área funcional urbana, rural intermedio y rural remoto. Dada la escasa entidad del sistema urbano regional, no sólo hemos adaptado los umbrales, sino que también hemos cambiado la denominación de ‘rural cercano’ por la de intermedio, puesto que el adverbio ‘cercano’ puede transmitir una idea falsa, y no hemos considerado la categoría de ‘rural metropolitano’, dado que sólo la ciudad de Valladolid supera, y no por mucho, los 250.000 habitantes.

Cada uno de estos tres grandes grupos se ha dividido por provincias, para constatar en qué medida influían las características propias del medio y del poblamiento de cada una de ellas, y se han analizado de forma diferenciada, dentro de cada uno de estas divisiones, los municipios de mayores y los menores de 2.000 habitantes (umbral utilizado habitualmente en el caso español).

En todo caso, podemos señalar ya, a modo de avance, que más que encontrar saltos claros entre una categoría y otra, lo que parecen sugerir los datos es una situación general común para todo el medio rural de Castilla y de León. De hecho, a la vista de los indicadores y con la salvedad de un número muy reducido de municipios, podríamos considerar que el rural de área funcional urbana sería más equivalente a lo que la OCDE denomina rural cercano, y que las otras dos categorías (rural intermedio y remoto) se pueden considerar, en realidad, dos grados de remoto, puesto que sí es cierto que se manifiesta, incluso dentro de estas categorías, una pérdida progresiva de densidad (demográfica y económica)¹¹ conforme aumenta la distancia a los principales núcleos urbanos.

3. Categorización del territorio en el proyecto “Territorios Activos”

Para nuestro propósito hemos seguido fundamentalmente dos criterios: el volumen de población (para detectar los centros urbanos que pueden establecer un área funcional) y la distancia, en tiempo de recorrido, que separa estos centros del resto de los municipios del resto de los de la comunidad.

No obstante, hemos considerado necesario incluir, a título informativo y de cara a una comprensión más cabal de los aspectos anteriores, los núcleos de población que ejercen una función de prestadores de servicios para su entorno territorial, en la medida en que constituyen hoy el soporte fundamental de la estructura territorial del medio rural de Castilla y de León.

En el proceso de determinación de estos núcleos prestadores de servicios, y siguiendo una lógica que entronca con trabajos anteriores del Instituto Universitario de Urbanística y con referencias previas de la Ordenación del Territorio en Castilla y León¹², se han tomado en cuenta los servicios básicos existentes en el territorio (sanidad, educación obligatoria y servicios financieros), de forma que se han incorporado en el Sistema de Información Geográfica los

¹¹ En el documento OECD (2016), titulado *Regiones productivas para sociedades inclusivas*, el contenido se articula en torno al concepto de economías de baja densidad, y se subraya la estrecha relación existente entre ciertas características demográficas (falta de mano de obra, ya sea en términos cuantitativos como cualitativos), sociales (calidad de vida, calidad ambiental o sentido de identidad local) y económicas. Otra cuestión más discutible, con respecto al contenido de este documento, es si consideramos la ‘especialización territorial inteligente’ como la gran estrategia a desarrollar para el medio rural.

¹² El concepto de núcleos prestadores de servicios procede de la normativa territorial de Castilla y León, y se desarrolla en la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León (De las Rivas, 2016), y el concepto de Unidad Básica de Ordenación y Servicios al Territorio (UBOST) se planteó en el *Estudio Técnico de soporte para el proceso de negociación de un Pacto para la Ordenación del Territorio de Castilla y León*, dirigido por Juan Luis de las Rivas Sanz en 2012, y explicado en Paris y De las Rivas (2018).

que encabezan las Zonas Básicas de Salud¹³, cuentan con al menos una farmacia¹⁴, con centros de educación pública en todos los niveles de educación obligatoria (primaria y secundaria)¹⁵. Esta concentración de servicios en ciertos núcleos (que en ocasiones no llegan a los 2.000 habitantes) los convierte en referencias territoriales indispensables (figura 2).

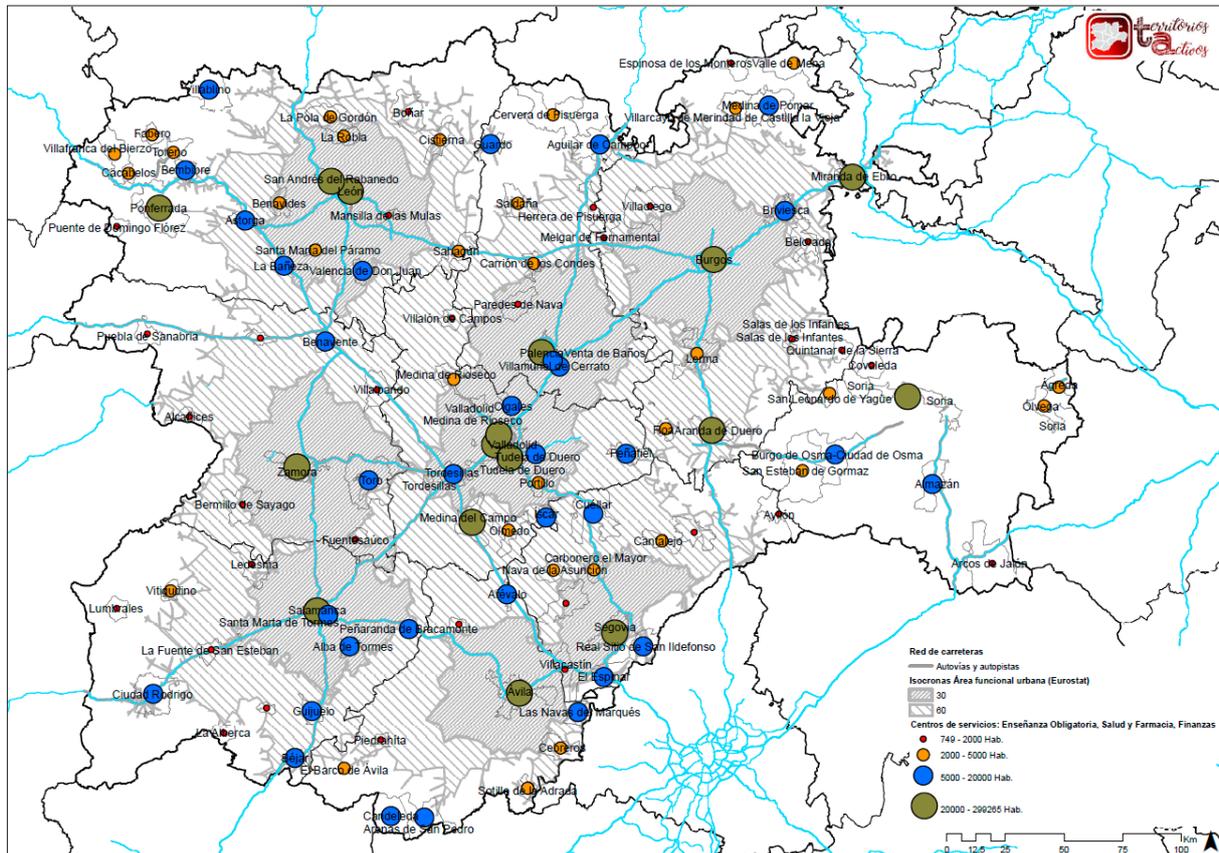


Figura 1. Resultado de aplicar la metodología y los umbrales de Eurostat para la definición de áreas funcionales urbanas en Castilla y León y su relación con la realidad del territorio. Fuente: Elaboración propia.

En este proyecto, a diferencia de la metodología establecida por la agencia Eurostat (ver figura 1), no se ha considerado el umbral de área funcional metropolitana, como ya hemos señalado anteriormente. Por otra parte, Además, para Castilla y León se ha incluido una graduación en el umbral de los hechos urbanos que son capaces de generar un área funcional urbana. Así, por debajo del umbral de 50.000 habitantes que considera Eurostat, se ha incluido otro nivel, formado por los municipios que superan los 20.000 habitantes. Se trata de un umbral ya consolidado en nuestra comunidad para la definición del hecho urbano (por

¹³ Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla y León (IDECYL). <https://idecyl.jcyl.es/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/metadata/SPAGOB CYLCITD TSHHCES>

¹⁴ Fuente: Registro de establecimientos farmacéuticos de Castilla y León. <https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/explore/dataset/registro-de-establecimientos-farmacéuticos-de-castilla-y-leon/table/?flg=es>

¹⁵ Fuente: Registro de oficinas de entidades supervisadas del Banco de España: https://app.bde.es/exbwcui/GestorDePeticones?IdOperacion=beexbwcui_ConsultaDetalleOficinas&token=0f0d6621-67e0-41e8-92b8-5da7a061042b

ejemplo, en la Auditoría Urbana sobre el Estado de las Ciudades de Castilla y León¹⁶) y coincide también con la definición que establece el Decreto-Ley 2/2014, de 25 de septiembre, por el que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León.

De esta forma, se plantean doce áreas funcionales para el conjunto de la región, y sus límites se han determinado en base al tiempo de recorrido por carretera, considerando 30 minutos para los núcleos mayores de 50.000 habitantes y 20 para los de 20.000 a 50.000. Para la velocidad correspondiente a cada tramo, se ha utilizado el dato de la velocidad media de recorrido, como indicador sintético de las características de la vía (curvas, pendientes, estado...) y de la intensidad y composición del tráfico.¹⁷

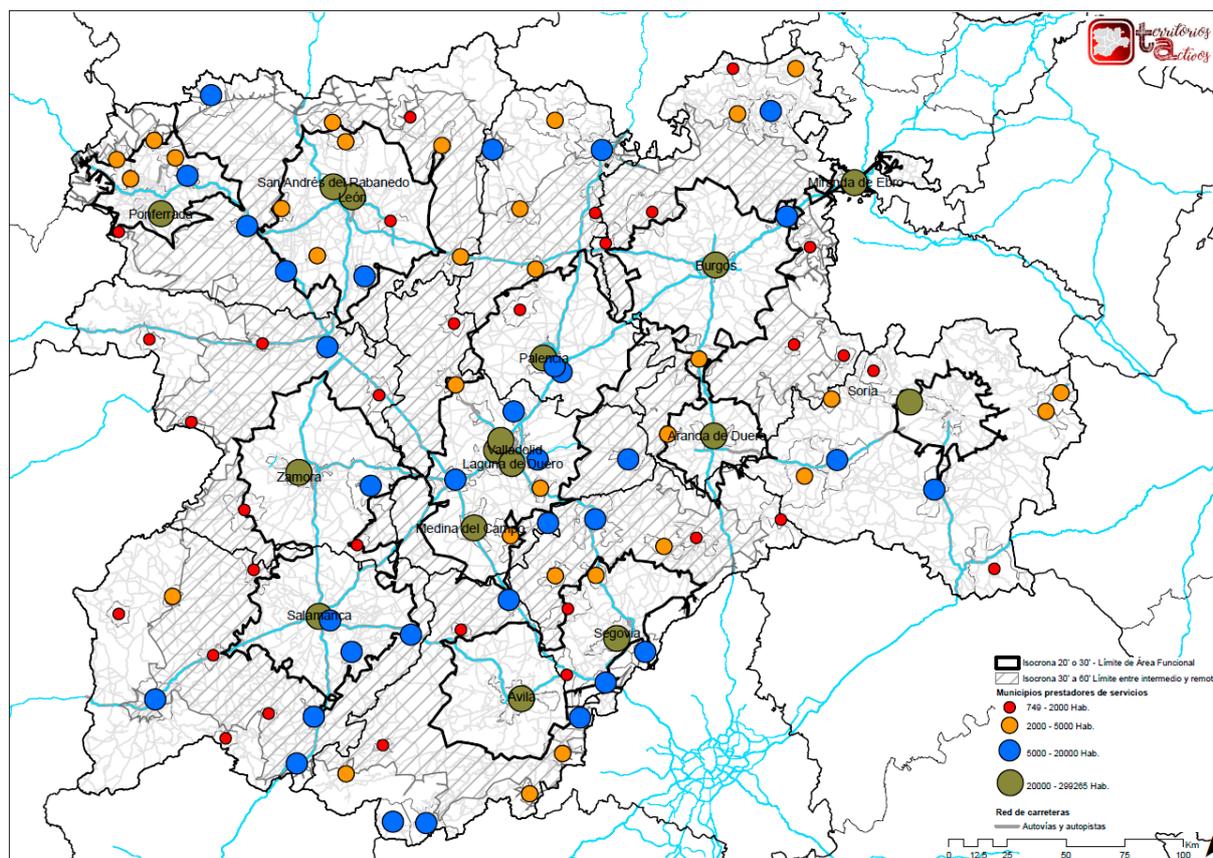


Figura 2. Plano de isócronas y municipios prestadores de servicios (Educación obligatoria, Centro de Salud, Farmacia y Finanzas) en Castilla y León. Fuente: Elaboración propia.

El rural intermedio es el que está fuera de un área funcional urbana, pero a menos de 60 minutos de los núcleos urbanos, y el rural remoto el situado a más de una hora en automóvil

¹⁶ <https://iuu.uva.es/investigacion/trabajos-y-colaboraciones/elaboracion-de-una-auditoria-urbana-sobre-el-estado-de-las-ciudades-de-castilla-y-leon/>

¹⁷ Se han utilizado los datos publicados de velocidad media de recorrido en el Mapa de Velocidades de la red de carreteras de Castilla y León y en el de la red de carreteras del Estado del año 2018, disponibles en las páginas web de Carreteras y Transportes de la Junta de Castilla y León (<https://carreterasyttransportes.jcyl.es/web/es/carreteras-transportes.html>) y del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (<https://www.mitma.es/carreteras/trafico-velocidades-y-accidentes-mapa-estimacion-y-evolucion/mapas-de-trafico>)

de ellos¹⁸. Con todo ello se ha trazado un mapa de isócronas que delimita las tres categorías (Figura 2), en el cual se han incluido los núcleos prestadores de servicios, divididos en cuatro categorías según su volumen de población (mayores de 20.000, de 5.000 a 20.000, de 2.000 a 5.000 y menores de 2.000 habitantes).

La inclusión de los núcleos prestadores de servicios permite interpretar más adecuadamente la situación en que se encuentran las áreas periféricas de la región, el rural remoto, con casos extremos en la Raya de Portugal, especialmente en el caso zamorano, donde territorios extensos cuentan con un reducido número de estos núcleos, que además no alcanzan siquiera la cifra de los 2.000 habitantes.

Superar la escala provincial del análisis nos ha permitido analizar la situación del medio rural sin la distorsión que implica considerar conjuntamente los ámbitos urbanos y rurales. De hecho, hemos dividido cada uno de estos tres grandes grupos por provincias, como una forma de integrar, siquiera sea parcialmente, las diferencias en cuanto a usos de suelo, características del medio físico y estructura de poblamiento entre unas provincias y otras. Además, hemos calculado también los indicadores de los municipios rurales (recuperando el umbral de 2.000 habitantes) de cada una de las divisiones resultantes.

Trasladando la delimitación de las isócronas a la estructura municipal, y considerando separadamente los municipios mayores de los menores de 2.000 habitantes, el mapa de descripción de cada municipio a esta base es el que se muestra en la Figura 3.

Todos los asuntos que venimos exponiendo tenían como objetivo comprobar en qué medida los principales indicadores socioeconómicos se correspondían con esta estructura de análisis, puesto que son factores que inciden directamente en los factores de debilidad del medio rural, marcados, según se expresa en OECD (2016), por la distancia física a los principales mercados (mediatizada por los modos de transporte y las características de la red), la escasa competitividad general (dependencia del exterior, debilidad de los mercados locales, incluido el de la mano de obra) y ciertas especificidades estructurales, sobre todo la elevada especialización productiva.

Todos estos factores de debilidad se traducen, desde la perspectiva económica, en un incremento de los costes o en elementos que pueden limitar mucho la capacidad de innovación o la viabilidad de las iniciativas. La falta de capital humano, ya sea en cantidad como en cualificación profesional, es uno de los principales factores limitantes; y esa falta de capital humano está directamente relacionada con la capacidad de atraer o retener población, esto es, con la calidad de los servicios, pero también con la calidad de vida, entendida en un sentido amplio, que puede ser no sólo un problema sino también una oportunidad, y hay que considerarla, por tanto, como un factor económico de primer orden.

“Las regiones rurales necesitan que se tome en cuenta también cómo la combinación de los atributos medioambientales, sociales, económicos y culturales se entrelazan para crear una buena calidad de vida y un sentido de identidad local” (OECD, 2016, 190)¹⁹.

¹⁸ En realidad, y tal como se ha señalado anteriormente, para Europa se considera rural remoto al espacio situado a más de 45 minutos de viaje, pero dada la extensión de la región hemos decidido utilizar uno todavía más restrictivo, 60 minutos, para comprobar hasta qué punto la distancia denotaba o no un empeoramiento perceptible de ciertos indicadores.

¹⁹ De ahí la importancia que puede tener el Convenio Europeo del Paisaje, y los conceptos y metodologías de trabajo relacionados con el paisaje ordinario, con la evaluación del carácter y con la formulación de los objetivos de calidad paisajística, tanto para la comprensión como para la acción en el medio rural (Vaz y Lalana, 2020).

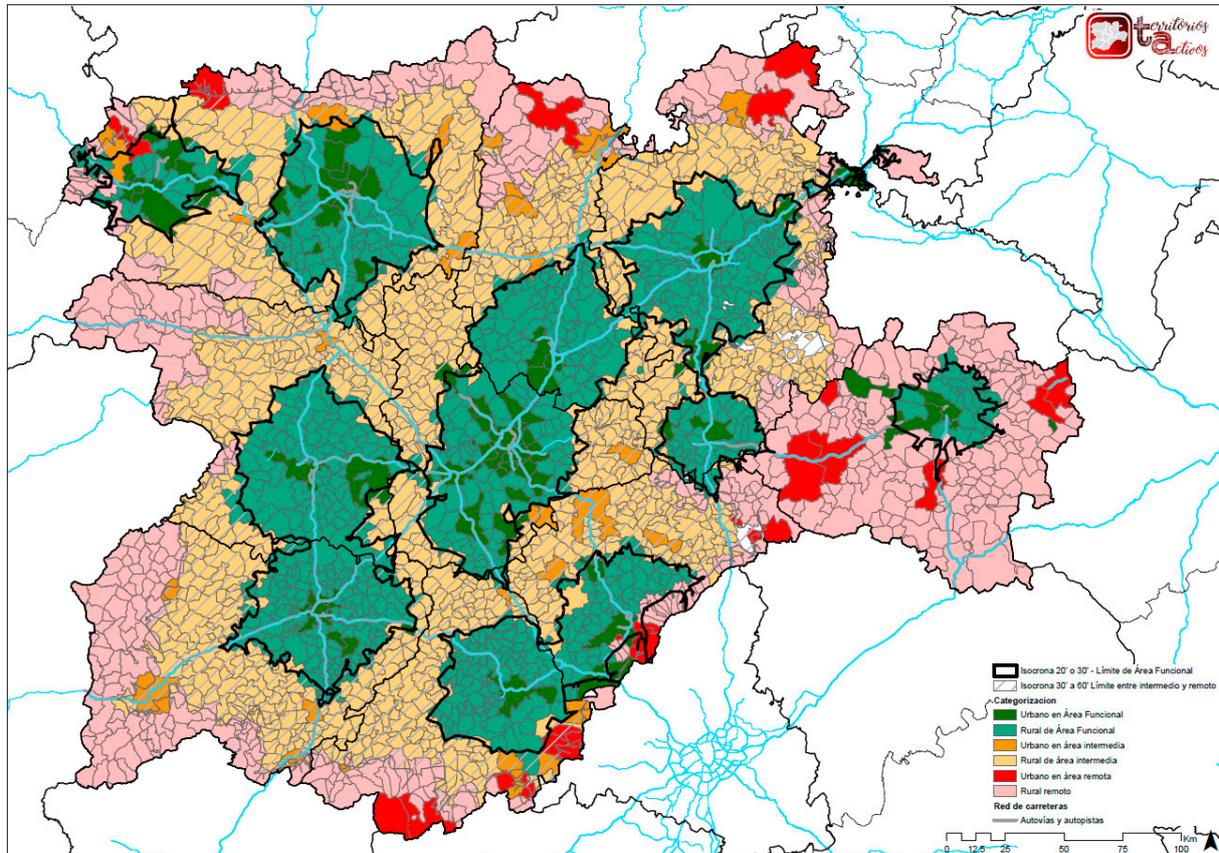


Figura 3. Plano de isócronas y categorización municipal: municipios urbanos y rurales de área funcional, área intermedia y área remota en Castilla y León. Fuente: Elaboración propia.

4. Análisis de los resultados

En primer lugar, y en relación con lo expuesto anteriormente, hay que señalar que la reducción a un número reducido de criterios y umbrales implica necesariamente la pérdida de algunos asuntos relevantes, y que, por tanto, hay que considerarla como una aproximación general, en la que la explicación de algunos casos concretos requeriría tomar en cuenta algunos factores adicionales. Todo análisis de fenómenos complejos conlleva unos sesgos que, al menos, hay que identificar.

4.1 Sesgos propios en el análisis

Los sesgos que vamos a señalar tienen que ver, en primer lugar, con la naturaleza y la escala de los datos que se manejan, por ejemplo, usar el municipio como ámbito de referencia, y en segundo lugar con asuntos que no se han incluido entre los principales factores analizados.

Así, la interpretación de los resultados de los mapas siguientes habría de considerar aspectos como:

- La estructura del poblamiento, que presenta dos ámbitos diferenciados dentro de la región, con un poblamiento de carácter más disperso en el Noroeste (buena parte de

la provincia de León) y otro mucho más compacto, a menudo con un solo núcleo, en el resto, ya sea en las áreas forestales y ganaderas como en las agrarias.

- El trazado de las infraestructuras de comunicación (actuales e históricas).
- La especialización económica pasada en ciertos ámbitos (por ejemplo, las áreas mineras).
- La mayor o menor entidad de los recursos potenciales, incluyendo el atractivo turístico.
- La influencia de los territorios limítrofes, y en el caso de Castilla y León, especialmente las que se producen desde la Comunidad de Madrid y, en menor medida, el País Vasco.

Por último, el propio método gráfico (colores, número de categorías, umbrales...) induce también en ocasiones a soslayar o magnificar el contraste entre categorías, que cuantitativamente puede ser menor de lo que el grafismo sugiere. Para ello, en algunos de los mapas se rotularon los datos de cada una de las unidades.

4.2 *Análisis demográfico y económico*

La densidad de población ha sido y es uno de los factores más habituales en la caracterización del medio rural, pero en nuestro caso no la hemos utilizado, aunque que tener presente que, en el fondo, está muy relacionada con el volumen de población municipal.

Es de sobra conocida la baja densidad de población media de Castilla y León, que ronda los 25 hab/Km². Sin embargo, el análisis por categorías del plano de densidad (ver figura 4) viene a confirmar no solo la presencia del hecho urbano, claramente visible, superando los 100 hab/Km², sino también el gran salto que se produce entre éstos y los territorios categorizados aquí como rurales (municipios inferiores a 2.000 habitantes) dentro del área funcional urbana y el resto. En general, la densidad de población del conjunto de los municipios rurales dentro del área funcional está en 10,67 hab/Km², y en ninguna provincia alcanzan en conjunto ni siquiera la media autonómica. Respecto a los municipios rurales del área intermedia y el remoto, las densidades son en estos casos 6,55 y 4,54 hab/Km² respectivamente, apreciándose un cierto salto y en cualquier caso unos datos muy bajos, donde destaca especialmente Soria, con una densidad de 2,6 hab/Km² en el rural remoto. En todo caso, y teniendo presente que los valores son siempre muy bajos, el mapa muestra también una cierta gradación de la densidad de población en los núcleos rurales en función de la distancia a los principales núcleos urbanos.

El estudio de otros datos demográficos y de empleo (ver figura 5), por otra parte, muestra una diferencia con respecto a las posibilidades en materia de innovación entre los municipios rurales de las distintas categorías, y en función también de la escala del núcleo urbano de referencia. Es decir, si bien podemos avanzar que existen problemas compartidos entre el rural remoto y el intermedio, esta composición demográfica sugiere la existencia de potencialidades diferenciadas para el desarrollo de iniciativas innovadoras en función de la posición territorial.

El índice de envejecimiento (habitantes con más de 64 años sobre los de menos de 16) de los municipios rurales de área funcional es 3, un dato acorde con lo esperado, pero ciertamente más bajo que los 5,5 y 5 que presentan el conjunto de aquellos situados en áreas intermedias y remotas respectivamente. En este caso, son los municipios del rural remoto de Zamora y Salamanca los que presentan unos datos más alarmantes, pues sus índices superan el 7,2.

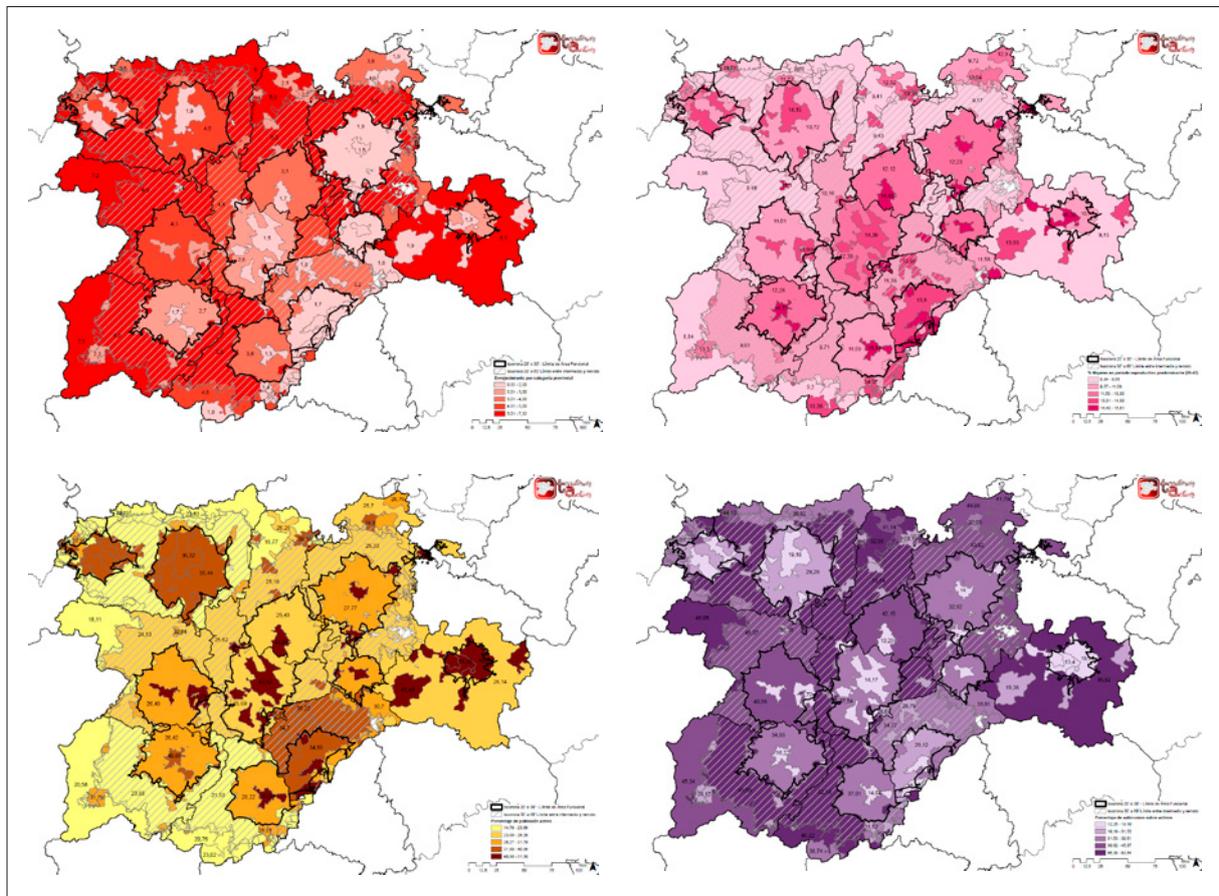


Figura 5. Indicadores demográficos y laborales [Arriba izq.] Índice de envejecimiento. [Arriba dcha.] Porcentaje de mujeres en edad de predominantemente fértil (20-45). [Abajo izda.] Porcentaje de población activa. [Abajo dcha.] Porcentaje de trabajadores autónomos. Fuente: Elaboración propia, datos del padrón municipal 2020 y Seguridad Social, abril 2021.

Otro dato que habla del tipo de empleos que se dan es el porcentaje de trabajadores autónomos sobre el total de activos. Este dato se eleva al 33,8% en el conjunto de municipios rurales de área funcional, y asciende hasta el 45,3% y el 44,4% en el rural intermedio y remoto. En comparación, el porcentaje de autónomos baja hasta el 15% en el conjunto de los municipios de más de 2.000 habitantes dentro de un área funcional, y en torno al 30% en los de área intermedia y remota. Es decir, que el autoempleo es mucho más común en los municipios rurales y alejado de los sistemas urbanos, donde el emprendimiento es prácticamente una única alternativa de supervivencia. Este dato se corresponde también con las tendencias señaladas internacionalmente para el medio rural, donde las pequeñas empresas, a menudo microempresas (por todos los factores que hemos venido señalando en el texto), son la manifestación más habitual (Freshwater, 2019).

El análisis económico de los niveles de renta media disponible por contribuyente (Renta media por IRPF, 2019) permite, además, confirmar el proceso de concentración de las rentas más altas en las áreas urbanas (ver figura 6). Del mismo modo, y con la salvedad de tener

reducidos los datos a municipios de más de 1.000 habitantes²⁰, no parece presentarse una gran diferencia entre las rentas presentes en los municipios del rural intermedio y el remoto, salvo excepciones como los municipios con una fuerte influencia de los territorios adyacentes, o el caso de las cuencas mineras de la montaña cántabrica, especialmente en el norte de Palencia.

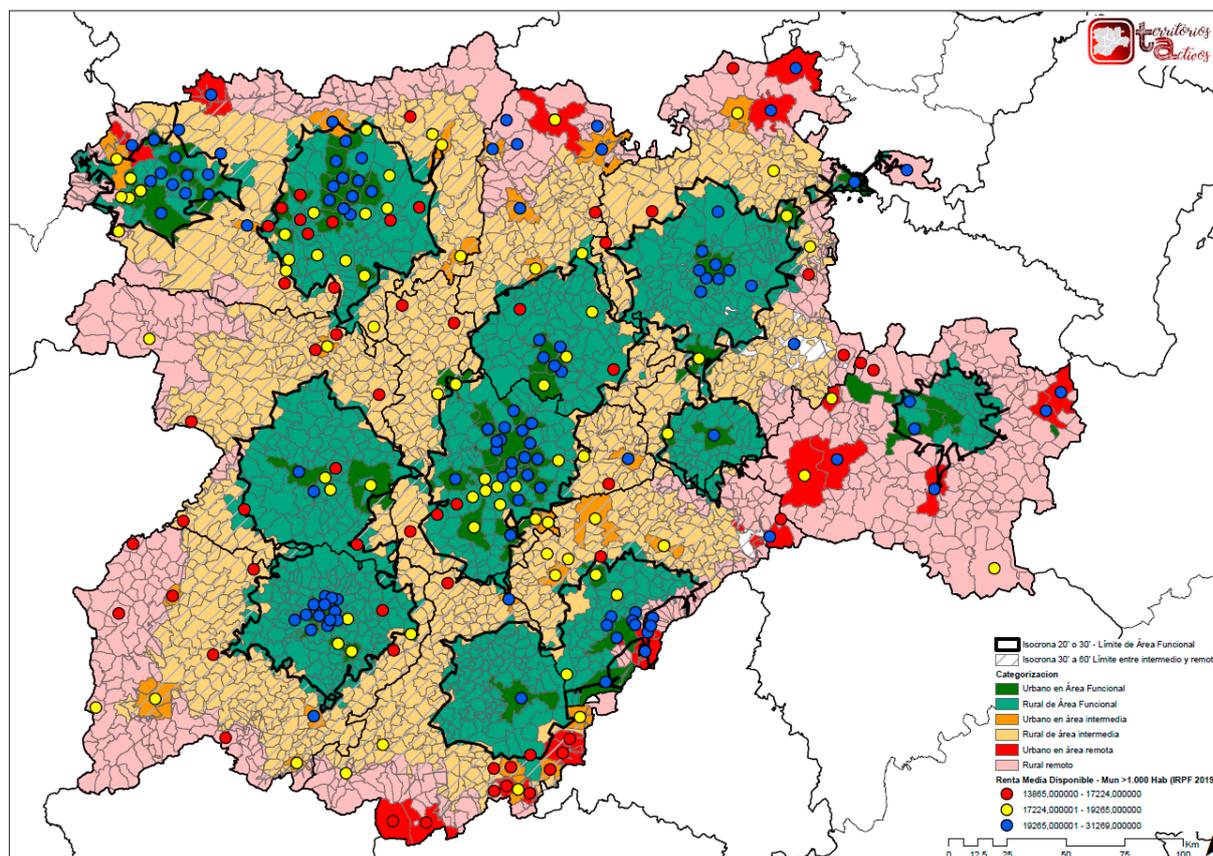


Figura 6. Categorización municipal y niveles de renta media disponible en municipios de más de 1000 habitantes. Fuente: Elaboración propia y datos de la Agencia Tributaria, IRPF 2019.

Finalmente, estudiando la variación del número de habitantes que se ha producido en los últimos 15 años, las diferencias son muy claras. En el conjunto de la comunidad apenas algunos sistemas urbanos han crecido, por lo que el saldo general es claramente negativo (Castilla y León ha perdido unos 116.000 habitantes entre 2005 y 2020, hasta quedarse en 2.394.918 habitantes). Pero lo más significativo es que mientras que los municipios rurales de área intermedia y remota han perdido aproximadamente un cuarto de su población, esta pérdida se reduce al 8% en el caso de los municipios rurales de área funcional, así como en los municipios de más de 2000 habitantes de área intermedia y remota (8% y 3%, respectivamente). Es decir, ha seguido existiendo un trasvase de la población rural a la población urbana que se ha unido a la emigración exterior, pero no con la misma intensidad en todos los territorios (ver figuras 7 y 8).

²⁰ La Agencia Tributaria no publica los datos de municipios de menos de 1.000 habitantes, que en Castilla y León, y según datos del padrón de 2020, son el 89,3% del total.

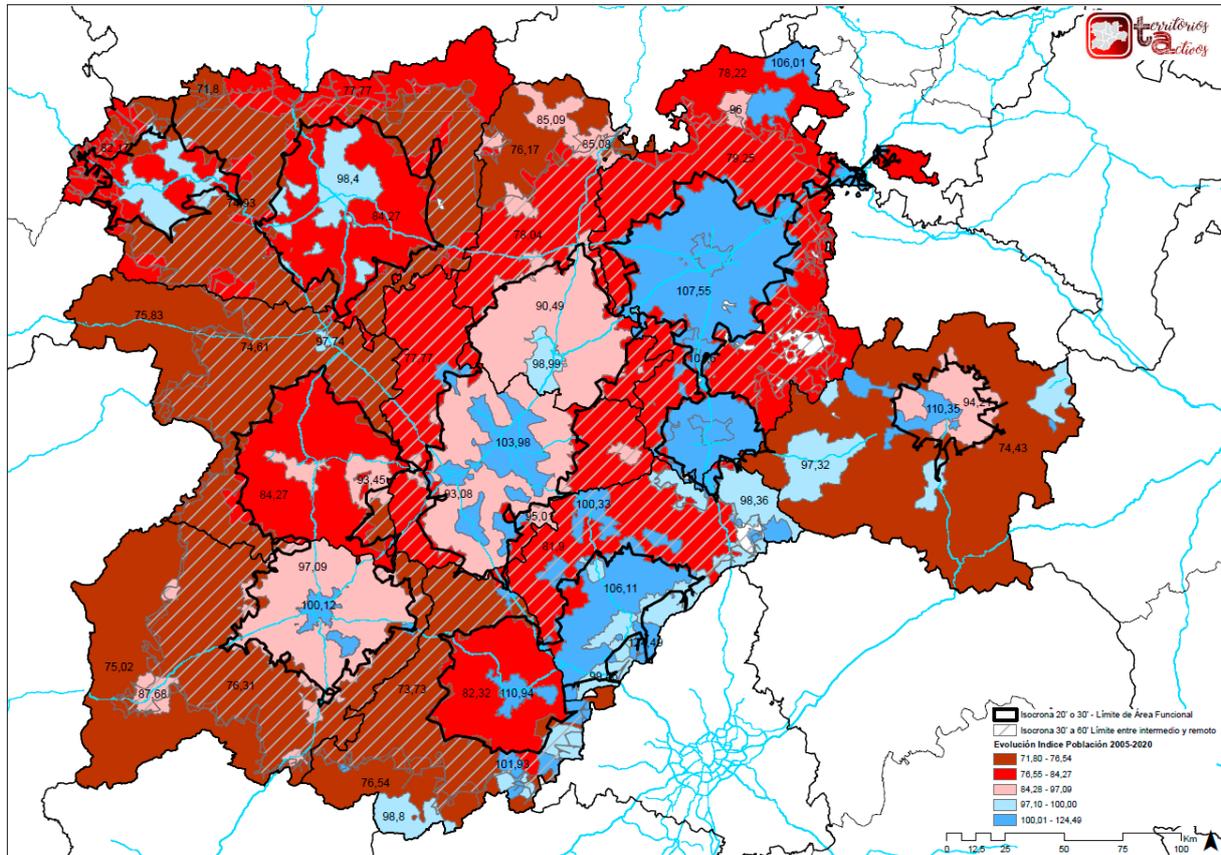


Figura 7. Variación del número de habitantes (Población índice) entre 2005 y 2020. Fuente: Elaboración propia, datos del padrón municipal.

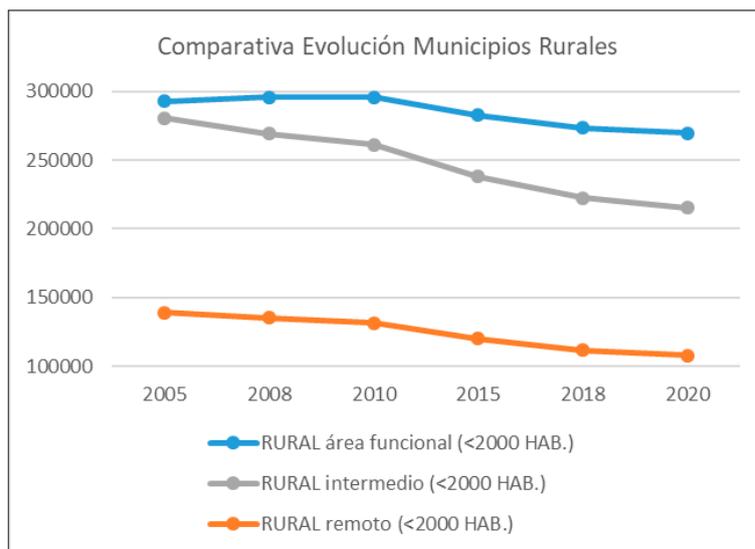


Figura 8. Evolución del número de habitantes de municipios rurales (población absoluta) entre 2005 y 2020. Fuente: Elaboración propia, datos del padrón municipal.

5. Conclusiones

La categorización del medio rural es una herramienta útil para establecer una aproximación a las diferentes pautas espaciales y grados de intensidad en que se manifiestan los principales retos y oportunidades, y permite una caracterización más objetiva y adecuada de los mismos. No obstante, no se trata de una tarea sencilla y no está exenta de simplificaciones y sesgos.

En el caso de Castilla y León y para los objetivos que persigue el proyecto Territorios Activos, podemos plantear cómo los diversos indicadores muestran que la intensidad de los principales retos presenta una clara relación, primero, con el volumen de población, y segundo con la distancia a los principales núcleos urbanos. Así, los núcleos rurales de área funcional urbana (situados a menos de 30 minutos de desplazamiento) muestran valores netamente diferenciados de los otros dos grandes grupos (rural intermedio y rural remoto), en los que, aunque se puede detectar una gradación en función de la distancia, las diferencias son mucho menos acusadas. En esta situación, el umbral de 60 minutos (remoto) no es tanto un criterio diferenciador de la situación actual con respecto al rural intermedio, como de las posibilidades de aprovechar sus potencialidades, por cuanto la distancia es un factor que implica una reducción de las alternativas disponibles, y afecta tanto a la calidad de vida como a la disponibilidad y los costes de los servicios (personales o para empresas).

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R. & Schumann, A. (2014). «Does Regional Economic Growth Depend on Proximity to Urban Centers?», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/07. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/5jz0t7fxh7wc-en>.
- Brezzi, M.; Dijkstra, L. y Ruiz, V. (2011). «OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/06. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>.
- De las Rivas, J. L. (dir.) (2016). *Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León*. Aprobada el 23 de junio de 2016 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León (BOCyL núm. 122 Lunes, 27 de junio de 2016). Disponible en: <https://www.jcyl.es/junta/cma/ERUCyL.pdf>
- Dijkstra, L.; Poelman, H. y Veneri, P. (2019). «The EU/OECD definition of a functional urban area», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Eurostat (2012). *The new degree of urbanization*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DEGURBA
- Freshwater *et al.* (2019). «Business Development and the Growth of Rural SMEs», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/07. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/74256611-en>.
- Garcilazo, E. (2013). «Growth Trends and Characteristics of OECD Rural Regions», *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/10. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/5k4522x3qk9q-en>.
- Goerlich, F., Ruiz, F., Chorén, P. y Albert, C. (2015). *Cambios en la estructura y localización de la población: Una visión de largo plazo (1842-2011)*, Bilbao, Fundación BBVA. Disponible en: <https://www.fbbva.es/publicaciones/cambios-en-la-estructura-y-localizacion-de-la-poblacion-una-vision-de-largo-plazo-1842-2011/>

- Molinero, F. (2019). «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación» *Cuadernos Geográficos* 58(3), pp. 19-56.
- Labiano, A. (2021). *Estrategia de lucha contra la despoblación en Navarra. Mapa de zonas y municipios en riesgo de despoblación en Navarra. Zonificación y categorización de la despoblación por municipios*, Pamplona, Departamento de Cohesión Territorial, Gobierno de Navarra.
- OECD (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, Paris, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi-org.ponton.uva.es/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD/Eurostat (2018). *Oslo Manual 2018. Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation 4th Edition*, Paris, OECD Publishing, Luxemburg, Eurostat.
- Paris, M. y De las Rivas, J. L. (2018). «Spatial knowledge for regional governance: toward an alternative map of Castilla y León», en N. F. Dotti (ed.). *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions*, Cheltenham (UK) y Northampton (USA), Edward Elgar Pub., pp. 71-82.
- Recaño, J. (2017). «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», *Perspectives Demographiques*, 7, pp. 1-4.
- Reig, E.; Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2016). *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*, Bilbao, Fundación BBVA. Disponible en: <https://www.fbbva.es/publicaciones/delimitacion-de-areas-rurales-y-urbanas-a-nivel-local-demografia-coberturas-del-suelo-y-accesibilidad/>
- Vaz, D. y Lalana, J. L. (2020). «Landscape and post-rurality in a European borderland», *European Planning Studies*, 28:4, pp. 691-712.