

## Un modelo territorial concentrado y polarizado



ANTONIO SERRANO

# EL EQUILIBRIO DE LA CIUDAD CON EL MEDIO RURAL

El artículo se acerca a la comprensión de la dinámica que en España ha llevado al actual desequilibrio entre el medio rural y el urbano, al malestar de un sector agrario básico para la sostenibilidad de ese medio rural y a las posibles políticas que permitirían avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y socioeconómicamente cohesionado, con igualdad de oportunidades para toda la población al margen de su lugar de nacimiento y residencia.

**Palabras clave:** ordenación del territorio, modelo territorial, desarrollo rural, sector primario, agricultura.



**A concentrated and polarized territorial model**  
**THE BALANCE BETWEEN THE CITY AND THE RURAL ENVIRONMENT**

This article explains the dynamics that in Spain has led to the current imbalance between the rural and the urban environment and to the discomfort of the agricultural sector, which is basic for the sustainability of that rural environment. It also describes the possible policies that would allow progress towards a territorial development model that is environmentally sustainable, territorially balanced and socioeconomically cohesive, with equal opportunities for the entire population regardless of their place of birth or residence.

**Keywords:** spatial planning, territorial model, rural development, primary sector, agriculture.

Las políticas territoriales tratan de avanzar hacia un desarrollo equilibrado, espacialmente sostenible y socioeconómicamente cohesionado. Desarrollo, por tanto, sin grandes desigualdades rurales/urbanas y con los mayores niveles de bienestar e igualdad de oportunidades posibles para toda la población, sin poner en cuestión el patrimonio y recursos disponibles de cada territorio ni sus posibilidades de sostenibilidad ambiental futura; y donde cada espacio aporte según sus potencialidades y ventajas comparativas, de manera que el bienestar y las oportunidades no se diferencien significativamente con la localización espacial. Estamos muy lejos de esta situación, como muestran las repetidas protestas de los agricultores, crónicas en el campo español.

La dinámica de transformación territorial y socioeconómica que ha presidido la historia de España en los últimos sesenta años ha venido definida por la concentración y polarización territorial. La generación de economías de escala –asociadas al tamaño de las empresas–, aprovechadas con base en las economías de aglomeración –asociadas al tamaño de las ciudades– y a las economías de urbanización –asociadas a la existencia de suelo urbanizado y a

los solares– han dado lugar a una industrialización y tercerización económica, con procesos de urbanización clásicos en una sociedad capitalista de consumo, con incremento continuo de la concentración y polarización espacial.

La globalización y la masificación turística han intensificado la diferenciación entre espacios fuertemente urbanizados –áreas metropolitanas transformadas posteriormente en regiones funcionales urbanas y litorales macroubanizados– y un medio rural con fuertes desequilibrios internos y en grave regresión, sobre todo en las que fueron denominadas áreas desfavorecidas.

Áreas desfavorecidas con importancia en las zonas de montaña –representan el 40 por ciento del territorio español– y en zonas de difíciles condiciones climatológicas o de baja productividad primaria potencial –39 por ciento adicional del territorio español–, que están registrando fuertes procesos de renaturalización como consecuencia del abandono del territorio por parte de la población. Un 79 por ciento del territorio español está despoblado, con densidades de población propias de desiertos, pero que no está “vaciado”, ya que posee un valor patrimonial intrínseco (paisaje, flora, fauna, servicios de los ecosistemas, etcétera) que cualquier

política racional de ordenación del territorio debería tener en consideración.

La concentración de la población en ciudades, o en las áreas turísticas litorales, hace que solo en estos ámbitos la dinámica demográfica sea creciente, aunque cada vez más dependiente de saldos positivos inmigratorios ante un decrecimiento vegetativo interno.

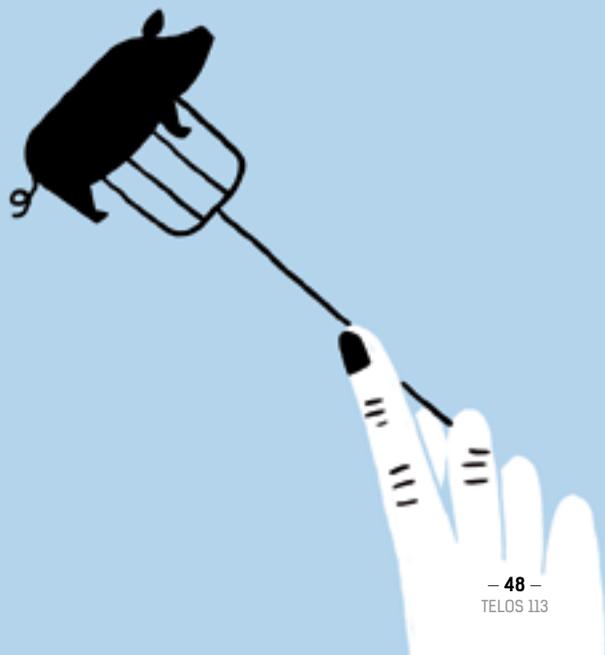
En la segunda década del siglo XXI el 72 por ciento de los habitantes del país se concentra en el 1 por ciento de la superficie. Madrid y Barcelona acogen a la cuarta parte de la población nacional y siguen concentrando proporcionalmente poder socioeconómico y político, junto al resto de las capitales de las Comunidades Autónomas. En el último decenio, 31 provincias han perdido población, entre las que destaca Zamora (doce por ciento), Cuenca (diez por ciento), Teruel (nueve por ciento) y Ourense (ocho por ciento) así como los municipios de menos de 5.000 habitantes (5,6 por ciento). Y prosigue el envejecimiento de la población asociado a la mejora de la esperanza de vida y a una tasa de natalidad muy reducida, lo que lleva a que una de cada cinco personas supere los 65 años. La situación podría ser peor si no fuera por el saldo migratorio positivo, que compensa el crecimiento vegetativo negativo español, que lleva

Lo que se  
pretende es  
un medio  
rural con  
gente  
que viva,  
produzca  
y consuma  
para y en su  
ámbito local

a que el porcentaje de extranjeros, tras su caída por la crisis de 2008, vuelva a representar casi el 11 por ciento de los 47 millones de personas de 2019.

Las provincias donde predomina el medio rural son mayoritarias y, sobre ellas, las tendencias socioeconómicas actuales de una sociedad capitalista de consumo globalizada son claramente negativas. Sin embargo, estas provincias incrementan mucho su peso político en épocas electorales por los pocos votos de que depende la asignación del último escaño, lo que facilita que, con una adecuada organización, puedan llegar a estar presentes en los ayuntamientos, parlamentos regionales y

# Transformar el mundo implica cambiar el modelo de desarrollo, lo que exige una planificación territorial, rural y urbana



nacional –experiencia de Teruel Existe<sup>1</sup>– y presionar por soluciones consensuadas para sus territorios.

En ese medio rural, que no agrario, los tres sectores de actividad están presentes, si bien son el terciario y el primario los más relevantes. Este último genera unos 800.000 empleos directos, con muy alta precariedad y desprotección, y cifras de desempleo generalmente por encima de la media de España.

La Agenda 2030 para transformar el mundo, de Naciones Unidas, plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>2</sup> (ODS) y 169 metas para su consecución, de las que el 80 por ciento están directamente relacionadas con el desarrollo del mundo rural; de ellas, la cuarta parte corresponden a acciones específicas en dicho medio rural.

“Transformar el mundo” implica cambiar el modelo de desarrollo, lo que exige una planificación territorial, rural y urbana que potencie la productividad y el empleo, la puesta en valor del paisaje, del patrimonio natural y cultural, y del medio ambiente, de forma compatible con el bienestar y la igualdad de oportunidades en el medio urbano y en el rural; lo que es un paso imprescindible para evitar la rotura de la trama social en dicho medio rural y hacerlo atractivo para los jóvenes, evitando que emigren o incluso generando inmigrantes al mismo.

La población y su productividad son la base del desarrollo socioeconómico de un territorio, pero el fuertísimo peso de los factores históricos –socioeconómicos, físicos y culturales– y su inercia en la configuración del actual modelo de crecimiento capitalista de consumo, dificultan un cambio si no existe una actuación correctora de las administraciones que genere nuevas ventajas

comparativas mediante inversiones diferenciales. Pero, en gran parte del medio rural, su dinámica dificulta implementar estas políticas, incluso para proporcionar servicios públicos básicos a la población, caros e ineficientes en términos económicos, a la vez que los servicios privados (banca, comercio, ocio, etcétera) cada vez se deslocalizan a áreas más distantes.

No obstante, existen municipios intermedios rurales en los que los potenciales de mantener actividad y población con buenas condiciones de vida pueden aprovecharse para lograr un cierto equilibrio territorial, mediante la dotación de acceso adecuado a servicios básicos que hicieran desaparecer las diferencias entre lo rural y lo urbano en cuanto a capacidad tecnológica, movilidad, calidad de vida y desarrollo personal de sus habitantes.

## Cambio político

Se necesita un cambio político que favorezca un medio rural sostenible, con una producción alimentaria, ecológica y de calidad, con denominación de origen y un papel determinante de los mercados locales, y que opte por la sostenibilidad global de un modelo de desarrollo (que no de crecimiento) más equilibrado y cohesionado.

Ello implica, en el sector productivo, priorizar la intervención pública con base en criterios medioambientales –huella de carbono y huella ecológica– potenciando las actividades bajas en carbono (carbono 0), la economía verde y la agricultura ecológica, la generación de energía renovable, la potenciación del proconsumidor y la energía distribuida,

junto a la desmaterialización económica, con la política de residuos cero, utilizando las nuevas aportaciones de la ingeniería/economía circular disponible y las iniciativas derivadas del *European New Green Deal*<sup>3</sup>, de la Declaración de Emergencia Climática del Gobierno de España<sup>4</sup> o de la nueva Política Agrícola Común (PAC).

Las políticas públicas deben incidir en potenciar la recuperación, regeneración, rehabilitación y puesta en valor del patrimonio edificatorio existente en el medio rural, promoviendo viviendas y un urbanismo bioclimáticos, minimizando las nuevas expansiones urbanas y la movilidad obligada (producción, consumo y servicios de cercanía), dando soluciones al transporte por medios no motorizados y por transporte público no contaminante. Potenciando la reutilización de residuos urbanos como criterio básico de gestión (ingeniería/economía circular); la máxima eficiencia en la reducción de consumo y ausencia de contaminación en el ciclo integrado del agua; o la integración urbano-rural del patrimonio natural y la biodiversidad, utilizando al respecto redes de infraestructuras verdes para ofrecer una amplia gama de servicios ecosistémicos y de prevención y protección contra riesgos.

Han de internalizarse, territorial y económicamente, los efectos externos de las distintas actividades que se producen sobre el territorio, para evitar que el medio rural asuma los efectos más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano y para compensar las externalidades positivas que el medio rural puede aportar.

Las áreas urbanas deben internalizar sus efectos ligados al tratamiento de basuras, generación eléctrica, ►►

1. Teruel Existe es un movimiento ciudadano que nace en noviembre de 1999 que ha conseguido un diputado en el Parlamento español en las elecciones de 2019.

2. El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

3. La Comisión Europea ha presentado el Pacto Verde Europeo, un ambicioso paquete de medidas que debe permitir que las empresas y los ciudadanos europeos se beneficien de una transición ecológica sostenible. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)

4. El Gobierno de España declara la emergencia climática. Disponible en: [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/declaracionemergenciaticlimatica\\_tcm30-506551.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/declaracionemergenciaticlimatica_tcm30-506551.pdf)

## Es imprescindible la adaptación de la agricultura al cambio climático

depuradoras, etcétera, para evitar que, con la localización de estos procesos en el medio rural, se produzcan en ellos el doble perjuicio de la ocupación del suelo para actividades que no les son propias y el soportar los efectos negativos asociados a las mismas. La internalización para el productor ecológico podría ligarse a la adquisición de un porcentaje de su producción por las instituciones públicas de su entorno (hospitales, colegios, comedores públicos o de sedes administrativas...) que significan del orden del ocho por ciento de la demanda alimentaria total en España. O bien, remunerarse por parte del Estado, tal y como se contemplaba en la escasamente aplicada Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en la que se incorporaban Planes de Desarrollo Rural Sostenibles para potenciar una transición ecológica del

sector agroganadero y forestal en la que colaborarían todas las administraciones para dotar de infraestructuras sanitarias, docentes (con adaptación a la revolución digital), telemáticas (ecoagricultores 4.0) y de comunicaciones y transportes adaptadas al medio, con el fin de incentivar la recuperación y estabilización demográfica rural y dotarles de oportunidades sociales, culturales, formativas, laborales y de ocio.

Por otro lado, es imprescindible la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático, ya incorporada en la reforma de la PAC (eco-esquemas), en el citado *European Green Deal* o, con mayor incidencia para España, en las 30 líneas de acción ligadas a la reciente Declaración de Emergencia Climática del Gobierno español. Otro campo fundamental de intervención pública debe ser poner al servicio del desarrollo rural una revolución científico-técnica que está cambiando las relaciones de producción y sociales a ritmos acelerados, con fuerte incidencia en las formas de vida y radicación territorial de actividades.

### Oportunidad digital

La sociedad digital es una oportunidad si se dispone de banda ancha en todo el territorio y se potencia el 5G y el Internet de las Cosas (IoT, por sus siglas en inglés) para permitir acceder a la población rural a la impresión en 3D.

Actualmente el 90 por ciento de la población española tiene banda ancha; el diez por ciento restante está en el medio rural y, para este último, las empresas por sí solas no dotarán este servicio por no resultar rentable.

Podemos señalar que el modelo de crecimiento de una sociedad capitalista de consumo es necesariamente concentrador (economías de escala, de aglomeración y urbanización señaladas) y polarizador, y que el establecimiento de un cierto equilibrio territorial rural/urbano solo es posible con una intervención pública que sea capaz de desarrollar una adecuada planificación y gestión. En todo caso, en España se incrementarán las áreas despobladas (que no vaciadas) y renaturalizadas sobre las que la única política viable es asegurar los servicios públicos básicos a la población remanente en las mismas y evitar procesos de alto riesgo, como pueden ser grandes incendios incontrolados en las mismas.

Las acciones que se emprendan deben ser sostenidas en el tiempo y coherentes desde la perspectiva de los ODS a largo plazo. Lo que, adicionalmente, requiere que las acciones sean aceptadas por la sociedad rural, lo que exige información y transparencia completa; asegurar que las personas toman conciencia de la gravedad de los problemas; concertar los objetivos y líneas de actuación con todas las personas y agentes sociales involucrados; y lograr su corresponsabilización en su ejecución y seguimiento. Proceso en el que

las nuevas tecnologías de la información y comunicación pueden jugar un rol fundamental.

En última instancia, lo que se pretende es un medio rural con gente que viva, produzca y consuma en el mismo, con pautas convenidas con ellos, en el que se les asegure desde las iniciativas públicas, en la medida de lo posible, la igualdad de oportunidades para ejercer profesiones y actividades, o para acceder a servicios considerados urbanos (trabajo a distancia, teleasistencia,...) desde una perspectiva innovadora y acorde con los deseos de los propios residentes en el medio rural.

## Bibliografía

- Comisión Europea (2020):** *El Pacto Verde Europeo*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)
- Informe del Fondo Económico Mundial (2020):** Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020>
- McKinsey Global Institute (2020):** Climate risk and response. Physical hazards and socioeconomic impacts. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/climate-risk-and-response-physical-hazards-and-socioeconomic-impacts>
- Science Advisory Group of the UN Climate Action Summit (2019):** *High-level synthesis report of latest climate science information convened*. Disponible en: [https://ane4bf-datap1s3-eu-west-1.amazonaws.com/wmccms/s3fs-public/ckeditor/files/United\\_in\\_Science\\_ReportFINAL\\_0.pdf](https://ane4bf-datap1s3-eu-west-1.amazonaws.com/wmccms/s3fs-public/ckeditor/files/United_in_Science_ReportFINAL_0.pdf)
- Serrano, A. et al. (2010):** *Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM). 2010. Disponible en [www.fundicol.org](http://www.fundicol.org)
- Serrano, A. (2019):** *Modelo Territorial. España 2030 en España. Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid-Barcelona, AGE/Geocritica. páginas. 117 a 138.