

# Analizando Lo Rural

*Estrategias, análisis y buenas prácticas  
en materia de desarrollo rural e inmigración,  
integración de familias y personas  
en zonas poco pobladas*



**EDITA:**

Fundación Cepaim, Convivencia y Cohesión Social  
www.cepaim.org

**CREACIÓN DE CONTENIDOS:**

Coautores: Felipe Leco Berrocal, M<sup>a</sup>.P. Burillo-Cuadrado,  
F. Burillo-Mozota, Ángel Martín Gómez, Israel Gómez Rodilla,  
Eliseu Martínez Muñoz, Rosario Sampedro, Luis Camarero,  
Luis Antonio Sáez Pérez, Aida Rodríguez García,  
Francisco Carreño Sandoval, Colectivo Editor de la Revista: "Soberanía  
Alimentaria, Biodiversidad y Culturas", Rocío Gregorio Cuartero,  
Luis Muñoz Gregorio, María Barba Guillén, Marta Tercero Villalta,  
Victoria Martínez Hernández.

La selección de artículos y buenas prácticas se han elegido expresamente para este monográfico, con el consentimiento de los autores y autoras de los mismos, reflejando su autoría en cada uno de ellos.

Fundación Cepaim no se identifica necesariamente, con las opiniones reflejadas en este monográfico emitidas por los distintos autores y autoras.

**COORDINACIÓN DE CONTENIDOS:**

Área de Desarrollo rural de Fundación Cepaim.

**FINANCIADORES:**

Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría General de Inmigración y Emigración y la Dirección General de Migraciones.  
Cofinancia Fondo Social Europeo, el FSE invierte en tu futuro y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad vía aportaciones del IRPF.

**DISEÑO E IMPRESIÓN:** Gráficas Naserbe. Tel.: 975 300 688

**DEPÓSITO LEGAL:** SO-6-2018

La edición de esta publicación ha sido financiada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Dirección General de Migraciones y cofinanciado por el Fondo Social, el FSE invierte en tu futuro, y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad vía aportaciones del IRPF, en el marco del programa "Integración Sociolaboral de Familias inmigrantes en zonas rurales despobladas. Nuevos Senderos."

©Fundación Cepaim 2017.

# ÍNDICE

## ANALIZANDO LO RURAL

Estrategias, análisis y buenas prácticas en materia de desarrollo rural e inmigración, integración de familias y personas en zonas poco pobladas.

### BLOQUE I: ANÁLISIS DEL MEDIO RURAL ACTUAL

- 1.- **Población y Despoblación en Extremadura.**  
*Felipe Leco Berrocal* ..... 5
- 2.- **Serranía Celtibérica y la visibilización de las zonas españolas desfavorecidas.**  
*M<sup>a</sup>. P. Burillo-Cuadrado & F. Burillo-Mozota* ..... 17
- 3.- **La E-Exclusión: nueva forma de exclusión social en el medio rural de Castilla y León.**  
*Ángel Martín Gómez, Israel Gómez Rodilla* ..... 31

### BLOQUE II: INMIGRACIÓN Y MEDIO RURAL

- 4.- **Los planes locales de integración de inmigrantes como buenas prácticas de inserción de las personas migrantes: el caso del Alto Turia (La Serranía).**  
*Eliseu Martínez Muñoz* ..... 43
- 5.- **Crisis e inmigración extranjera en las áreas rurales: algunas claves para entender los procesos de asentamiento y arraigo de la población inmigrante.**  
*Rosario Sampedro y Luis Camarero* ..... 51
- 6.- **La necesidad de senderos entre la ciudad y los pueblos para quienes vienen de lejos.**  
*Luis Antonio Sáez Pérez* ..... 65

**BLOQUE III: ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y EL EMPLEO**

- 7.- **Los beneficios del aprovechamiento resinero; fijación de población rural y reducción del riesgo de incendios en el punto de mira.**  
*Aida Rodríguez García*..... 73
- 8.- **La necesidad de una estrategia para el desarrollo rural.**  
*Francisco Carreño Sandoval*. .... 81
- 9.- **Un nuevo modelo alimentario para revitalizar el medio rural. Propuestas desde la soberanía alimentaria.**  
*Colectivo editor de la revista Soberanía alimentaria, biodiversidad y culturas*. .... 93
- 10.- **Medio rural como lugar de oportunidades de empleo y autoempleo en el medio rural.**  
*Rocío Gregorio Cuartero*..... 99
- 11.- **El desarrollo visto desde una provincia rural: para qué pueden servir a los “urbanitas” los pueblos de Teruel.**  
*Luis Muñoz Gregorio* ..... 105

**BLOQUE IV: EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS**

- 12.- **Cultivar huertos en el medio rural, sembrar comunidad.**  
*María Barba Guillén*..... 117
- 13.- **Tú a Alzira y yo a Molina.**  
*Marta Tercero Villalta y Victoria Martínez Hernández* ..... 123

# SERRANÍA CELTIBÉRICA Y LA VISIBILIZACIÓN DE LAS ZONAS ESPAÑOLAS DESFAVORECIDAS<sup>1</sup>

M<sup>a</sup>.P. BURILLO-CUADRADO & F. BURILLO-MOZOTA

<sup>1</sup> Este trabajo se desarrolla dentro del proyecto I+D+i: HAR2015-68032-P, “La Serranía Celtibérica y Segeda, el Patrimonio Histórico como motor de desarrollo rural”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER

---

## RESUMEN

**La Unión Europea ha creado dos categorías para las “Zonas Escasamente Pobladas”: menos de 8 hab/km<sup>2</sup> y menos de 12,5 hab/km<sup>2</sup>. Las primeras son Laponia y Serranía Celtibérica. Las segundas se concentran en España: el 3% de su población habita 3.867 municipios y ocupa el 47% de su territorio.**

*En Laponia las causas de la despoblación son estructurales, por su climatología extrema, domina la población joven y recibe ayudas de la UE desde 1994. En España es consecuencia de una acción continuada de “demotanasia”, fruto de la ausencia de acciones políticas. Existe una invisibilidad del territorio despoblado, zonas de montaña convertidas en rurales remotas, fronteras de países y comunidades autónomas, con elevado índice de envejecimiento y ausencia de población joven.*

*Aun hoy en día en donde se nos quiere hacer creer que la despoblación es un problema de Estado, los análisis demográficos oficiales siguen haciéndose por comunidades autónomas y provincias, y no por agrupación de municipios, por lo que sigue sin aplicarse lo estipulado en el Tratado de la Unión Europea para las Zonas Desfavorecidas.*

---

## LA DESPOBLACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las Zonas Escasamente Pobladas (SPAs, *Sparsely Populated Areas*) aparecen definidas, en el artículo 2 del Acta de Adhesión de Finlandia y Suecia<sup>1</sup> a la Unión Europea de 1994, para aquellas regiones con una densidad de población de 8 habitantes o menos por km<sup>2</sup>. Este índice aparece con motivo de las disposiciones especiales del Acta relativas al objetivo nº 6 en el marco de los Fondos Estructurales<sup>2</sup>, razón por la cual estos países árticos son los únicos de la UE que desde 1995 reciben fondos especiales por su baja densidad de población<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html?locale=es#new-2-21>

<sup>2</sup> Los criterios de financiación especial quedan renovados en el artículo 92 y 120 del Reglamento UE nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de desarrollo Regional al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de desarrollo rural, etc. ....

<sup>3</sup> Las ayudas económicas a los países árticos se han visto incrementadas en el Reglamento (CE) nº 1698/2005 en donde se consideran como zonas de montaña las situadas al norte del paralelo 62 y algunas zonas contiguas, concepto que podemos denominar como “montaña climática”.



Los criterios de financiación por baja densidad de población se debieron a que Finlandia y Suecia por tener un PIB más alto de la media europea debían aportar al fondo común, encontrando en la despoblación el único argumento para ser receptores.

Debe tenerse en cuenta que en el ámbito de la Geografía Humana se considera “Desierto Demográfico” a los territorios con una densidad inferior a 10 hab/km<sup>2</sup>, independientemente de las causas que han conducido a esta situación poblacional extrema. Por ello extraña que se aplicara un índice tan bajo, el de 8 hab/km<sup>2</sup>, para un territorio despoblado como Laponia, salvo que quisieran reservar que ningún otro territorio europeo pudiera cumplir estas condiciones.

En el año 2006 al marcar la Unión Europea las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 establece los criterios que deben cumplir las “Regiones con Baja Densidad de Población”:

“Las regiones con baja densidad de población: se trata, fundamentalmente, de las regiones geográficas del nivel II de las NUTS con una densidad de población inferior a 8 habitantes por km<sup>2</sup> o de las regiones geográficas del nivel III de la NUTS con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>.”

Las NUTS 2 corresponden a las regiones o interregiones y las NUTS 3 a las provincias, por ello resulta extraño que se apliquen dos índices para medir la despoblación, y que sean los territorios más extensos los que tengan la densidad menor, la de 8 hab/km<sup>2</sup>. A nuestro parecer la única razón ha sido la de preservar los criterios del Acta de Adhesión de Finlandia y Suecia, dado que ningún otro territorio europeo cumplía este índice de despoblación extremo, solamente en la actualidad se suma Serranía Celtibérica, que ha sido denominada como la “Laponia del Sur”.

La Unión Europea publicó en 2008 en el conocido como “*Green Paper*”<sup>5</sup> la creación de ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*), dentro del programa INTERREG, con el fin de tener un marco institucional para elaborar los estudios y la documentación cartográfica que proporcionaran criterios objetivos en los que basar la Política de Cohesión Europea.

Los primeros estudios aparecen dentro del denominado programa ESPON 2013. En el primer avance de esta investigación, realizada en el 2009<sup>6</sup> aparece la definición de los dos índices, el de “*Very Sparsely Populated Areas*” (VSPAs) para las regiones NUTS 2 con menos de 8 hab/km<sup>2</sup>, y el de “*Sparsey Populated Areas*” (SPAs) para las regiones NUTS 3 con menos de 12,5 hab/km<sup>2</sup>. En este estudio se presenta la primera cartografía de las regiones despobladas. En la correspondiente a la VSPAs sólo aparecen los países Nórdicos y en la SPAs se incluye este territorio y se destaca en España las provincias de Cuenca, Soria y Teruel. También se añade un tercer criterio para definir las SPAs, el de Municipios o NUTS 5. Este estudio se finaliza en el 2010 con un amplio equipo de autores, apareciendo por primera vez Nordregio con sede en Estocolmo, entidad que será autora en el futuro de gran parte de los estudios de ESPON<sup>7</sup>.

4 “Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013” (2006/C 54/08), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 4.3.2006, Apartado 30, pág. 18.

5 Communication from the commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee, *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength* «SEC (2008) 2550»

6 Böhme, K.; Hanell, T.; Pflanz, K.; Zillmer, S. & Niemi, P., *The ESPON 2013 Programme*, Versión 15/06/2009, Interim Report, ESPON & Spatial Foresight GmbH, 2009.

7 Gloerse, E.; Dubois, A.; Martin, M.; Michelet, J.; Giraut, F.; Gitan, D.; Bocanici, M.; Zvoristeanu, A.; Abrudean, A.I.; Ungureanu, D.; Konsolas, N.; Christofakis, E.; Skouras, D.; Karachalis, N.; Farrugia, J.; Cordina, G.; Briguglio, J. & Eythórsson, G.T., *The ESPON 2013 Programme*, Versión 12/05/2010, Final Report, ESPON & Nordregio, 2010.

La difusión de estos estudios aparece en el 2011, con motivo de establecer la política regional. La “*Sparsely Populated Region*” corresponde a uno de los 6 tipos de regiones que deben tener un trato especial. Si bien se recogen los dos tipos de densidades vistos, la cartografía que presenta, elaborada a partir de Eurostat, corresponde exclusivamente a las SPR, esto es a las NUTS 3 con densidades inferiores a 12,5 hab/km<sup>2</sup>, que incluye la VSPR de 8 hab/km<sup>2</sup> correspondiente a Laponia<sup>8</sup>.

Sin embargo, el equipo de Nordregio señala en el 2012 que las delimitaciones provinciales o NUTS 3 con densidades inferiores a 12,5 hab/km<sup>2</sup>, que en el caso de España se limitaba a las provincias de Cuenca, Teruel y Soria, no reflejaban la situación real de la despoblación en Europa, por lo que proponen utilizar como unidad de análisis las NUTS 5 o LAUs 2 o unidades administrativas locales, esto es los municipios<sup>9</sup>. Para la cual establecen una cartografía en la que delimitan los territorios de municipios despoblados con índices inferiores a 12,5 hab/km<sup>2</sup>, marcando las zonas de montaña como áreas nucleares y sumando la zona rural remota que le rodea. El mapa realizado por Nordregio con sede en Estocolmo muestra como la Zona Ártica y los territorios de montaña de España son los que concentran los territorios despoblados europeos.

8 Dijkstra, L. and Poelman, H., *Regional typologies: a compilation*, A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional Policy, Europea Unión, n°01/2011, pág 13.

9 Dubois, A. and Roto, J., *Making the best of Europe's Sparsely Populated Areas. On making geographic specificity a driver for territorial development in Europe*, ESPON, Nordregio Working Paper 2012.

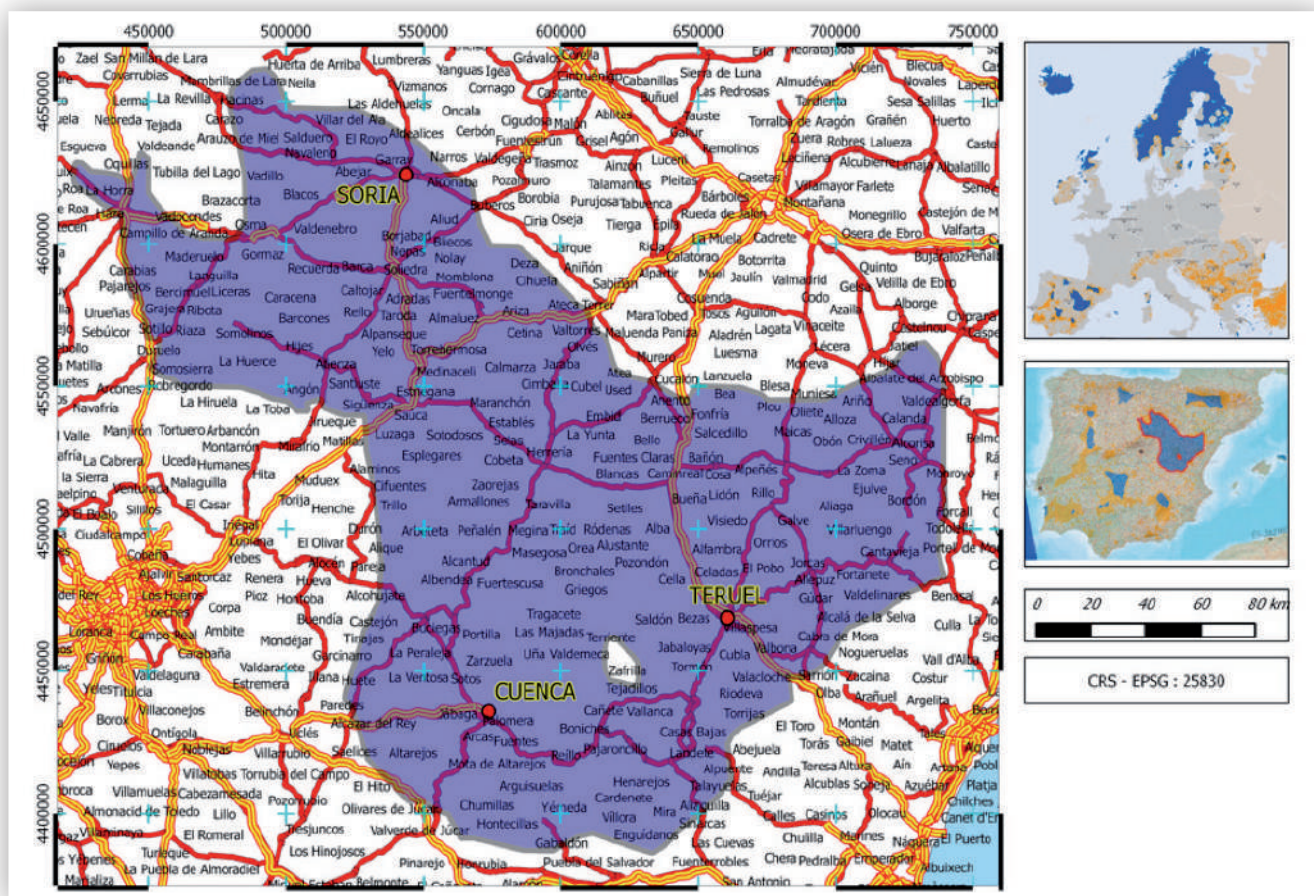


Figura 4. Mapa de los Municipios Españoles Desfavorecidos, con delimitación de la Serranía Celibérica (según Mª. P. Burillo-Cuadrado).

## LA DESPOBLACIÓN, UNO DE LOS CRITERIOS DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.

**El tema de la escasa densidad de la población es uno más de los criterios que preocupan a la Unión Europea a la hora de “reforzar la cohesión económica, social y territorial”, tal como establece el Tratado de la Unión Europea en su Artículo 174<sup>10</sup>:**

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”.

Por lo tanto, la despoblación extrema, la inferior a 8 hab/km<sup>2</sup>, queda limitada en el Tratado de la Unión para las “las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población”, esto es Laponia. Pero también encontramos despoblación extrema en territorios, como es el caso de la Serranía Celtibérica que no padece “desventajas naturales o demográficas graves y permanentes”, sino que ha llegado a esta situación como consecuencia de una acción continuada de “demotanasia”<sup>11</sup>, esto es “un proceso que tanto por acciones políticas, directas o indirectas, como por la omisión de las mismas, está provocando la desaparición lenta y silenciosa de la población de un territorio, que emigra y deja la zona sin relevo generacional y con todo lo que ello significa, como la desaparición de una cultura milenaria. Es una muerte inducida, no violenta”. En este caso se une a la despoblación otros dos criterios en los que el Tratado de la Unión Europea califica como región desfavorecida, la montaña, y la zona rural, en nuestro caso rural remota, consecuencia de la acción continuada de “demotanasia”.

## EL PROYECTO SERRANÍA CELTIBÉRICA

**En el año 2007, el Ayuntamiento de Calatayud encargó al Centro de Estudios Celtibéricos de Segeda la elaboración de la Ruta Celtibérica, como marco de aplicación la Ley de desarrollo rural al patrimonio arqueológico. Su realización permitió visibilizar, y dar a conocer en el 2011<sup>12</sup>, la extrema situación poblacional de la interregión del Sistema Ibérico central, hasta entonces desapercibida, al extenderse por el territorio fronterizo de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León, Castilla - La Mancha, Generalitat Valenciana y La Rioja.**

Y, lo más importante, que desde el ámbito universitario de las humanidades y ciencias sociales se podía realizar una investigación aplicada que incidiera en el desarrollo socioeconómico del territorio, que se dio por denominar “Serranía Celtibérica”, dado que el término Serranía es nombre común de amplias regiones de esta

10 El Tratado de la Unión Europea, firmado en el Maastricht en 1992, configura las normas legislativas que deben seguir todos los países miembros de la UE. Su configuración definitiva se realiza en el año 2007 con el denominado tratado de Lisboa. El Artículo 174 desarrolla el título XVIII correspondiente a la “Cohesión Económica, Social y Territorial”

11 La palabra “demotanasia”, suma de demos: población y tánatos: dios de la muerte pacífica, fue acuñada por M<sup>a</sup>.P. Burillo-Cuadrado con motivo de la presentación del Proyecto Serranía Celtibérica en el IV Congreso Latinoamericano de Antropología: “Acuñan la palabra “demotanasia” para definir las causas de la despoblación. La investigadora M<sup>a</sup> Pilar Burillo presenta el nuevo vocablo en una reunión de expertos en México”, *Diario de Teruel*, 15 de octubre de 2015, pág. 11. Para definición y contexto de la palabra “demotanasia” vid. Cerdà, P., *Los últimos. Voces de la Laponia española*, pepita ed., 2017, pág. 35.

12 F. Burillo, “Un proyecto de desarrollo sostenible para el territorio montañoso de la Celtiberia”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, 7, Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, pp. 128-133, Junio 2011



cordillera, y el Sistema Ibérico fue denominado hasta 1920 también como Celtibérico, en referencia a la cultura que se extendió por la mayor parte del mismo. “Serranía Celtibérica” supone, pues, un término territorial diferenciador en la globalidad del mundo actual. Su logotipo, traslado de un motivo existente en una placa repujada de Numancia anterior al 133 a.C. lleva la bandera de España y de la Unión Europea, de forma que pueda identificarse su situación desde cualquier lugar del mundo.

En el año 2012 se obtuvo el Proyecto I+D+i, prolongado en el 2015 para desarrollar el Proyecto Serranía Celtibérica<sup>13</sup>. Dichos proyectos se vienen realizando en el marco de la Universidad de Zaragoza en el Campus de Teruel, han tenido como investigador principal a Francisco Burillo Mozota, han participado 30 investigadores de diferentes universidades e instituciones y están financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad y fondos FEDER.

Para el desarrollo del Proyecto se constituyó la Asociación: “Instituto de Investigación y desarrollo rural Serranía Celtibérica” en cuyo marco M<sup>a</sup>. Pilar Burillo realizó su trabajo fin de máster<sup>14</sup>, bajo la dirección de Enrique Ruiz, publicado en el año 2013<sup>15</sup>, lo que permitió dar a conocer la especificidad de la “Serranía Celtibérica” en el marco de la legislación de la Unión Europea y elaborar estrategias de desarrollo sostenible para dicho territorio.

En el año 2015 las 10 universidades con sedes en la Serranía Celtibérica<sup>16</sup> firmaron un convenio “*Convenio de Colaboración entre las Universidades de Zaragoza, Valladolid, Jaume I, Burgos, València, Castilla – La Mancha, Alcalá, Nacional de Educación a Distancia, Politècnica de València y La Rioja para el Desarrollo Social, Económico y Cultural de los Territorios de la «Serranía Celtibérica»*”, constituyéndose la “*Red de Universidades de la Serranía Celtibérica (RUSC)*”, nombrando cada Universidad dos representantes que configuran la *Comisión de Seguimiento de las Universidades para el Desarrollo Social, Económico y Cultural de los Territorios de la Serranía Celtibérica*.

*Para cumplir los fines de este Convenio la Comisión de Seguimiento, en sesión celebrada el 10 de marzo de 2017, han acordado la necesidad de crear un “Instituto de Investigación Interuniversitario y Mixto” como la institución idónea para cumplir los objetivos a los que se han comprometido las diez universidades firmantes.*

## SERRANÍA CELTIBÉRICA, EL TERRITORIO MÁS DESARTICULADO DE LA UNIÓN EUROPEA

**Serranía Celtibérica es una interregión que se extiende por las comunidades autónomas de Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Generalitat Valenciana y La Rioja. Ocupa un territorio de 65.825 km<sup>2</sup>, dos veces más que Bélgica o Cataluña, con un censo de 475.149 habitantes en 2016, lo que da una densidad**

13 Los proyectos I+D+i han sido: HAR2012-36549 (*Segeda y la Serranía Celtibérica: de la investigación interdisciplinar al desarrollo de un territorio*) y en el 2015 el HAR2015-68032-P (*La Serranía Celtibérica y Segeda, el Patrimonio Histórico como motor de desarrollo rural*).

14 Burillo-Cuadrado, M<sup>a</sup>.P., *Criterios para la clasificación de la “Serranía Celtibérica” como territorio con necesidades específicas según la Unión Europea: análisis mediante SIG*. Trabajo Fin e master de Tecnologías de la información geográfica para ordenación del territorio: sistemas de información geográfica y teledetección, 2012.

15 Burillo, M<sup>a</sup>.P., Burillo, F. y Ruiz, E., *Serranía Celtibérica (España). Un proyecto de desarrollo rural para la Laponia del Mediterráneo*, Instituto Celtibérico de Investigación y desarrollo rural, Campus de Teruel, Parque Arqueológico de Segeda. (<http://www.celtiberica.es/flipping/Serrania.pdf>)

16 Las 10 universidades son: Zaragoza con campus en Teruel, Alcalá de Henares con campus en Guadalajara, Burgos, Castilla – La Mancha con campus en Cuenca, Jaume I de Castellón, Politècnica de Valencia, La Rioja, Valencia, Valladolid con campus en Soria y la UNED con centros asociados en Calatayud, Cuenca, Guadalajara, Molina de Aragón, Huete, Soria, Sigüenza y Teruel.

de 7,22 hab/km<sup>2</sup>, frente a los 92 hab/km<sup>2</sup> de España. Debe tenerse en cuenta que en Geografía Humana se considera “Desierto Demográfico” a un territorio con menos de 10 hab/km<sup>2</sup>.

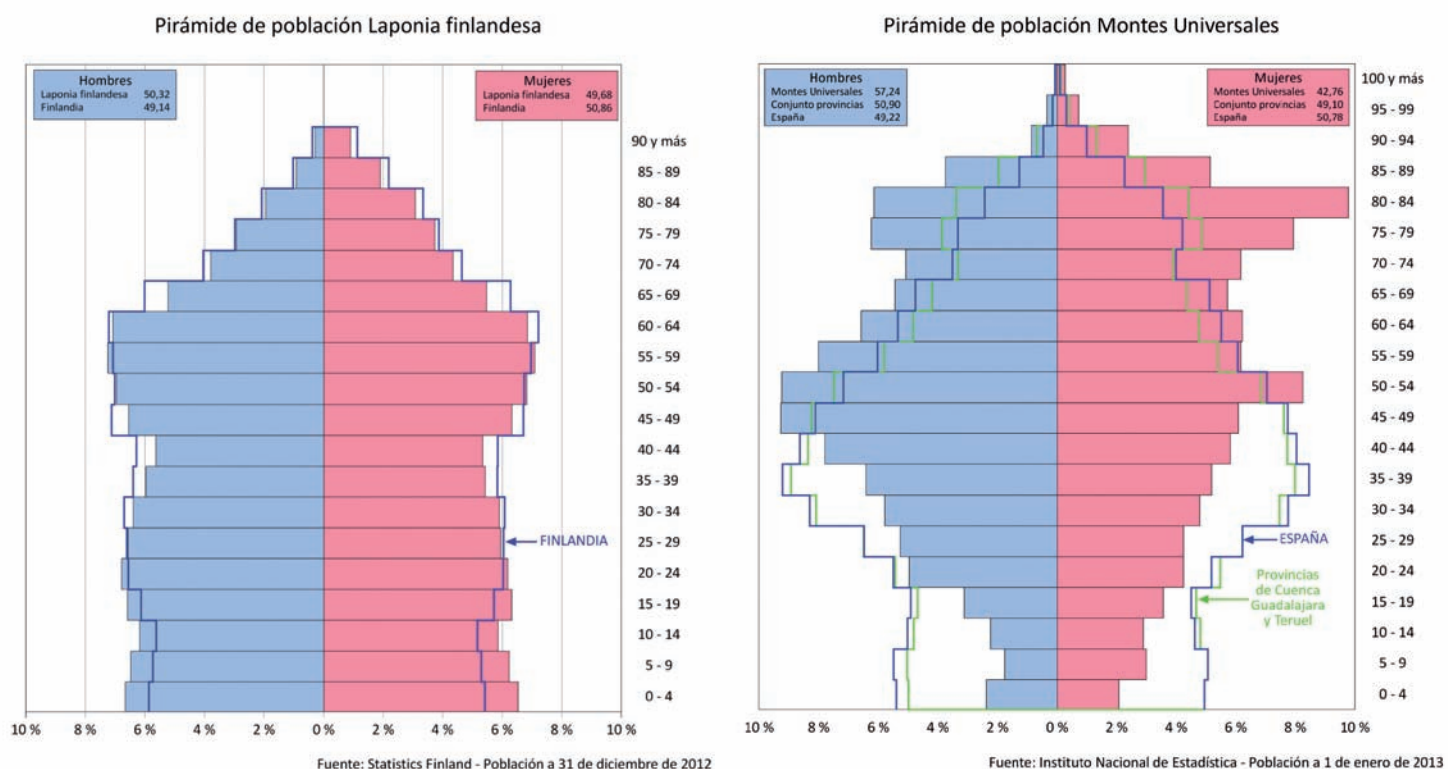
La Serranía Celtibérica además de ser una Región Escasamente Poblada, es Región Montañosa y Zona Predominantemente Rural Remota, esto es reúne tres de las condiciones establecidas en el Tratado de la UE para aquellos territorios que deben recibir Fondos de Cohesión debido a sus desventajas relativas por sus condicionantes geográficos, debilidades estructurales, problemas de accesibilidad y alejamiento de los centros demográficos y de servicios importantes.

Serranía Celtibérica coincide con Laponia en el hecho de ser los únicos territorios europeos que cumplen las condiciones de ser “*Very Sparsely Populated Areas*” (VSPAs) por tener una densidad inferior a 8 hab/km<sup>2</sup>. Pero mientras la situación de Laponia se debe a causas estructurales, debido a su climatología extrema, y la población presenta un crecimiento moderado, no ocurre lo mismo con la Serranía Celtibérica, en donde se ha llegado a esta situación en un proceso continuado de “demotanasia”. Pues como dice el profesor J. L. Corral “más montañoso es Suiza y más frío hace en Nueva York o en Moscú”.

Laponia puede considerarse como el territorio más inhóspito de la Unión Europea, sus paisajes invernales helados sumidos en noches eternas ha dado lugar a que la población se concentre en los fiordos, en donde tenemos ciudades como Umea que con sus 114.966 habitantes, duplica la mayor ciudad de la Serranía Celtibérica, Cuenca con 55.428. En el interior de Laponia continúa viviendo la población sami manteniendo sus modos de vida, economía y tradiciones. Veamos una comparativa entre la región más extrema de Finlandia, Lappi, y otra de la Serranía Celtibérica, los Montes Universales:

Fig 2. Pirámides de Edades: Montes Universales.

Laponia finlandesa.



Los Montes Universales son un territorio que se extiende en el trifujo de las provincias de Cuenca, Guadalajara y Teruel, es uno de los espacios fronterizos de la Serranía Celtibérica entre comunidades autónomas, lo que acentúa sus condiciones extremas (lo mismo ocurre con Cameros, entre Soria y Rioja, Sierra Demanda, entre Burgos y Soria, o Maestrazgo entre Teruel y Castellón, por citar los territorios interprovinciales más destacados). Con una extensión de 3.533 km<sup>2</sup> (casi el doble que la de Guipúzcoa), los Montes Universales tienen una densidad de 1,63 habitantes por km<sup>2</sup>, pero la población que vive más de la mitad del año, que es el indicador que pide la Unión Europea, es de 0,98 habitantes por km<sup>2</sup>. Sin embargo la zona más septentrional de Finlandia, la región de Lappi, tiene una densidad de 1,87 habitantes por km<sup>2</sup>. Pero mientras Lappi tiene un 15,53% de menores de 15 años y un 19,62% de mayores de 65 años en los Montes Universales los menores de 15 años son 7,33% y los mayores de 65 años 32,05%. Desgraciadamente el envejecimiento es genérico a toda la SC.

Las causas que han llevado a Serranía Celtibérica a la situación actual, a diferencia de Laponia, no son estructurales como lo muestra el hecho de que en el año 1940 tuviera 971.575 habitantes descendiendo a 483.191 en el 2015, mientras España que tenía 26.015.907 los haya aumentado a 46.449.565. Esto es la SC ocupa el 13% del territorio de España pero solo cuenta con el 1% de sus habitantes.

Este descenso poblacional da lugar a que la estructura que presenta sus núcleos de población sea, con creces, la más extrema de la UE una organización poblacional totalmente desarticulada. Solo tiene 4 municipios (Teruel, Cuenca, Soria y Calatayud) con más de 20.000 habitantes de los 400 españoles, 6 municipios con más de 5.000 habitantes de los 1.300 de España, y 647 de menos de 101 habitantes de los 1.286 españoles. Este hecho, unido a que su tasa de envejecimiento es la más alta de toda la Unión Europea, lleva a afirmar que en el plazo de diez años el sector agroalimentario de al menos la mitad de sus 1.311 municipios está llamado a desaparecer, y con ello su cultura inmaterial, si no se toman de forma urgente las medidas adecuadas.

## APOYOS INSTITUCIONALES AL PROYECTO SERRANÍA CELTIBÉRICA

La situación extrema en el marco europeo en que se encuentra la Serranía Celtibérica ha dado lugar a que sea el único Proyecto de toda España en materia de Despoblación que haya recibido un apoyo institucional, en el año 2015 por el Senado, Congreso de España y Cortes de Aragón y en el 2017 por la Generalitat Valenciana.

La Comisión del Senado en materia de despoblación<sup>17</sup>, entre las 50 propuestas generales planteadas para toda España las únicas medidas de acción local corresponden a Serranía Celtibérica, en concreto:

- a) Adopción de medidas para que la cultura celtibérica sea declarada y reconocida como Patrimonio de la Humanidad.
- b) Creación en Teruel de un Instituto de Investigación de desarrollo rural «Serranía Celtibérica».
- c) Considerar como sistema territorial integrado la «Serranía Celtibérica».

<sup>17</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, del 17 de abril de 2015: «Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales».

Entre los apoyos manifestados en la otra Comisión del Senado constituida “*para evitar la despoblación en las zonas de montaña*”<sup>18</sup>, se debe destacar la intervención de Manuel Pizarro:

“Conozco el proyecto de Serranía Celtibérica —y con esto acabo—; lo he visto desde el principio con el profesor Burillo, y creo en él por algo como lo de Ordesa. Creo en que hay que colaborar, al igual que lo estamos haciendo con los franceses en lo de Ordesa. Cuando uno ve Molina de Aragón, Albarracín, Cuenca o Maestrazgo ve que es lo mismo exactamente; son los mismos problemas, las mismas soledades, es la misma gente. Es decir, la respuesta de la gente ante la adversidad del medio ambiente o del medio natural es exactamente la misma. Es gente dura, gente comprometida, gente ahorradora, gente apegada a sus raíces. Hay un patrimonio arquitectónico. Pensemos lo que tenemos en Mirambel, en Teruel; lo que tenemos en la serranía de Albarracín, lo que tiene la serranía de Molina o lo que tiene Soria, porque es prácticamente el mismo territorio. Yo creo que eso hay que ponerlo en valor, y animo a sus señorías a que den los fueros que todos estos sitios de montaña tenían, fueros de libertad, fueros de protección, fueros de adopción por el poder real para que sus ciudadanos libres se puedan desarrollar en paz y en libertad. Y con esto termino mi intervención, señorías. Muchas gracias por la invitación, querido presidente y amigo. Deseo a sus señorías acierto en su gestión en los trabajos de esta comisión, porque será muy importante para España. Muchas gracias. (Aplausos)”.

Las Cortes Generales aprobaron la “*Proposición no de Ley sobre el Proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación*”<sup>19</sup>:

La Comisión Mixta para la Unión Europea, uniéndose a las propuestas contenidas en las ponencias sobre la despoblación aprobadas en el Senado, consciente de la problemática en materia de despoblación y envejecimiento en el territorio de la Serranía Celtibérica, insta al Gobierno a:

- 1.- Se trabaje por reconocer la identidad interregional de la Serranía Celtibérica, en el marco de la Europa de las Regiones, como Región Escasamente Poblada, Región Montañosa y Zona Rural Remota.
- 2.- Impulse que la cultura celtibérica sea declarada y reconocida como Patrimonio de la Humanidad.
- 3.- Impulsar la creación del “Instituto de Investigación de desarrollo rural «Serranía Celtibérica»”, con sede en el Campus de Teruel y en el Parque Arqueológico de Segeda, como centro piloto y de excelencia para la transferencia de I+D+i al desarrollo rural.
- 4.- Colaborar e impulsar con las Comunidades Autónomas implicadas para que las mismas, en el ámbito de sus competencias, declaren la Serranía Celtibérica como Inversión Territorial Integrada.
- 5.- Que se pongan en marcha las medidas previstas en el Informe de la Comisión especial de Estudio creada en el Senado sobre las medidas a desarrollar para evitar la Despoblación de las Zonas de Montaña aprobadas en Pleno de 9 de julio pasado por unanimidad.

18 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, del 26 de junio del 2015: El informe de la Comisión Especial del Senado de “*Estudio sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación de las zonas de montaña*”,

19 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes, del 20 de octubre de 2015, acuerdo adoptado por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 8 de octubre de 2015 la “*Proposición no de Ley sobre el Proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación*”.



Las Cortes de Aragón aprobaron la “*Proposición no de Ley núm. 5/15, sobre la inversión territorial integral del Proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación*”<sup>20</sup>.

Las Cortes de Aragón manifiestan el apoyo al proyecto “Serranía Celtibérica” e instan al Gobierno de Aragón a dirigirse al Gobierno del Estado para que:

- 1.- Reconozca la identidad interregional de la Serranía Celtibérica, en el marco de la Europa de las Regiones, como Región Escasamente Poblada, Región Montañosa y Zona Rural Remota, y proceda a la creación del marco jurídico interregional en colaboración con las Comunidades Autónomas del territorio que abarca el proyecto Serranía Celtibérica para desarrollar políticas contra la despoblación.
- 2.- Aplique el artículo 174 del Tratado de Lisboa.
- 3.- Considere a la Serranía Celtibérica como la quinta Inversión Territorial Integrada.
- 4.- Reconozcan el trabajo realizado por el Instituto Celtiberia de Investigación y desarrollo rural, y firmar un convenio de colaboración para continuar desarrollando la transferencia de I+D+i al Proyecto Serranía Celtibérica, en la mayor brevedad posible, incluyendo dotación económica.

Finalmente, la Generalitat Valenciana ha aprobado la “*Proposición no de ley sobre la inversión territorial integrada del proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación*”<sup>21</sup>.

Las Cortes Valencianas instan al Consejo de la Generalitat a reconocer el proyecto Serranía Celtibérica instando al mismo tiempo dirigirse al Gobierno de España para que:

- 1.- Reconozca la identidad interregional de Serranía Celtibérica como una región escasamente poblada, región montañosa y zona rural remota, y proceda a la creación de marco jurídico interregional, en colaboración con las comunidades autónomas del territorio que comprende el mencionado proyecto, para desarrollar políticas contra la despoblación.
- 2.- Aplicar el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 3.- Considerar la Serranía Celtibérica como la quinta inversión integrada del Reino de España.
- 4.- Adoptar medidas de discriminación positiva que suponga la priorización de inversiones y acceso a programas en los que habitualmente quedan fuera los municipios pequeños por falta de fondos propios para realizar aportaciones a los proyectos.

Sin embargo, ninguna de estas proposiciones y apoyos se ha cumplido, perdiendo con ello la posibilidad de recibir fondos europeos y de desarrollar estrategias que supongan revertir la grave situación de su despoblación. Uno de los acuerdos más importantes para la Serranía Celtibérica es que sea considerada como la quinta Inversión Territorial Integrada.

<sup>20</sup> Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, del 31 de marzo: “*Aprobación por la Comisión de Política Territorial e Interior de la Proposición no de Ley núm. 5/15, sobre la inversión territorial integral del Proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación*”.

<sup>21</sup> La Comisión de Asuntos Europeos, en la reunión del 23 de febrero de 2017, ha debatido el texto de la Proposición no de ley sobre la inversión territorial integrada del proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (RE número 31.018, BOC número 113).

## UNA INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA PARA LA SERRANÍA CELTIBÉRICA

La Comisión Europea, en aplicación del Tratado de Lisboa para la Política de Cohesión, ha definido para el período 2014-20 las “Inversiones Territoriales Integradas (ITI)”<sup>22</sup>. Las ITI son un nuevo instrumento de gestión que permite reunir los fondos de varios ejes prioritarios y de uno o varios Programas (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP) para implementar de forma transversal intervenciones multidimensionales e intersectoriales, con el fin de conseguir un impacto territorial más firme de las políticas de la UE, lo que puede suponer ir más allá de los límites administrativos tradicionales.

En el citado Reglamento no 1303/2013 se señala que es: “*competencia de los estados miembros la aplicación de las ITIs, como un programa transversal*”, como “*una herramienta de desarrollo territorial que permita la estrategia de una manera integrada*”. Por lo que, en puridad, la designación de una ITI es competencia del Gobierno de España y no de un Gobierno autonómico. Según estos criterios España presentó cuatro ITIs<sup>23</sup>, con la dotación económica adecuada para el cumplimiento de sus fines, indicando: “No obstante, queda abierta la posibilidad de que, en función del avance de los trabajos de programación y de implementación de los Fondos EIE, pueda desarrollarse alguna ITI más, a nivel plurirregional o regional, en aquéllos casos en los que se detecte la necesidad de plantear enfoques integrados y exista un hecho diferencial en el territorio que lo justifique”, hecho diferencial que cumple Serranía Celtibérica y que ha motivado las propuestas vistas de las Cortes Generales,

las Cortes de Aragón y la Generalitat Valenciana. Respecto a la cantidad económica que supone una ITI, puede tomarse como referencia la de la Provincia de Cádiz, dotada con 1.300 millones de euros, 400 aportados por la Comunidad de Andalucía y 900 por el Gobierno de España.

## UNA CLARIFICACIÓN NECESARIA: LA SESPA (SOUTHERN EUROPE SPARSLEY POPULATED AREA) NO ES LA SSPA (SOUTHERN SPARSLEY POPULATED AREA)

**Existen dos acrónimos vinculados a la Zona Escasamente Poblada de Europa Meridional, surgidos en el marco de las CEOEs de Cuenca, Teruel y Soria. El primero fue el de “SESPA” (Southern Europe Sparsley Populated Area), sustituido posteriormente por el de “SSPA” (Southern Sparsley Populated Area).**

**El acrónimo SESPA, correspondiente a Southern Europe Sparsely Populated Area, es una propuesta que aparece en el informe redactado por los profesores A. Fernández Tomás, A. Sánchez Legido y J. M. Ortega Terol: “Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un Área Meridional Escasamente Poblada”, 2014, encargado por las CEOEs de Cuenca, Soria y Teruel<sup>24</sup> para definir las Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa.**

En este estudio se recoge la cartografía y criterios realizados por ESPON 2013, donde se defiende que debe abandonarse la delimitación de NUTS 3 o provincias, propuesta por GEOSPECS para definir los territorios despoblados de la Unión Europea y sustituirla por la agrupación de municipios o LAU 2. Siguiendo este criterio, que queda reflejada en la Cartografía del Anexo I (Figura 1), concluyen en el Resumen ejecutivo<sup>25</sup>:

<sup>22</sup> Reglamento nº 1303/2013 del Parlamento y el Consejo de la Unión Europea.

<sup>23</sup> Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.

<sup>24</sup> [http://contenidos.ceoe.es/resources/image/Cuenca\\_Soria\\_y\\_Teruel\\_-\\_SPA-\\_Definitivo.pdf](http://contenidos.ceoe.es/resources/image/Cuenca_Soria_y_Teruel_-_SPA-_Definitivo.pdf)

<sup>25</sup> A. Fernández Tomás, A. Sánchez Legido y J. M. Ortega Terol: “Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un Área Meridional Escasamente Poblada”, 2014, pp. 63 y 64.