



RURALIDADES DEL NOROESTE PENINSULAR

DIAGNÓSTICO Y DIRECCIONES
DE ACTUACIÓN



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
TERCERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

La preparación del presente informe se encuadra en el proceso de elaboración del nuevo marco estratégico para la política de equidad territorial y el reto demográfico, con la intención de recabar información sobre la situación concreta de la zona Noroeste del país, ya que, cuenta con circunstancias diferenciadoras a las del resto del territorio.

El presente informe ha sido encomendado a sus autores por parte de la Secretaría General para el Reto Demográfico en calidad de personas expertas del ámbito universitario en la materia, con reconocida experiencia y diversos perfiles académicos.

El objetivo del presente informe es el de aportar una visión académica sobre el fenómeno de la despoblación en el Noroeste peninsular. La Secretaría General para el Reto Demográfico no se hace responsable de las apreciaciones realizadas dentro del informe, correspondiendo las mismas a los autores del texto en su condición de personas expertas. Por tanto, las opiniones o visiones expresadas no tienen por qué coincidir con las del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y las propuestas que se recogen no condicionan las líneas de actuación de la política de equidad territorial y reto demográfico, competencia que recae únicamente sobre la Secretaría General para el Reto Demográfico.

Dirección y coordinación del proyecto:

Luis Camarero, Catedrático de Sociología en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Elaboración:

Milagros Alario, Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Valladolid.

Emilio Díaz. Profesor Titular de Producción Vegetal y Proyectos de Ingeniería en la Universidad de Santiago de Compostela.

Julio A. del Pino. Profesor Titular de Sociología en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Juan Ignacio Plaza. Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Salamanca.

Inés Santé. Profesora Titular de Ingeniería Agroforestal en la Universidad de Santiago de Compostela.

Edita:

© Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) Madrid, 2026

www.miteco.es



ÍNDICE

RURALIDADES DEL NOROESTE PENINSULAR.....	4
I DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN	6
1. El contexto: La transformación del “mundo rural”	6
2. El marco: el territorio del noroeste peninsular:.....	8
a) Un medio físico ambivalente:.....	8
b) Un sistema de poblamiento muy fragmentado, disperso y disfuncional	9
c) Una región de frontera alejada de la cooperación.....	10
d) Un territorio de abandono agrario.....	11
3. Unas economías territoriales en mudanza	13
4. Desequilibrios demográficos y territorios de movilidad.....	15
5. Olvido patrimonial	17
II. RADIOGRAFÍA DE DIAGNÓSTICO: MARCO DE ACCIÓN	18
III CONJUNTOS DE MEDIDAS.....	22
1. Comunidades Acogedoras	22
2. Población Flotante.....	25
3. Movilidad	29
4. Vivienda	35
5. Accesibilidad.....	41
6. Conectividad	45
7. Patrimonio.....	47
8. Desconocimiento de la Propiedad	51
9. Abandono Agrario	55
10. Responsabilidad Social Territorial.....	63
11. Servicios Ecosistémicos.....	65
12. Transición Energética	72
13. Gestión agroforestal.....	78
14. Paisaje.....	83
APOSTILLA: MARCOS PARA LA GOBERNANZA DE TERRITORIOS RURALES	87

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Unidades Poblacionales, provincias del Noroeste Peninsular 9

Figura 2 Distribución del empleo en el eje del Duero hispano-portugués 11

Figura 3 Saldos laborales y de población de los municipios de Zamora entre 2019 (antes de la pandemia) y 2024 16

Figura 4 Interrelaciones de los conjuntos de medidas en el marco de acción 21

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Conjuntos de medidas y objetivos..... 20

Ruralidades del Noroeste Peninsular

El noroeste peninsular destaca, en el conjunto de la ruralidad española, por su situación de fuerte declive sociodemográfico y socio-ecológico. Una radiografía de urgencia muestra dificultades de renovación generacional, de fuertes desequilibrios demográficos, de abandono de actividades productivas, y de importantes carencias funcionales en el acceso a los servicios del bienestar, así como de deterioro y degradación de parte de sus valores patrimoniales y de su paisaje.

Son muchos los factores y también diverso el ámbito temporal, espacial y sistémico que pueden explicar el origen y causalidad del estado y momento de la ruralidad del noroeste Peninsular. En consecuencia, se abre un abanico amplio de acciones posibles para paliar e incluso revertir localmente el proceso de profundo declive que caracteriza a este territorio.

Cualquier actuación solo puede ser posible si es limitada, está acotada y se dirige de forma precisa a un fin. Sin duda, un plan se hace factible cuando se selecciona entre muchos, uno de los horizontes posibles. La selección debe realizarse procurando controlar los efectos e interacciones de otros factores intervinientes de forma que no se amplifique o intensifique el efecto que tuvieron los mismos.

En el caso que nos ocupa, el fin tiene que ver principalmente con la población, con las personas que residen y en la relación que establecen con el conjunto de la sociedad y con el *hinterland* territorial. No tendría sentido actuar sin considerar a las poblaciones locales, su bienestar y sostenibilidad, como el objetivo central.

El presente informe aborda, en primer lugar, el diagnóstico para la detección de los principales factores que ahondan en la situación de declive, y a partir de ellos, en segundo lugar, se detectan acciones clave orientadas a tres procesos fundamentales: revitalización demográfica, dinamización endógena y desarrollo de economías territoriales. Las acciones clave conforman un marco de acción y a partir del mismo se realiza una propuesta de líneas de actuación para afrontar el futuro de estas áreas rurales dentro de los objetivos de la *II Estrategia de Equidad Territorial y Reto Demográfico*.

El diagnóstico se ha realizado de forma más descriptiva y narrativa que analítica. Se ha primado la generación de ideas capaces de orientar acciones. No debe olvidarse que la acción sobre los procesos sociales no responde a una lógica meramente mecánica. Por ello la propuesta que alberga este documento recoge haces de ideas que permiten ver y enfocar direcciones diversas. Son conjuntos de iniciativas, probablemente reducidas en su capacidad transformadora a corto plazo, pero dirigidos a ofrecer sentido de acción para quienes finalmente elaboran políticas públicas y para todos aquéllos con responsabilidades en la gestión de programas con mirada larga en el tiempo.

Este informe es el resultado del debate y sesiones de trabajo que durante el otoño de 2025 han mantenido un grupo de académicos y académicas de sociología, geografía y agronomía con amplia experiencia en los estudios rurales, territoriales y ambientales.

I Diagnóstico de situación

La ruralidad del noroeste se asienta en un territorio vasto de orografías generalmente montañosas y culturalmente muy dependiente de los aprovechamientos naturales; como sistema socio-ecológico ha sido fuertemente transformado por el proceso de modernización que han experimentado las sociedades europeas en el siglo pasado. Se examinará de forma sucinta el proceso de cambio, la composición del territorio y las transformaciones productivas, patrimoniales y sociodemográficas.

1. El contexto: La transformación del “mundo rural”

El actual proceso de despoblamiento rural tiene sus orígenes en las transformaciones económicas y sociales vinculadas al desarrollismo como modelo de modernización que arranca en España en la década de los 50 del siglo pasado. El surgimiento de una economía industrial y de servicios alentó el movimiento de la población por motivos económicos desde las áreas rurales hacia las urbanas. Al mismo tiempo, la modernización agraria transformó profundamente el mundo rural, cuarteando las estructuras de la sociedad campesina y abriendo la puerta para la reconversión económica de los pueblos y la adopción de nuevos estilos de vida.

A partir de estos procesos, las áreas rurales no han parado de transformarse a lo largo de las décadas. La realidad rural no puede comprenderse desde una situación estable, sino que debe comprenderse desde el cambio que se nutre de tres fuentes.

La primera, es la profundización de los efectos de la urbanización y la modernización, dando lugar a una espiral demográfica y económica. En conjunto, pese a la heterogeneidad del proceso, las áreas rurales han enfrentado, por una parte, las consecuencias de la reducción de su población y, por otra, han sido reconvertidas económicamente, fracturando el vínculo con lo “agrario”.

En segundo lugar, la adaptación de las áreas rurales a los cambios acaecidos ha generado nuevas dinámicas de transformación. En el ámbito productivo, se buscaron nuevas

fuentes de riqueza rural en industrias y servicios vinculados al lugar. La puesta en valor del medio ambiente y el patrimonio se convirtieron en el nuevo engranaje clave que vinculaba a las áreas rurales con el conjunto de la sociedad. Las políticas de desarrollo rural ejemplifican el gran esfuerzo realizado en este sentido, abriendo la puerta a mercados de trabajo más diversificados y una pluralidad de fuentes para la formación de las rentas familiares.

En el ámbito reproductivo, el envejecimiento, la masculinización y el papel cada vez más importante de los migrantes en la dinámica de las comunidades centra la mirada en la gestión de los cuidados y en la dependencia, especialmente de los mayores y los niños. Las oportunidades para la formación de familias, las redes de cuidados, la cuestión de la conciliación laboral y familiar y el reparto de las tareas domésticas son aspectos muy relevantes, especialmente para las generaciones intermedias, que soportan la mayor parte de la actividad de las comunidades rurales.

En tercer lugar, el debate sobre la despoblación iniciado durante la década de 2010 se encuentra enmarcado en torno a dos aspectos esenciales. Por una parte, el reto demográfico de las sociedades avanzadas, que remite al proceso de envejecimiento, alimentado especialmente por el progreso en la salud de las poblaciones y por una capacidad de reproducción de la población extremadamente baja. Por otra parte, las poblaciones rurales aparecen como demandantes de bienes y servicios cuya obtención resulta crecientemente dificultosa. Se asiste a la articulación pública de una nueva mirada sobre lo rural, que intenta hacerse cargo de los problemas de las áreas rurales insertados en el marco del conjunto de la sociedad.

Un aspecto esencial y transversal para comprender la dinámica rural tiene que ver con el estrecho vínculo que tiene la distribución de los asentamientos con la movilidad. Aunque solemos construir los diagnósticos sobre las poblaciones residentes, sabemos que la realidad de la población rural es esencialmente móvil. La vida rural depende de movilidades de base cotidiana o episódica, temporal o definitiva, de larga duración o de corta, que tejen una malla compleja sobre el territorio, lo que explica en parte que muchos territorios no se hayan despoblado completamente a pesar de los indicadores de crecimiento demográfico.

La desaparición de las comunidades rurales tradicionales, autosuficientes en buena medida, ha dado paso a una ruralidad cuya vitalidad depende de la capacidad de moverse: para trabajar, para acceder a los servicios, para hacer turismo, para llevar a los hijos al colegio y cuidar a los mayores. Paradójicamente, el arraigo se ha convertido en producto de esta capacidad de movimiento, mientras que la inmovilidad no deseada se convierte en uno de los peores males rurales. Los aspectos más sobresalientes de esta realidad móvil son los movimientos pendulares, el turismo, las segundas residencias y las migraciones temporales. La naturaleza ambivalente de la movilidad obliga a realizar

diagnósticos particulares de la dirección y el sentido de los movimientos, de su duración y recurrencia para conocer hasta qué punto indican el fortalecimiento o el debilitamiento de determinadas áreas rurales.

2. El marco: el territorio del noroeste peninsular:

Las características físicas de los espacios, sin ser determinantes, constituyen un elemento clave para comprender desde los usos históricos que han conformado la base de los paisajes actuales, hasta las limitaciones y potencialidades de su futuro. La ruralidad del noroeste peninsular es el resultado de los procesos descritos en una territorialidad socio-ecológica marcada por la importancia del medio natural y la dispersión poblacional.

a) Un medio físico ambivalente:

Una buena parte del territorio del noroeste peninsular está condicionado por su carácter de espacio de montaña que históricamente ha presentado una mayor potencialidad de aprovechamientos pero que ha supuesto fuertes limitaciones para los usos agrarios productivistas de mayor especialización, y ha propiciado un éxodo rural muy intenso y la persistencia de actividades no del todo bien adaptadas a las economías de mercado. El resultado es ambivalente. Por un lado, se han mantenido los paisajes vinculados a usos y gestión del territorio tradicionales, produciendo un paisaje de gran valor en términos socio-ecológicos y económicos. Pero, por otro lado, la situación crítica de su población erosiona la pervivencia y dificulta la continuidad de estos sistemas.

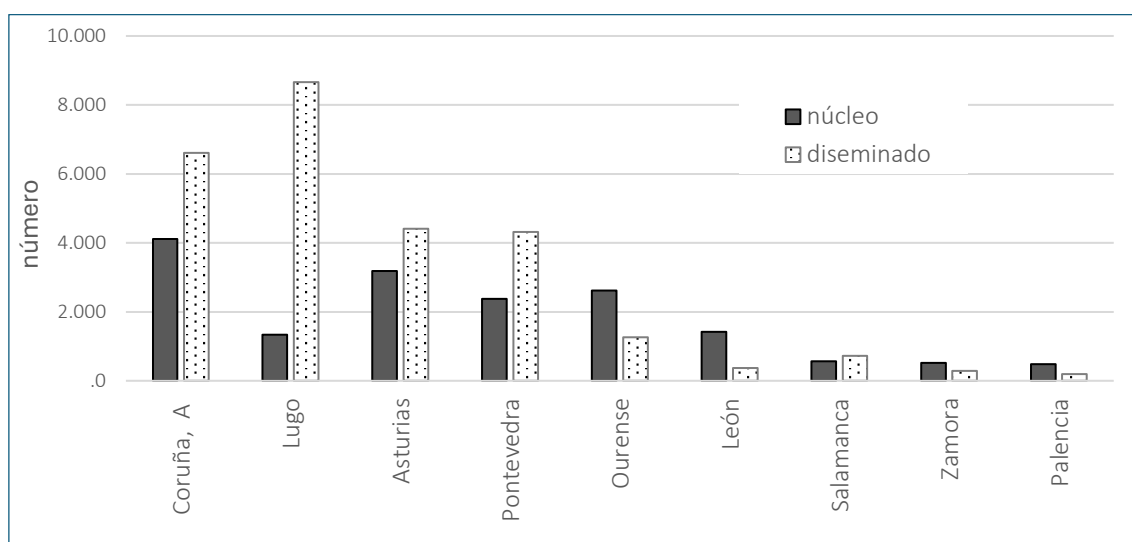
Las condiciones físicas de estos territorios, con sus valores ambientales y de paisaje, los han convertido en áreas muy atractivas para el uso turístico en todos sus formatos pero, a su vez, sus duras condiciones climáticas invernales y las dificultades derivadas (nieve frecuente que dificulta la movilidad por carreteras locales, largos periodos de temperaturas bajas con fuertes heladas...) constituyen trabas a la residencia permanente de personas, haciendo que incluso el número de habitantes que permanece en invierno en estos núcleos sea, mucho más reducido que el que registran las cifras oficiales.

Características distintas, pero con condiciones similares, en cuanto a dificultad de permanencia invernal, se producen en las áreas de llanuras tanto sedimentarias (páramos y campiñas de Palencia, Zamora y León) como en las penillanuras zamoranas. Solo los valles, aunque con algunas dificultades de accesibilidad, mantienen condiciones más favorables para el mantenimiento demográfico.

b) Un sistema de poblamiento muy fragmentado, disperso y disfuncional

En el noroeste peninsular el sistema de asentamientos es diverso y complejo, siendo insuficiente el municipio como unidad administrativa y estadística para su comprensión. Los 742 municipios (712 rurales) del área más interior del noroeste -provincias de Palencia, Ourense, León y Zamora- concentran en 2024 poco más de un millón de habitantes distribuidos en casi 6.000 núcleos y 2.119 diseminados. La mitad de estos se concentra en núcleos urbanos o periurbanos (435 entidades) y el resto se distribuye en núcleos rurales de muy pequeño tamaño. Según datos del nomenclátor de 2024 de las 5.927 entidades singulares de estas cuatro provincias hay casi 200 que no tienen ningún habitante empadronado, 4.004 tienen menos de 50 habitantes y sólo 10 tienen más de 10.000.

Figura 1 Unidades Poblacionales, provincias del Noroeste Peninsular



Fuente: Nomenclátor de Población. 2024. INE.

Galicia constituye un caso más extremo. Según el Nomenclátor del INE (2024), esta comunidad autónoma tiene 30.486 entidades singulares de población, lo que supone casi la mitad (49,1%) del total de España (62.089), aunque su realidad territorial aún es más compleja, como reflejan los más de 38.000 topónimos de lugares registrados. Asturias también presenta un número elevado de entidades de población (6.983), que suponen el 11,2 % del total nacional. También el noroeste de Castilla y León presenta patrones similares de hábitat diseminado, por ejemplo, la provincia de León alberga a 6,8 núcleos de población por municipio. En general se trata de un hábitat muy disperso y de pequeño tamaño. Sirva como referencia el dato de Galicia donde el 91% de sus entidades de población (27.763) tenían menos de 100 habitantes, lo que supone más de la mitad (56%) de las entidades nacionales de este tamaño. También en este aspecto Asturias presenta una realidad similar, ya que las entidades de población de menos de 100 habitantes

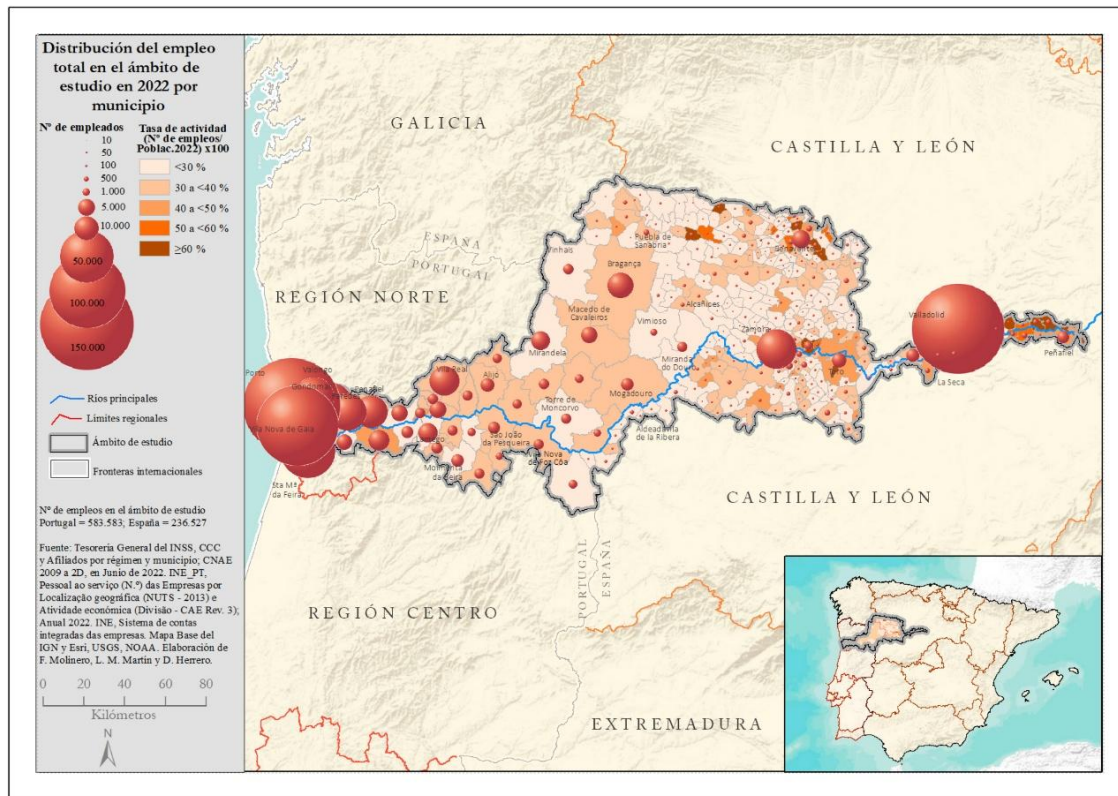
suponen aproximadamente el 83% del total. Sin duda, el modelo de hábitat es un factor a tener en cuenta en el proceso de despoblación, como ponen de manifiesto las aproximadamente 2.000 entidades de población deshabitadas en Galicia según los Nomenclátors de los últimos años.

La estructura de asentamientos del noroeste peninsular constituye una rica malla de pequeños núcleos de poca o muy poca población y que, si bien conforma una red de presencia y de vigilancia del territorio, dada su reducida población permanente tiene baja potencia. Más bien, la estructura de asentamientos se presenta como un escollo para la prestación de servicios, que resultan ineficientes. Este es uno de los problemas más serios a los que se enfrentan estas áreas rurales: cómo mantener el acceso a los bienes y servicios adecuados sin devaluar la riqueza de la red de asentamientos. En general, la ubicación de servicios (los más esenciales, los médicos y educativos) ha hecho que los pequeños núcleos hayan ido cediendo población en favor de los núcleos mayores, produciendo la mengua de muchos y la desaparición de algunos. El declive demográfico no es solo una cuestión de población, sino de estructura y composición de la misma. Los municipios mayores no solo concentran servicios, sino también la población más joven y cualificada, y por ende concentran mayores capacidades de innovación.

c) Una región de frontera alejada de la cooperación

La frontera entre España y Portugal, que podría haber sido un elemento dinamizador de parte de estos espacios, no ha jugado históricamente ningún papel de impulso socioeconómico. Si acaso, su efecto ha sido negativo al tratarse de una frontera muerta. Aunque los flujos cotidianos han favorecido el contacto social y algunas actividades económicas de intercambio (incluido el estraperlo) no se han generado sinergias que habrían podido ayudar al desarrollo de nuevas actividades relativas a la actividad agroindustrial, mucho más extendida en el área portuguesa que en la española. Este efecto es especialmente visible en Zamora donde la frontera marca la diferencia entre dos modelos agrarios muy diferentes, más monoactivo y extensivo en el lado español y más diversificado y pluriactivo en el sector portugués.

Figura 2 Distribución del empleo en el eje del Duero hispano-portugués



Fuente: Alario, M.; Molinero, F.; Martín, L.M.; Herrero, D. (2024): Contrastes en los mercados de trabajo de los municipios rurales del Duero portugués y español. XVIII Coloquio Ibérico de Geografía

d) Un territorio de abandono agrario

En la actualidad la superficie agraria útil (SAU) de Galicia solo representa alrededor del 20% de su territorio, habiendo sufrido una disminución progresiva durante las últimas décadas-1985 a 2005-, que se estima alcanza las 306.334 ha, cerca del 33% de la SAU¹. Las causas de la transformación en las últimas décadas del modelo de uso y gestión del territorio rural son diversas y muchas de ellas son comunes a todo el conjunto nacional. Sin embargo, en el noroeste peninsular, especialmente en Galicia y Asturias, adquieren

¹ Parlamento de Galicia. (2018). Dictamen de la Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan Forestal de Galicia, evaluando la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que viene de sufrir Galicia en octubre de 2017. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, 346, 10 de agosto de 2018.

una especial relevancia aquellas vinculadas a la estructura de la propiedad, fuertemente fragmentada, que han dificultado el acceso a la tierra y favorecido el abandono de la actividad agraria.

El dictamen de la Comisión parlamentaria² que estudió la ola de incendio que asoló Galicia en 2017 identifica el abandono de gran parte del territorio gallego como uno de los principales problemas del medio rural. Este abandono es fruto del cierre de explotaciones agrarias, cuyas tierras no pasaron a ser incorporadas por otras y cuyos efectos visibles incluyen el crecimiento de vegetación espontánea y el deterioro de las infraestructuras productivas hasta poder llegar a hacer inviable o económicamente ineficiente el futuro desarrollo de actividades agrícolas. En otras ocasiones el cese de la actividad agrícola da lugar a plantaciones forestales, motivo por el cual se puede diferenciar entre procesos de abandono o infrautilización.

La relevancia del problema del abandono del territorio rural fue destacada por la práctica totalidad de los especialistas que comparecieron en la citada Comisión Parlamentaria, si bien ya se había reflejado con anterioridad en las diferentes soluciones legislativas adoptadas para luchar contra este proceso.

La normativa que gestiona actualmente el abandono de la tierra agraria es la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, que se refiere a la “tierra agroforestal en situación de abandono” como aquella en la que no se realiza ningún tipo de actividad agrícola, ganadera o forestal y que presenta una cubierta herbácea, arbustiva o arbórea espontánea en la mayor parte de su superficie, mientras que la “tierra agroforestal infrautilizada” se define como aquella cuya actividad o uso no coincide con el uso agroganadero o forestal identificado en el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales, que es el instrumento marco para la ordenación de usos agroforestales contemplado en dicha ley.

El Informe sobre Tierras Agrarias Infrautilizadas³ realizado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación estima que Castilla y León concentra 5900 hectáreas de tierra abandonada y 61.000 hectáreas de tierra sin aprovechamiento. Esta comunidad autónoma ha puesto en marcha el Fondo de Tierras Disponibles y,

² Vid. Nota 1.

³ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Documento de síntesis del Grupo de Trabajo de Movilización de Tierras Agrarias Infrautilizadas (GTMTAI). 2023-2024.

recientemente, mediante decreto⁴, busca facilitar el trasvase de usos forestales como usos agrarios.

3. Unas economías territoriales en mudanza

La evolución de los usos del suelo tiene su raíz en la pérdida de hegemonía del sector primario en términos económicos, laborales y espaciales, con un impacto importante también a nivel ambiental y territorial. En la actualidad el sector de la bioeconomía, y en particular el agroalimentario, aparece como una pieza clave tanto en el futuro del desarrollo sostenible del conjunto de la economía como, en particular, del equilibrio territorial y las dinámicas de las áreas rurales.

En el caso de Galicia se identificaron un total de 512.308 ha de tierra agraria actualmente abandonada⁵, pero con elevada capacidad productiva (lo que supone el 16% del territorio gallego) y, consecuentemente, con potencial para la recuperación o implantación de actividad agrícola o ganadera. Según el estudio referido, el impacto económico directo que tendría la puesta en producción de estas tierras abandonadas supondría un incremento en el sector agrario gallego de 413,3 millones de euros y del 1% del Valor Añadido Bruto total de la Comunidad Autónoma, que ascendería al 3% si se tiene en cuenta el impacto económico inducido. Sin embargo, lo más relevante desde el punto de vista demográfico, es que este impulso económico repercutiría en el empleo, generando alrededor de 10.000 puestos más de trabajo en la región (1,2% del empleo total) que, al estar vinculados al sector agrario y, por lo tanto, necesariamente al territorio, implicarían indiscutiblemente la revitalización demográfica de estas zonas rurales.

En la actualidad, siendo las actividades agrarias principales agentes de gestión del territorio y mantenimiento del paisaje, representan una parte reducida de la ocupación de la población rural. En los espacios rurales demográficamente regresivos, el sector primario supone solo el 20% de la ocupación total. En los municipios progresivos poblacionalmente que están más diversificados económicamente y concentran, en mayor medida, funciones de centros de servicios, los activos agrarios son un 7%. Esta exigua cifra

⁴ Decreto 9/2024, de 6 de junio, por el que se regulan las autorizaciones de cambio de uso forestal. BOCyL 10 de junio de 2024.

⁵ Corbelle-Rico, E., Sánchez-Fernández, P., López-Iglesias, E., Lago-Peñas, S., Da-Rocha, J.-M. (2022). Putting land to work: An evaluation of the economic effects of recultivating abandoned farmland. *Land Use Policy*, 112, 105808.

contrasta con el 18% que suponen las actividades de comercio y servicios de reparación en estos pueblos⁶).

Algunas actividades relacionadas con importantes recursos locales en estos territorios a lo largo de su historia reciente, como la industria extractiva, han desaparecido prácticamente de la oferta de empleo local (1% de los ocupados), mientras que se refuerzan otras ramas industriales también vinculadas directamente a los recursos locales, como la industria agroalimentaria (10% de ocupados en espacios rurales progresivos y 6% en los regresivos) que constituye una de las actividades de fuerte potencial futuro, siempre que se apueste por la calidad, se vincule al territorio y se articule con el turismo rural. Sin embargo, incluso en algunas producciones agroalimentarias básicas de consumo local (como puede ser la panadería) se está produciendo una concentración de productores en unos pocos centros de mayor tamaño que abastecen al resto de los espacios rurales mediante comercio ambulante.

El turismo rural constituye, junto con la agricultura y la industria agroalimentaria, uno de los pilares económicos de estos espacios, ocupando al 10% de los trabajadores. Un turismo rural que tiene diferentes tipos de manifestación, desde las estancias de corta duración en alojamientos regulados por la normativa de turismo rural de cada CCAA (casas rurales, hoteles rurales, posadas...) hasta las residencias secundarias que pueden ser ocupadas desde unas semanas al año a varios meses al año y que tienen un impacto fundamental en estos territorios, tanto desde el mantenimiento del poblamiento y las actividades de construcción asociadas, hasta la supervivencia de algunos servicios para la población permanente, que logran mantenerse durante todo el año con los recursos generados en verano y los fines de semana.

Recientemente han emergido nuevas funciones y usos que se asignan a los espacios rurales en tanto que productores/abastecedores de energías verdes. A este respecto se constatan carencias en los planes de ordenación territorial para estas actividades. Es esencial el estudio de su impacto en las comunidades locales, sobre algunos conflictos que se están produciendo y ensombreciendo las oportunidades que puede ofrecer en cuanto a disposición de recursos y desarrollo de economías territoriales.

⁶ Considerando las provincias de Palencia, Ourense, León y Zamora.

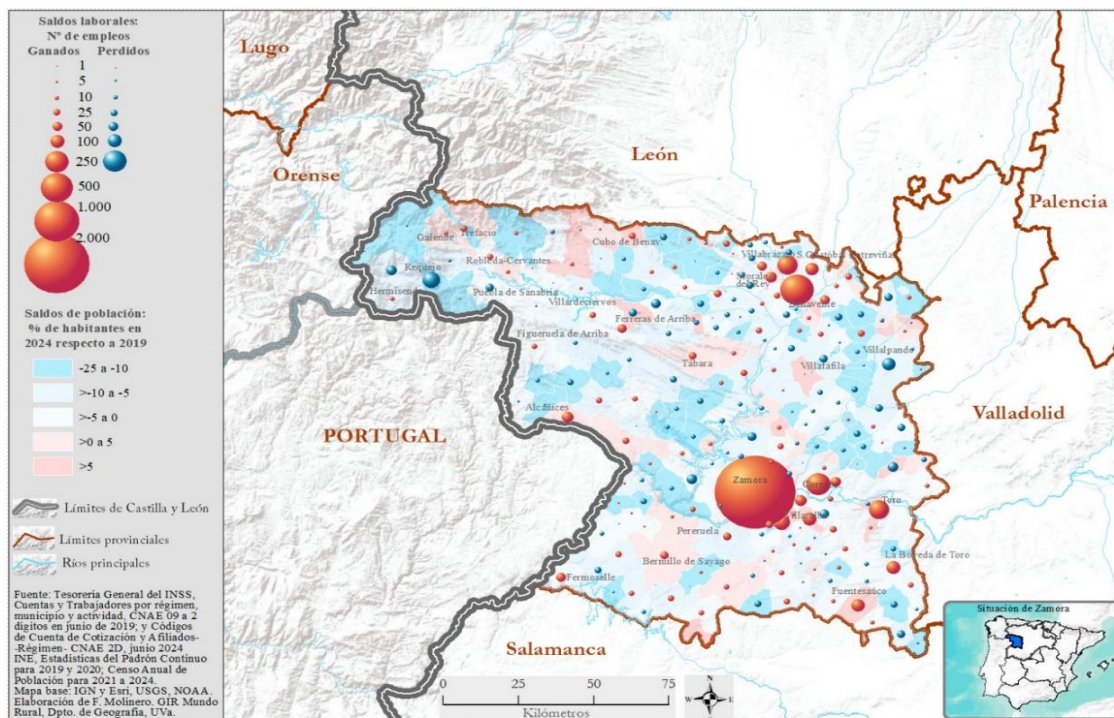
4. Desequilibrios demográficos y territorios de movilidad

Respecto a la población rural del noroeste peninsular, hay dos aspectos que resultan especialmente notorios, en comparación con el conjunto nacional: el gran envejecimiento y la poca presencia de inmigrantes extranjeros. El envejecimiento extremo, que obliga, incluso, a utilizar métricas específicas como las tasas de mayores de 80 años, ofrece dos derivadas. De manera directa dificulta enormemente la revitalización social y económica de estas zonas, que no cuentan con contingentes de personas para hacerse cargo de las actividades. Asimismo, el envejecimiento genera dinámicas de cuidado que recaen en las familias, ante las dificultades de acceso a los servicios.

Junto a las tasas de crecimiento vegetativo negativo, la zona noroeste se distingue también por una presencia relativamente pequeña de personas extranjeras, algo que llama la atención especialmente en relación con otras áreas rurales españolas en proceso de despoblamiento. La atracción de población extranjera supone actualmente la principal fuente de dinamización de estas áreas, por lo que resulta indispensable tener en cuenta esta ausencia relativa.

El principal flujo de entrada demográfico se produce en algunas zonas a través de la resignificación patrimonial y ambiental de las mismas para convertirlas en atractivos turísticos, algunos de larga data (Ancares, Sanabria, Montaña leonesa, Montaña palentina) y que se corresponden con el desarrollo de segundas residencias. Estas urbanizaciones responden a una mezcla de movilidades turístico-residenciales, pero también según la zona, a retornos de hijos del pueblo. No obstante, las segundas residencias también son indicativas, especialmente en núcleos pequeños, de abandono o de estrategias de multirresidencia, en las que se combinan con una residencia principal en la cabecera comarcal o la ciudad.

Figura 3 Saldos laborales y de población de los municipios de Zamora entre 2019 (antes de la pandemia) y 2024



Fuente: Alario M. y Molinero, F. (2025): Disfunciones del mercado laboral de áreas rurales con problemas de despoblación: el caso de Zamora como espacio transfronterizo. XXIX Congreso de la Asociación Española de Geografía AGE y Universidad de Extremadura

La movilidad explica buen parte de la actividad de subsistencia rural. De forma creciente las actividades económicas ya no vinculan a los trabajadores al territorio. La fuerte movilidad de la población en isócronas de 30 a 60 minutos permite que una buena parte de los trabajos más cualificados del medio rural sean atendidos por profesionales que viven en las grandes cabeceras o en los núcleos urbanos y periurbanos. Un hecho generalizado entre el personal sanitario y de los centros educativos, así como en funcionarios de otras dependencias públicas –secretarios de ayuntamiento, secretarios judiciales, etc.–, pero, también, en el personal cualificado de las empresas... y que empieza a producirse, incluso, entre personal no cualificado y los propios empresarios agrarios (cada vez hay más agricultores que viven en las capitales de provincia y se desplazan diariamente a sus explotaciones, especialmente en actividades agrícolas predominantes en los espacios de llanura del territorio). Un hecho que descapitaliza a los núcleos rurales y que muestra las dificultades de asentamiento familiar.

Se está generando una situación en la que la dinámica laboral no va pareja a la territorial. Hay trabajos que no se cubren por la población local en los espacios rurales y atraen trabajadores (que no residentes) desde áreas urbanas, mientras que una parte de la

población local sigue saliendo en busca de oportunidades que no encuentra en sus territorios (especialmente mujeres jóvenes) demostrando que el trabajo es una condición imprescindible pero no la única que ayuda al arraigo y atracción de población.

5. Olvido patrimonial

Han sido las comunidades rurales quienes tradicionalmente han moldeado y atendido el paisaje, convertido así en el verdadero patrimonio a transmitir de una generación a otra. El paisaje agrario es un totalizador de actuaciones heredadas y los modelos que se han construido en algunos casos han sido ejemplares. Con la desvitalización, por vaciamiento demográfico, de las comunidades rurales, se ha producido una importante pérdida irreversible de patrimonio tanto material como inmaterial. El abandono de prácticas tradicionales, además de reducir oportunidades laborales y generar rupturas en la transmisión del conocimiento local, incrementa riesgos ambientales como los incendios forestales o la pérdida de biodiversidad.

El medio rural es también depositario de un sinnúmero de tradiciones y elementos de patrimonio que forma el núcleo de las distintas culturas e identidades, parte de las cuales está en peligro de desaparición. Incluso algunos elementos declarados como patrimonio de la UNESCO pueden correr serio peligro de supervivencia. Con estos procesos desaparecen las fuentes de ese patrimonio inmaterial (la tradición y recopilación oral) perfilándose así como los efectos dinámicos del abandono. A pesar de todo, muchas comunidades locales han puesto empeño especial en los últimos años en recuperar y revitalizar tradiciones, ritos y fiestas populares que han sido reclamo de atracción turística hacia algunos pueblos y han generado ciertos beneficios económicos, en ocasiones con cierto apoyo institucional como forma de intentar salvar parte del patrimonio inmaterial sirviendo de palanca para hacer revivir parte del año a los pueblos.

II. Radiografía de diagnóstico: marco de acción

El recorrido anterior pone de manifiesto que la pérdida de población y de actividad agraria no puede abordarse únicamente desde una lógica demográfica o económica, sino que debe entenderse como el resultado de dinámicas históricas, culturales y ecológicas entrelazadas. También la mirada desde una perspectiva socio-ecológica permite comprender con mayor precisión la compleja trama de interdependencias entre las comunidades humanas y los ecosistemas que habitan, así como enfrentar desde el propio territorio procesos como el despoblamiento y el abandono de prácticas agrícolas, ganaderas y forestales tradicionales, que tienen efectos tanto en la sostenibilidad ambiental como en la viabilidad socioeconómica de los territorios.

Con objeto de (re)construir de forma armónica la relación de los habitantes rurales, tanto con el entorno como con el conjunto de la sociedad, el campo analítico lo conforman la población, la actividad y el territorio. La síntesis del diagnóstico realizado previamente una vez reordenado en función de estos tres elementos nos permite destacar tres grandes vectores para afrontar los retos de la ruralidad del noroeste peninsular:

- En primer lugar, la población rural presenta problemas de renovación que desequilibran su estructura y alteran la capacidad de desarrollo socioeconómico y de porvenir de las poblaciones locales. Es la cuestión de la revitalización rural.
- En segundo lugar, las actividades que se asientan en el medio rural han ido alejándose de la participación de las poblaciones locales. De forma creciente, las poblaciones rurales desarrollan sus actividades fuera del entorno, y las actividades que existen en el entorno y en la propia comunidad local se realizan con una participación reducida de las poblaciones locales, siendo la atención a los servicios del funcionamiento cotidiano cada vez más dependiente de trabajadores con residencia exterior a la localidad. Es la cuestión que podemos denominar de anclaje socioeconómico. Hay dependencia del trabajo exterior y el aprovechamiento de los recursos locales no demanda población local. El anclaje socioeconómico extendería la idea de desarrollo local, generalmente centrada en la puesta en valor de los recursos locales, a la reversión local de los outputs.

- En tercer lugar, el territorio se estructura en su aprovechamiento en un contexto que podemos denominar de gobernanza débil, que viene motivado de una forma importante por el absentismo y la desvalorización de la propiedad. De forma expresiva podría decirse que las oportunidades que brinda el territorio están en “manos muertas”. El número de fincas cuyos propietarios son desconocidos, que están en manos de múltiples propietarios, o cuyos propietarios residen en lugares muy distantes para ejercer funciones de control es muy numeroso. Sobre ello se añade una estructura caracterizada por pequeñas propiedades y su carácter remoto y disperso. Estos condicionantes hacen difícil la puesta en valor y reducen la capacidad de ordenación, aprovechamiento e innovación de los recursos territoriales tanto en sus dimensiones agroforestales y ganaderas, así como ambientales y bio-productivas. Es la cuestión que podemos denominar de la economía territorial.

Bajo este diagnóstico de fenómenos de trazo grueso, el plan de actuación para armonizar población, actividad y territorio se organiza en tres haces de objetivos concatenados e interdependientes:

- Rejuvenecer la población para garantizar la pervivencia de comunidades locales.
- Conectar las actividades productivas con la vida local para generar dinámicas endógenas.
- Fortalecer el peso local en la gestión y protección ambiental y territorial.

El trabajo realizado por el comité de expertos ha señalado 14 cuestiones-clave de las que se derivan haces de medidas dirigidas de forma específica a dar respuesta a los tres objetivos señalados [Véase cuadro 1]. Se añade además, de forma transversal, el marco de la gobernanza de escala territorial.

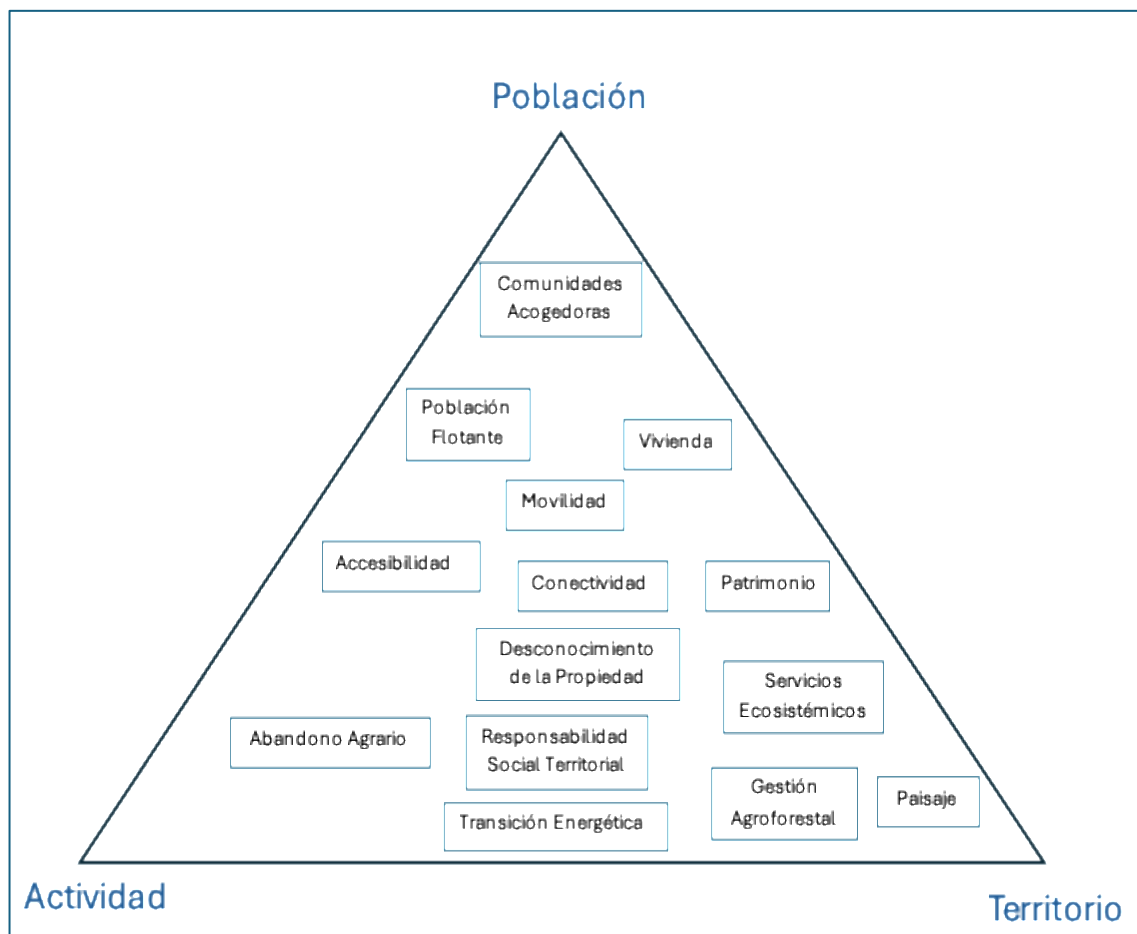
Las distintas medidas, acciones o planes que se pongan en marcha tienen distintos actores, con distintas iniciativas políticas y capacidades de gestión, así como distintas escalas de implementación. Sin embargo, deben aplicarse territorialmente –en un lugar– y territorializadamente –pensando y buscando sus efectos locales–. Bajo este criterio se hace necesario un marco de gobernanza socio-territorial que permita materializar y planificar adecuadamente su realización. La gobernanza socio-territorial, aunque colocada en el último lugar del informe es un elemento sobre el que pivota la potencialidad de las iniciativas de políticas públicas.

Tabla 1 Conjuntos de medidas y objetivos

		Rejuvenecer la población para garantizar la pervivencia de comunidades locales	Conectar las actividades productivas con la vida local para generar dinámicas endógenas	Fortalecer el peso local en la gestión y protección ambiental y territorial
Gobernanza territorial: ayuntamientos y comarcas	Comunidades Acogedoras			
	Población Flotante			
	Movilidad			
	Vivienda			
	Accesibilidad			
	Conectividad			
	Patrimonio			
	Desconocimiento de la Propiedad			
	Abandono Agrario			
	Responsabilidad Social Territorial			
	Servicios Ecosistémicos			
	Transición Energética			
	Gestión Agroforestal			
	Paisaje			

Las distintas cuestiones se organizan y encuadran dentro del marco-población-territorio-actividad-. La figura 4 procura mostrar la fuerte interrelación y vinculación que tienen entre sí las distintas iniciativas, pero especialmente por ello las posibilidades de sus efectos combinados sobre los tres vértices considerados. Los conjuntos de acciones se presentan así, no como soluciones finalistas, sino como direcciones que pueden encadenarse dentro de la búsqueda de los necesarios equilibrios.

Figura 4 Interrelaciones de los conjuntos de medidas en el marco de acción



III Conjuntos de medidas

1. Comunidades Acogedoras

Resulta crucial y necesario reconocer y visibilizar el papel que las migraciones transnacionales están teniendo en la revitalización y el mantenimiento de sectores económicos clave en las áreas rurales más despobladas, así como en las áreas rurales con fuerte implantación de agriculturas intensivas. Es imprescindible atender el reto que implica la gestión de la diversidad cultural y el potencial rechazo que puede provocar en la población autóctona la competencia por los recursos públicos, la formación de guetos residenciales, o la aparición de focos de marginalidad, por la falta de una gestión adecuada de los flujos de trabajadores de temporada, en condiciones de vulnerabilidad y carentes de elementos de arraigo.

El asentamiento de población inmigrante no se puede asimilar a la de los retornados ni a los neorrurales autóctonos. Es necesario implementar políticas de acogida, inclusión y convivencia intercultural dirigidas a estos colectivos. Y es más necesario que nunca en el actual contexto político, en que se está alentado desde algunas fuerzas políticas la criminalización de los inmigrantes y los discursos de odio.

Medidas y propuestas:

El arraigo de familias de origen inmigrante que están cubriendo actividades claves de las economías rurales solo es posible si se dan las condiciones para que el medio rural ofrezca oportunidades de progreso y movilidad social. En este sentido debe considerarse específicamente:

- El acceso al alquiler de viviendas suele ser mucho más difícil para los inmigrantes extranjeros, por lo que se requiere un apoyo público reforzado en este terreno.
- Desarrollar y reforzar las medidas de apoyo escolar para los menores de familias inmigrantes.
- Facilitar la convalidación y el reconocimiento de títulos académicos y profesionales.
- Impulsar los programas de enseñanza del idioma para las comunidades no hispanohablantes.
- Implantación y desarrollo de cursos cortos de adecuación y formación para las actividades profesionales que suelen ser de primera inserción en el mercado laboral: trabajo doméstico, cuidados, manipulación alimentaria, reparación y mantenimiento básico de instalaciones, etc.
- Vigilancia para que las condiciones laborales se adecúen a la legalidad.
- Desde una perspectiva de género es necesario prestar especial atención a las mujeres inmigrantes que tienen más dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, por ejemplo, las de origen marroquí, que suelen llegar reagrupadas por sus familiares varones y tienen un bajo nivel formativo y poco dominio del idioma, o las que son cabezas de familia monoparentales, como muchas mujeres de origen latinoamericano.

Además de las distintas medidas que se consideran de acompañamiento para la instalación de nuevos residentes, se debe considerar una relación bidireccional de encuentro también de la población local.

- Impulsar vías de relación y encuentro con la población autóctona y participación en la comunidad local. En este sentido, deben contemplarse programas en el ámbito de educación social por una parte dirigidos a potenciar y sensibilizar a la población autóctona en el reconocimiento de la diversidad cultural y, por otra parte, dirigidos a fomentar el conocimiento de las sociedades locales por parte de la población inmigrante.

Si bien debe impulsarse la realización de programas de acogimiento, acompañamiento y encuentro por parte de los propios ayuntamientos es necesaria también el apoyo a las distintas asociaciones y ONGs que pueden ser prestadoras de servicios en los municipios de pequeño tamaño con pocos recursos para el desarrollo de programas sociales locales.

2. Población Flotante

Las áreas rurales se ven sometidas a flujos de movilidad muy diversos que, en conjunto, las convierten en espacios habitados y utilizados de muy diversas maneras. La duración de las estancias y la repetición de las mismas configuran una variabilidad de situaciones que generan presiones sobre el territorio que se superponen a las meramente producidas por la población residente.

Se trata en buena medida de flujos que alimentan desde municipios de mayor tamaño a los más pequeños, principalmente relacionados con estilos de vida — ocio y turismo, segunda residencia— y trabajo —*commuting* inverso y migraciones temporales—. Por el contrario, muchos flujos de salida de las zonas rurales se encuentran supeditados a la actividad laboral y a necesidades cotidianas relacionadas con el acceso a actividades, bienes y servicios de los que se carece en los municipios más pequeños.

Hay, por lo tanto, un desequilibrio en la movilidad que prima el tamaño y la centralidad de los lugares, al que contribuye la concentración de oferta de transporte no privado. Centros comarcales y ciudades se convierten en el origen de los flujos que llegan a las áreas rurales y acumulan actividades, bienes y servicios fundamentales para las zonas rurales. Además, mientras que el impacto de la movilidad de entrada en territorios de baja densidad puede llegar a ser proporcionalmente muy relevante, la mayor escala del centro urbano permite absorber con mucha mayor facilidad el impacto de la movilidad relacionada con la provisión de servicios de los pueblos circundantes.

Uno de los aspectos institucionales más relevantes que alimentan el círculo vicioso de la despoblación es la menguante capacidad económica de los ayuntamientos rurales, estrechamente vinculada al padrón municipal como principal variable de reparto de los mecanismos de financiación estatal y autonómica. El despoblamiento reduce, en primera instancia, la recaudación local y los servicios para, en una segunda fase, alimentar nuevos procesos de despoblamiento basados en esa merma de servicios.

En la práctica, existe un desajuste entre la población considerada administrativamente a efectos de financiación —la población empadronada— y la población que demanda efectivamente servicios —la población presente o usuaria del territorio—,

particularmente elevada en contextos rurales caracterizados por la presencia de segundas residencias, como la comarca de Sanabria o la Montaña Palentina.

Uno de los indicadores fundamentales es el de “población máxima estacional” recogido en la *Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales* a nivel de núcleo de población para todos los municipios menores de 50.000 habitantes. En el noroeste las cifras de población máxima estacional son, en conjunto, entre 1,5 y 5 veces la población empadronada, con una clara concentración de máximos en torno al espacio más claramente turístico: la comarca de Sanabria.

Existen dos clases principales de flujos basados en los estilos de vida que determinan la presión sobre el territorio. El primero establece una relación más permanente con el territorio, mediante la residencia por temporadas y recurrente. Se trata de un grupo compuesto básicamente por personas que, por arraigo familiar o por voluntad personal, eligen un núcleo rural como área de segunda residencia y a ella se desplazan de forma temporal pero recurrente a lo largo del año, con máximos en verano, puentes y festivos. Su nivel de integración suele ser bueno o muy bueno y constituyen un elemento clave para el mantenimiento de servicios básicos a la población permanente, como el comercio básico o el bar.

El segundo, manteniendo el ocio como razón impulsora básica, se refiere a los turistas rurales. Personas que, sin vincularse a ningún espacio concreto, utilizan los alojamientos de turismo ubicados en el medio rural (los más significativos, pero no únicos, los alojamientos regulados por la normativa de turismo rural). Son un elemento clave para la dinámica económica de los espacios rurales porque mantienen la actividad de alojamiento, hostelería y restauración, clave hoy en la mayor parte de nuestros espacios rurales, especialmente en áreas de baja densidad y gran patrimonio natural como los espacios de montaña.

En el ámbito laboral, existe también una pequeña corriente de *commuting* inverso de trabajadores cualificados hacia las áreas rurales periféricas. Más significativo, sin embargo, es el caso de los trabajadores por temporadas, especialmente en el sector agrícola, a menudo extranjeros, que generan nuevas dinámicas y demandas que atender en los pequeños municipios.

Medidas y propuestas:

El objeto de las medidas es el reconocimiento de la realidad fluida y las presiones soportadas por las áreas rurales, la necesidad de una dotación adecuada de servicios y el reequilibrio fiscal.

- **Indicadores de población máxima estacional y empadronamiento secundario.** Resulta necesaria la mejora de la información sobre indicadores como el de “población máxima estacional”, que permiten proyectar una imagen real de la presión demográfica realmente soportada en el territorio, incluyendo la recurrencia de los flujos y los vínculos de sus protagonistas con el territorio. El empadronamiento secundario o registro de población vinculada vendría, por una parte, a reconocer la realidad fluida de las áreas rurales y, por otra, reduciría el impacto negativo de la pérdida de población residente en los servicios locales.

Al igual que el concepto de población vinculada —abandonado en la estadística oficial—, el empadronamiento secundario se refiere al registro administrativo de personas con un vínculo activo con el municipio, bien sea por la tenencia y utilización de una segunda residencia, bien sea por tener en el municipio la base de su actividad laboral. Por el carácter fundamentalmente residencial del empadronamiento, resulta más efectivo pensar en un empadronamiento ligado a residencia temporal en el lugar. El empadronamiento secundario se encuentra fundamentalmente vinculado a la residencia. Como se desarrollará en el apartado específico, las medidas sobre la vivienda resultan claves para el mantenimiento y dinamización de las áreas rurales.

El empadronamiento secundario podría facilitar el acceso a la vivienda en alquiler, así como las ayudas para la rehabilitación y adaptación de las viviendas. Asimismo, se reforzaría la pertenencia y el vínculo comunitario, y la propia carta de ciudadanía de los residentes temporales, que pasarían a ser sujetos de derechos y obligaciones en relación con la localidad.

- **Equilibrio territorial y fiscal.** En el ámbito turístico, podrían explorarse fórmulas de contribución finalista vinculadas a la actividad turística, orientadas explícitamente al mantenimiento de servicios locales y del entorno construido y natural. En territorios despoblados, estas herramientas deberían concebirse no como mecanismos de contención del turismo, sino como instrumentos de sostenimiento territorial.

Aunque debe reconocerse su difícil implantación, el empadronamiento secundario permitiría repartir la carga fiscal entre los diversos lugares de residencia y/o actividad. Es esperable un impacto muy positivo en términos de cohesión específicamente territorial. No solo por el presumible balance favorable de las áreas despobladas en relación con las pobladas en términos de intercambio de población efectivamente residente, sino también porque el impacto de pequeñas cantidades absolutas de residentes secundarios en lugares pequeños tendría un efecto relativamente mayor.

El impacto sobre la financiación local se realizaría a través de la atribución proporcional de los impuestos estatales y autonómicos a las entidades locales de acuerdo con un cálculo poblacional corregido según el registro de empadronamiento secundario.

Por el contrario, los impuestos locales, tal y como ya ocurre en los ayuntamientos con alta presión demográfica estacional, podrían contener efectos correctores que aumentarían el gravamen por falta de uso. Si bien esto se utiliza para gravar más a los residentes temporales en zonas con alta presión turístico residencial, en áreas despobladas como el noroeste cabe pensar, más bien, en estimular el empadronamiento secundario sin aumentar el gravamen, penalizando únicamente a poseedores de viviendas sin uso.

- **Acceso a servicios.** Un aspecto de interés sería la realización de planes de servicios que tengan en cuenta la fluctuación de la demanda local, previendo mayor presión durante periodos de vacaciones, muy especialmente durante el verano. En este sentido, resulta clave el redimensionamiento y facilitación de los servicios de salud, de especial relevancia para la población mayor residente, que no ha de verse perjudicada.

En el caso de los trabajadores temporales, resulta clave una planificación específica de acogida, que incluya soluciones habitacionales adecuadas, acceso efectivo a servicios básicos y coordinación con empleadores y administraciones superiores. Los *commuters* cualificados deberían contar con incentivos específicos para su arraigo en las áreas rurales (vivienda, transporte, oportunidades de emprendimiento).

El principal beneficio que auguran las medidas sobre población flotante y empadronamiento secundario es la posibilidad de mejorar el funcionamiento de las pequeñas administraciones locales. Se podría tanto mejorar —si no, al menos, mantener— los servicios locales, como atender las demandas de la población vinculada, actualmente sujetas a conflictos (piscina o equipamiento deportivo frente a centros de día o calles bien adaptadas a la población mayor), lo que puede convertirse en una oportunidad para generar vínculos más estables con el territorio.

3. Movilidad

La movilidad espacial es un aspecto clave de la vida cotidiana en las áreas rurales. Aunque el estudio de la movilidad entraña tanto su dimensión física como digital, aquí nos centraremos en las necesidades de movilidad física que afectan a la población rural.

La baja densidad, por una parte, y la dispersión de los asentamientos, por otra, obligan a realizar desplazamientos cotidianamente para multitud de aspectos: de la ocupación y los estudios al acceso a mercancías, servicios y equipamientos, pasando por la mera interacción con familiares, amigos, vecinos o comunidades más o menos distantes.

Esta realidad obliga a un enfoque de la movilidad en términos de servicio público. El tratamiento del transporte público, como servicio de interés general, guarda ciertas similitudes con la provisión de otros servicios. En su provisión intervienen umbrales de población y de uso o localizaciones accesibles, al igual que en otros servicios. Sin embargo, debe subrayarse que, más allá de eso, el transporte es la llave que da acceso a otros muchos servicios. De ahí su importancia estratégica, en combinación con la ubicación de servicios y equipamientos y las mejoras en la provisión de servicios a través de redes digitales.

Las zonas rurales se consideran especialmente expuestas a la pobreza de transporte, entendida como la dificultad para acceder a participar plenamente en la vida social por la falta de disponibilidad, accesibilidad y/o asequibilidad del transporte.

La zona noroeste no es solo un territorio rural, sino que también se encuentra condicionado, al menos en parte, por su carácter periférico, montañoso y remoto, lo que aumenta su vulnerabilidad en relación con la movilidad. Esta situación obliga a realizar muchos desplazamientos si se quiere acceder a las oportunidades que ofrece el territorio. Por el contrario, la ausencia y la dificultad en los movimientos compromete las posibilidades de arraigo y desarrollo de las poblaciones rurales.

En cuanto a las redes de comunicación, la movilidad ha de producirse casi necesariamente por carretera en la mayor parte del territorio. En general, hay accesibilidad razonable a vías de alta capacidad. Sin embargo, las zonas de montaña que atraviesan este espacio

(fundamentalmente Ancares y Sanabria) experimentan mayores dificultades. Por otra parte, es una zona sometida a episodios de adversidad meteorológica en invierno, en forma de heladas y nevadas, lo que afecta a las condiciones de movilidad por carretera.

Medidas y propuestas:

En cuanto a la interacción entre las demandas de movilidad y la estructura de la población, el gran envejecimiento del noroeste reclama un esfuerzo por adecuar las medidas de movilidad a una población con especiales dificultades de movilidad, tanto por su menor nivel de motorización como por limitaciones funcionales propias de la edad. En relación con el envejecimiento, también debe contemplarse la elevada demanda de la movilidad relacionada con los servicios de salud.

No obstante, las políticas de movilidad han de combinar el esfuerzo por atender a la población envejecida con la preocupación por facilitar la movilidad de aquellos sectores clave para el arraigo de la población y que pueden ver comprometida su movilidad por diversas razones. En primer lugar, las mujeres, que presentan índices menores de motorización, menor acceso a vehículos privados y mayores tasas de actividad local. En segundo lugar, los niños y los jóvenes. En este caso, el transporte escolar juega un importante papel, aunque está sujeto a diversas orientaciones, mientras los jóvenes demandan formas de movilidad muy flexible. Finalmente, los extranjeros, para quienes algunos aspectos del sistema de automovilidad, como el acceso o convalidación de permisos de conducción, puede llegar a suponer un lastre para el arraigo.

- **Infraestructura.** En el terreno de las infraestructuras, no debe descuidarse el mantenimiento de la tupida red de carreteras, especialmente las menos transitadas de titularidad local o provincial, revisando su seguridad y adaptación a las condiciones climáticas, y acometiendo las reformas necesarias para evitar el aislamiento, especialmente en invierno, teniendo en cuenta las condiciones de movilidad para una población envejecida.

No obstante, el mayor esfuerzo lo demanda el transporte público. En el ámbito del ferrocarril, y aunque su evolución apunta al paulatino abandono de las líneas regionales, no puede dejar de plantearse el papel tan positivo que desempeña este modo de transporte para la vertebración de los territorios por los que discurre. Al menos, vale la pena considerar seriamente su mantenimiento, reforzando su intermodalidad, adaptando estaciones, estableciendo rutas lanzadera por carretera hacia el entorno y promoviendo su uso en combinación con otros modos de proximidad como la bicicleta.

El transporte público por carretera reclama, asimismo, reforzar el espacio físico de las estaciones y paradas entendidas como *hubs* de movilidad rural, que no solo faciliten el vínculo intermodal sino también entre actores (autobuses públicos, microbuses comunitarios, taxis privados, vehículos compartidos, ciclistas). De la misma forma, el espacio físico debe incorporar elementos digitales que mejoren tanto la eficiencia del transporte como la experiencia de los viajeros, manteniendo el control real de los horarios y rutas. Por último, estos centros de movilidad pueden acompañarse de medidas de reactivación local que hagan visible la oportunidad para el encuentro y el desarrollo de la población del área, estableciendo alrededor espacios públicos de calidad.

En el ámbito más local, la facilitación de caminos y vías ciclables, con señalización, medidas de seguridad o calzada segregada entre otros, son aspectos imprescindibles para incentivar la movilidad activa.

- **De la línea regular al transporte a demanda.** El transporte bajo demanda (*Demand-responsive transport*, DRT) supone la principal innovación en cuanto al transporte en zonas con baja densidad. Hasta el momento, el transporte a demanda se ha contemplado fundamentalmente para cubrir el acercamiento a los centros comarcales. Su enfoque a partir de la reducción de costos del transporte regular podría solo atenuar los problemas de ineficiencia, sin suponer una mejora sustancial en la prestación del servicio y, sobre todo, en la reducción de la dependencia de la automovilidad de la población. El bajo precio o la gratuidad son incentivos relevantes, cuyo efecto ha de ser evaluado.

Los sistemas de transporte a demanda tienen margen para mejorar su capacidad para dar respuestas ventajosas, incorporando sistemas para integrar peticiones y optimizar rutas en un tiempo cada vez menor, gracias a la digitalización. Esto supone tanto la reducción de los tiempos de respuesta como la posibilidad de incorporar paradas lo más cercanas posibles al lugar de destino final de los usuarios. Pueden nutrirse los algoritmos de datos con los planes de viaje que permitan conectar mejor las necesidades horarias de los usuarios.

Dado que apunta a sustituir al recurso de transporte público más inclusivo, resulta imprescindible revisar periódicamente la usabilidad de las aplicaciones, la integración de sistemas de ayuda virtual con lenguaje natural, los sistemas de billeteaje, reserva, etc., de modo que el uso del transporte público sea intuitivo y práctico, especialmente pensado para personas mayores.

En zonas con alta dispersión, el transporte a demanda puede contemplarse no sólo como una forma de racionalización de las líneas regulares, sino como una posibilidad de mejorar la movilidad más local o de último kilómetro, desde las

estaciones en núcleos principales a otros núcleos o diseminados. No obstante, la muy baja demanda podría aconsejar, más bien, el subsidio de los servicios de taxi en estas áreas.

- **Movilidad compartida.** La movilidad compartida tiene dos modalidades fundamentales: el viaje compartido (*ridesharing*) y el vehículo compartido (*carsharing*).

La principal línea de actuación debería ser el viaje compartido. Sus ventajas son fundamentalmente económicas y ambientales. Puede dirigirse tanto a movidades regulares como episódicas y puede organizarse tanto comunitariamente como sobre la base de una plataforma de registro, como es el caso de Blablacar o Llavamer (esta última un desarrollo específico del CEDER Merindades). Su implementación se nutre fundamentalmente de la vitalidad de las comunidades y de la confianza. El papel de las instituciones es, más bien, de legitimación e incentivación de dichas iniciativas, no sólo en el ámbito estrictamente local, sino también comarcal, de modo que pueda crearse una masa crítica mínima de usuarios que hagan efectiva la medida. Una iniciativa más decidida podría desarrollar una plataforma pública digital y, sobre todo, ofrecer incentivos a los conductores a través de subsidios por kilómetro, facilidades de aparcamiento, de sustitución de vehículos por más eficientes, o reducción de impuestos sobre vehículos.

En cuanto al vehículo compartido, no es fácil de incorporar como una solución generalista ni especialmente eficiente en un contexto despoblado. Sin embargo, podría resultar útil en algunos contextos no comerciales. Por ejemplo, si se contempla como una solución para necesidades concretas como pueden ser vehículos adaptados o furgonetas para usos concretos. Sobre la base de un esquema comunitario, ofrecido con conductor, puede hacer las veces de taxi allí donde no lo hubiera, para el desplazamiento de mayores, niños o discapacitados.

Tanto el viaje compartido como el vehículo compartido necesitan un mejor encaje en el ordenamiento institucional. Un aspecto clave tiene que ver con los seguros, que o bien limitan sus coberturas o bien se encarecen mucho. Es deseable una acción institucional para mejorar las condiciones del aseguramiento y no lastrar el desarrollo de la movilidad compartida.

- **Integración con otros medios: movilidad de último kilómetro y movilidad de larga distancia.** La integración de medios es un aspecto importante para la facilitación del transporte cotidiano en las áreas rurales. La perspectiva de la movilidad como servicio (*MaaS*, *Mobility as a Service*) permite la integración digital y física de los diversos modos de transporte, mediante aplicaciones alimentadas en el territorio que permiten tanto la coordinación desde los operadores como una mejor

experiencia para los usuarios. La coordinación de horarios de los diversos modos y la unificación de la plataforma de pago son aspectos clave.

Este es un aspecto central para enlazar las formas más institucionalizadas de movilidad cotidiana con la movilidad de último kilómetro, cuya pluralidad y flexibilidad la mantiene sujeta al uso del transporte privado. La medida más al alcance sería la coordinación en una sola plataforma de las líneas regulares con las de transporte a demanda.

Por otra parte, movilidades más episódicas hacia grandes centros urbanos (Valladolid, Santiago, Gijón o Madrid) pueden conseguir mejor integración con los sistemas locales a través de estas plataformas. Un aspecto de especial interés, en este sentido es la integración en el ámbito ferroviario de horarios de los trenes regionales y los de alta velocidad, que permitirían una conexión más fluida con los grandes centros urbanos.

- **Movilidades específicas: movilidad sanitaria y movilidad educativa... y movilidad sin propósito.** La movilidad sanitaria no urgente ni medicalizada podría beneficiarse del enfoque de esquemas de transporte comunitario, en los que se parte de la demanda y se arbitran los medios de transporte localmente para hacer frente a las visitas a hospitales y centros de especialidades.

En cuanto la movilidad educativa, se trata de un recurso muy presente, que precisa alguna reformulación. Por una parte, es una reclamación común arbitrar medidas para posibilitar su utilización como transporte comunitario cuando hay plazas libres. Por otra, deberían tenerse en cuenta las necesidades educativas y comunitarias de los escolares y sus familias, permitiendo una mayor flexibilidad horaria que cubra, por ejemplo, las actividades extraescolares.

Por último, es interesante que el enfoque de las medidas de movilidad no sea exclusivamente finalista, para una movilidad con propósito o “justificada”. La movilidad rural puede mejorar las oportunidades de las personas en el ámbito puramente comunitario o social, para encontrarse con otros o pasear. Esto es algo especialmente relevante en poblaciones envejecidas y, sobre todo, entre los jóvenes, que demandan una movilidad más lúdica y socializadora que puramente instrumental.

- **Movilidad inclusiva.** La ausencia de rentabilidad, la búsqueda de la sostenibilidad ambiental y la mejora de procesos a través de la digitalización deben contemplarse como una oportunidad de mejora del transporte en las áreas rurales. La flexibilidad y dinamización de los servicios permite una mejor adaptación a multitud de perfiles sociales y situaciones, no pudiendo convertirse en excusa o vector para aumentar la vulnerabilidad de mujeres, mayores, extranjeros o

personas con diversidad funcional. Se requiere un esfuerzo, en especial, para la atención comunitaria y la provisión de infraestructuras y vehículos adaptados para personas con discapacidad física o cognitiva y para la facilitación del permiso de conducir a actores clave como las mujeres, los jóvenes y los extranjeros.

- **Servicios de paquetería.** Los servicios de paquetería en las áreas rurales permiten una mejora sustancial de la calidad de vida en las áreas rurales, evitando desplazamientos. En áreas rurales especialmente dispersas como en algunas zonas del noroeste, no siempre es fácil determinar los lugares de envío o recogida. La generación de callejeros digitales y la utilización de geolocalización mediante coordenadas permite mejorar la eficacia de estos servicios.

También puede trabajarse en garantizar horarios adaptados para el acceso a puntos de entrega agrupados (especialmente si son dependencias municipales o comunitarias), así como en la facilitación de servicios de paquetería con origen en las áreas rurales que permitan la comercialización eficiente de productos rurales.

4. Vivienda

La vivienda rural ha comenzado a entrar en la agenda pública de manera muy reciente. Un aspecto importante es reconocer que los problemas de la vivienda rural son cualitativamente diferentes a los de las ciudades, si bien existen algunos puntos de conexión en territorios rurales sometidos a fuerte presión de demanda exterior, como las áreas periurbanas y las turísticas. En general, el problema de vivienda en las áreas rurales tiene que ver con la dificultad para hacer frente tanto a una pequeña demanda externa, extraordinariamente relevante desde el punto de vista estratégico, como a los cambios en las necesidades habitacionales de la población rural.

La zona noroeste se caracteriza por una baja proporción de viviendas principales, conteniendo enormes bolsas de vivienda no principal —abandonada o estacional—, de difícil catalogación. Pueden encontrarse presiones de demanda algo más elevadas en comarcas más turísticas (Sanabria, cañones del Sil y del Miño), en áreas periurbanas (Ponferrada, Zamora, León, Orense) y en algunos centros comarcales (Monforte, Benavente), codiciados por los servicios. Pero más bien encontramos un parque residencial con un gran abandono y muy poco poroso, incapaz de acoger y mucho menos atraer a nuevos pobladores. El abandono del parque genera además problemas físicos y simbólicos en el territorio, degradando el patrimonio y el paisaje.

Medidas y propuestas:

En cuanto a la orientación de las medidas, caben dos líneas principales de acción. Por una parte, sería necesaria la movilización del parque de vivienda para hacerlo realmente disponible. Ello implica mejorar el conocimiento local sobre el patrimonio inmobiliario no principal para evaluar mejor las posibilidades de puesta a disposición. En esta línea, se situaría también la generación o dinamización de un mercado de vivienda en alquiler que incentive la llegada de nuevos hogares.

La segunda línea de acción en cuestiones residenciales tiene que ver con la adecuación o adaptación de las viviendas a los actuales pobladores y sus modos de vida, principalmente

teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, la adaptación ecológica y el desarrollo digital.

A estas dos líneas se añade la situación del sector de la construcción y rehabilitación en territorios en declive demográfico.

- **Movilización del parque de viviendas**

- a) **Mejora sobre el conocimiento de la propiedad y el estado de las viviendas no principales.** Las experiencias recogidas en el proyecto REVIVE a lo largo del país, muestran varios tipos de acción que ya se están llevando en este sentido por diversos actores. Existen bancos de vivienda vacía orientados a ofrecer vivienda para nuevos pobladores. Estas iniciativas se conectan a veces con servicios más amplios de repoblación que informan asimismo sobre oportunidades de emprendimiento y empleo local, como el banco de viviendas de Sayago.

Aunque muchas de estas iniciativas nacen en el ámbito social, su refuerzo institucional ofrecería un marco más estable y uniforme. Una agencia local de dinamización de la vivienda podría abordar la catalogación de las viviendas y la información a los propietarios sobre diferentes acciones posibles, como la gestión de ruinas, la reforma y la puesta en el mercado, ya sea de propiedad o de alquiler.

La catalogación, declaración y gestión de las ruinas requiere un gran esfuerzo que ya comienza a contemplarse (por ejemplo, desde la Diputación de Palencia). Los municipios pueden actuar como agentes en el campo, pero los procesos de peritaje, administrativos y jurídicos asociados requieren un esfuerzo mayor que debe implicar otros niveles y recursos de la administración. Hay muchos ámbitos de mejora en este sentido: estandarización de procesos de catalogación por parte de los ayuntamientos; fondos provinciales o autonómicos para actuaciones urgentes de cerramiento, apuntalamiento, derribo y limpieza; mecanismos relacionados con la titularidad jurídica como la cesión voluntaria o la expropiación, acompañados de incentivos fiscales.

Debe hacerse un esfuerzo por dotar a los ayuntamientos de instrumentos para la planificación y realización de acciones urbanísticas, que configuren un escenario organizado para que los diversos actores (residentes, propietarios, empresas, instituciones) puedan desarrollar sus actividades y proyectos en un marco común y con visión de futuro.

- b) **Reforma y puesta en uso de la vivienda vacía de titularidad privada.** A nivel comunitario, resulta interesante facilitar la puesta en uso de viviendas patrimonialmente complejas, como casas cerradas o ruinas de propietarios múltiples y/o inciertos. Su absorción directa por parte de las entidades locales no parece posible ni deseable.

Dado el estado de una buena parte del parque, sería interesante promover ayudas para la rehabilitación más centradas en las viviendas que en los propietarios, de modo que se facilite la reforma en situaciones de titularidad compartida o no se exija la residencia en el pueblo para acceder a las ayudas.

La promoción de la financiación o el aval público a créditos enfocados a la reforma de viviendas sin uso podría estimular esta acción. En la misma línea, podrían enfocarse tales reformas a un compromiso de puesta a disposición en alquiler durante un periodo (entre 5 y 10 años).

Se podrían explorar propuestas de economía social, que permitan el uso y la explotación de la vivienda a personas interesadas en realizar las reformas necesarias para un uso residencial actual sin tener que arrostrar el costo de adquisición de la propiedad. Sería una actualización del concepto tradicional de aparecería y que siguen presentes, aunque de forma muy minoritaria, en las áreas despobladas.

- c) **Reforma y puesta en uso de la vivienda vacía de titularidad pública.** Dentro de las viviendas de titularidad municipal, se viene realizando un esfuerzo para su rehabilitación y puesta a disposición como alquiler social, en especial orientado a jóvenes (programa Rehabitare, Junta de Castilla y León), esfuerzo que vale la pena continuar.
- d) **Más vivienda rural en alquiler.** La promoción del alquiler debe contemplarse como un aspecto estratégico de las medidas sobre vivienda, ya que no solo puede ayudar a solucionar las necesidades de algunos colectivos, como los jóvenes o los trabajadores temporales, sino que también permite la entrada y el arraigo de nuevos pobladores que encuentran una barrera —no solo económica, sino también social y psicológica— en la vivienda rural. El alquiler no solo reduce el esfuerzo económico puntual sino que, sobre todo, dota de flexibilidad a las estrategias residenciales.

La práctica inexistencia de mercado residencial en alquiler y su carácter estratégico apunta, en primer lugar, a que las medidas se orienten a la generación de ese parque. En contextos como el noroeste no se trata de la promoción de vivienda nueva, sino de que la dinamización del parque señalada en el punto anterior se oriente hacia el alquiler.

Una línea de actuación, ya presente, es incentivar la emancipación residencial juvenil mediante la subvención del alquiler. Estas ayudas, que suelen cubrir entre el 30 y el 50% de la renta⁷, pensadas como política de cohesión territorial están destinadas más a la fijación de población que a la equidad social, por lo que deben tener una orientación universal, no en función de la riqueza personal.

Para nuevos residentes, la orientación es la reserva de vivienda en alquiler de primera acogida, lo que permite un aterrizaje en el área que permita el conocimiento mutuo de antiguos y nuevos residentes como inicio de un proceso de arraigo. La vía para esta orientación sería bien vivienda de titularidad pública bien vivienda cedida a los ayuntamientos a cambio de la reforma y el mantenimiento. La fórmula sería la firma de contratos limitados de no más de 1 ó 2 años. Existe la posibilidad de orientar estos proyectos hacia formas comunitarias (co-living, comunidades residenciales de acogida, espacios semipúblicos) que incentiven la creación de lazos con otros nuevos pobladores, en combinación con un decidido programa de integración con la población local mediante actividades comunes⁸.

La vivienda pública en alquiler social es otra línea de actuación, que puede llevarse a cabo por parte de los ayuntamientos mediante la puesta en valor del pequeño parque público ya existente (viviendas de maestros, ferroviarios, médicos, etc.), con alquileres altamente subvencionados y limitación estricta de tiempo (6 meses-1 año) para servir a su función social⁹.

- e) Menos reticencia al alquiler.** En general, existe una gran reticencia al alquiler en el ámbito rural, por lo que medidas de protección de los arrendatarios como mecanismos de aseguramiento de la renta, de protección contra

⁷ Basado en Bono alquiler para jóvenes del Plan Estatal de vivienda (250€/mes para menores de 35 años durante dos años). Algunas comunidades modulan estas cantidades (Madrid cubre hasta el 50% con topes mensuales)

⁸ Hay dos iniciativas al respecto: Rehabitare (en Castilla y León, con vivienda pública rehabilitada y orientada preferentemente a jóvenes y otros colectivos) y Fogar Vivo (en Galicia, movilizandoviviendas hacia contratos de alquiler asequible y ayudas para reforma). El periodo de 1 ó 2 años es orientativo para significar que no se trata de una ayuda estable sino de acogida.

⁹ Del tipo de inserción social, vinculado a una estrategia de inclusión que afecte también a empleo e integración comunitaria.

desperfectos, de gestión de los contratos o de permanencia mínima podrían ser útiles.

La intermediación de los ayuntamientos resulta clave en tres aspectos: (a) Peso institucional a la hora de gestionar y garantizar los alquileres, la capacidad de negociación con las aseguradoras y garantizar la seguridad jurídica. (b) Capacidad de promoción del alquiler a través de la fiscalidad (no solo, bonificaciones al alquiler sino también incrementos de IBI a propiedades sin uso, en ruinas, etc.). (c) Comunicación sobre los mecanismos de gestión del alquiler y campañas de sensibilización sobre el entorno construido, las formas de tenencia, la población y la vida de la comunidad.

- **Adaptación.** La perspectiva sobre la adaptación del parque incluye tanto la línea de adecuación del parque en proceso de movilización descrito anteriormente, como la reforma y adecuación de la vivienda actualmente en uso. La reforma y rehabilitación del parque residencial debe orientarse a generar espacios confortables adecuados para la actual vida de los hogares.
 - a) **Hogares más pequeños y envejecidos.** La prioridad es facilitar la permanencia en el hogar en condiciones de seguridad y autonomía. Las líneas de actuación deben orientarse a pequeñas reformas de accesibilidad (baños, rampas, circulación interior) y de detección de riesgos (caídas, inundaciones, cortocircuitos, escapes). En este sentido, las ayudas relacionadas con la dependencia deberían ser sometidas a la perspectiva rural (*rural proofing*) para incorporar la peculiaridad de muchas viviendas rurales (más grandes, más antiguas, con distribuciones asociadas a usos agropecuarios...).
 - b) **Viviendas sostenibles y conectadas.** La orientación hacia viviendas sostenibles implica combinar eficiencia energética y adaptación al entorno construido. Las líneas de actuación deberían incluir ayudas específicas para mejorar cerramientos, ventilación natural, iluminación pasiva y sistemas térmicos de bajo consumo adaptados al clima. La creación de incentivos para placas solares, microcalderas de biomasa local o materiales vernáculos sostenibles permitiría rehabilitar sin desvirtuar el patrimonio edificado. Programas provinciales de reforma interior y bonificaciones fiscales para actuaciones energéticas en viviendas antiguas ayudarían a reducir costes y generar hogares más confortables. La experiencia promovida por EuroPace en Cataluña muestra que el asesoramiento administrativo, técnico y financiero en esta área permite mejoras incluso en poblaciones poco sensibilizadas.

La digitalización del hogar rural debe apoyarse en instrumentos que refuercen la autonomía y la seguridad en un entorno comunitario. Sería útil impulsar líneas de subvención para la instalación de domótica básica —control térmico,

sensores de luz, monitorización energética— y ayudas ligadas a proyectos de teleasistencia que permitan el envejecimiento en el lugar (*ageing in place*) incluso en áreas dispersas (podología, lavandería, peluquería, reparaciones a domicilio). Además, sería interesante el reforzamiento de la digitalización de los servicios comunitarios, de manera que sean accesibles desde el hogar (plataformas de noticias, servicios culturales, canales de socialización, de provisión y oferta de ayuda cotidiana, etc.

- **El sector de la construcción en el ámbito rural.** Junto a la planificación urbanística, que debería configurar el marco de actuación, el sector de la construcción, principalmente vinculado a proyectos de reforma, constituye un aspecto transversal clave en la cuestión de la vivienda.

La falta de empresas y trabajadores cualificados debería afrontarse incentivando la formación profesional en este ámbito, la asociación entre empresarios de una misma zona y el cuidado por la integración de las adaptaciones de la vivienda a las condiciones contemporáneas con el respeto por los usos y formas de construcción locales.

5. Accesibilidad

Las características del hábitat rural, como la baja densidad y dispersión, condicionan el acceso a servicios y equipamientos y, comparativamente con las áreas urbanas, pueden suponer un freno respecto de las condiciones y calidad de vida, expectativas y oportunidades en términos de igualdad para los habitantes rurales, e incluso aumentar la vulnerabilidad de estas poblaciones. Además del hábitat, la propia estructura social determina demandas específicas de atención y condiciones para el acceso a distintos servicios. Especialmente en el caso de las regiones del noroeste peninsular el sobre-envejecimiento de su población dificulta la movilidad, especialmente la auto movilidad en el caso de los mayores, pero también el propio acceso telemático a distintos servicios.

Desde la lógica del estado del bienestar debe considerarse la garantía, no sólo de la prestación de servicios, sino también de las condiciones de acceso, calidad de prestación y asequibilidad de los mismos. Dentro de la lógica de cohesión social, la Unión Europea viene considerando la categoría de Servicios de Interés General (SIG) como aquellos que se consideran mínimos necesarios al margen de que su prestación sea pública o privada. A grandes rasgos, los SIG pueden descomponerse bajo el criterio de carácter económico o no económico que rige su prestación.

Por ejemplo, la policía o la administración municipal son servicios de interés general que se realizan por las administraciones sin contraprestación económica, a diferencia de los Servicios Económicos de Interés General (SEIG), que comprenden aquellas actividades económicas que contribuyen al bien público y son reguladas mercantilmente, es decir, el servicio se presta bajo una contraprestación económica. La presencia territorial y las características de la oferta de los SEIG pueden condicionar el acceso desde ciertos lugares y para ciertos grupos sociales, produciendo situaciones de fuerte desigualdad para los habitantes de las áreas de baja densidad y núcleos remotos.

En el contexto de las áreas rurales cobran especial interés, desde la lógica de la inclusión social, las actividades que se prestan mediante una red de centros. La UE destaca los siguientes grupos de actividades de interés general: servicios postales y mensajería, financieros, energía, telecomunicaciones y transporte. A estos habría que añadir también la distribución alimentaria y de productos básicos de higiene organizados de forma

creciente mediante cadenas comerciales. Este tipo de servicios suelen prestarse mediante sistemas públicos –garantizando la universalidad– o bien mediante sistemas privados. La diferencia de calidad y cobertura entre los servicios mínimos y la prestación privada puede ser importante entre áreas rurales y urbanas. Bajo la habitual condición del distrito demográfico, que distribuye los puntos de atención de los servicios en función del número de población, los operadores en áreas de baja densidad poblacional pueden encontrar de bajo interés la oferta de algunos servicios, aumentando la distancia, reduciendo las frecuencias y la diversidad de algunas modalidades.

Medidas y propuestas:

En líneas generales, la universalidad de los servicios se resuelve mediante el mecanismo de subsidiariedad público-privado y la oferta pública complementa los ámbitos de bajo interés para la oferta privada. Este mecanismo de subsidiariedad puede reconducirse de forma específica en el caso de los servicios prestados a través de una red, mediante el establecimiento de umbrales mínimos de servicio. La aprobación de licencias de operación puede condicionarse, en el caso de los SIG a garantizar el acceso y ciertos niveles de prestación para conjuntos territoriales amplios.

El principio de Responsabilidad Social Territorial puede resultar de aplicación para mejorar la situación y hacer extensible la prestación a lugares de baja densidad¹⁰.

- **Servicios postales y de mensajería.** Es un servicio universal garantizado por el Estado. La red pública presta además de servicios postales, servicios de registro y notificación pública.

La red de cartería pública ha venido ampliando los servicios que presta incluyendo en el ámbito financiero la distribución y recogida de efectivo, así como tarjetas prepago y seguros.

- **Servicios Financieros.** Los servicios financieros han girado en los últimos años desde las modalidades de atención presencial a la atención telemática. Este cambio permite, en líneas generales, una mayor accesibilidad a grupos jóvenes y profesionales, sin embargo, la reducción del número de oficinas que conlleva supone un hándicap importante para la población mayor. Se consideran las siguientes medidas.

¹⁰ Véase más adelante, el apartado específico sobre esta cuestión.

La extensión del número de cajeros/terminales bancarias multimarca a los municipios pequeños. Se podría garantizar al menos uno por municipio en los menores de 500 habitantes, y en el caso de municipios mayores a las principales entidades de población y cabeceras comarcales.

La puesta en marcha de un servicio presencial de asistencia telemática a personas mayores. En instalaciones municipales puede dotarse de un asistente que ayude para la conexión con agentes y comerciales bancarios para la realización de operaciones y consultas. También para la gestión de otros servicios, como son por ejemplo las citas médicas.

El desarrollo de tarjetas prepago resulta de especial interés en zonas de baja presencia de oficinas y terminales bancarias para colectivos que no disponen de cuenta bancaria-adolescentes y extranjeros-.

- **Transporte público.** Se remite al punto específico de movilidad. El desarrollo de formas colaborativas y transporte a demanda ha mostrado un efecto débil en su funcionamiento. La potenciación del servicio de taxi y la extensión territorial de plataformas para la movilidad tienen alto potencial. Las licencias de taxi pueden acompañarse dentro de las medidas de extensión del coche eléctrico para las áreas rurales.

Un ámbito muy sensible es el transporte escolar, la mejora de las rutas y la adaptación a los horarios de actividades extra-escolares debe considerarse prioritario.

- **Telecomunicaciones.** El desarrollo y extensión actual del sistema de telecomunicaciones es elevado en los lugares habitados. No obstante, se mantienen zonas de sombra muy importantes en lugares no habitados. Desde estos lugares hay demandas de conectividad de última tecnología tanto para el funcionamiento de equipos electrónicos y maquinaria que realiza actividades en remoto como son la videovigilancia y monitorización, como, también, por parte de los equipos humanos que tienen que desplazarse a estos espacios para realizar actividades. Se debe procurar una cobertura 100% en el conjunto territorial.
- **Energía.** En referencia al sistema de distribución energética deben considerarse dos puntos: la oferta suficiente de potencia para el desarrollo de actividades industriales y de almacenaje –la refrigeración–, y la ampliación de los puntos de recarga de vehículos eléctricos.

Debe considerarse la modernización de las estaciones transformadoras y subestaciones para considerar la interconectividad de sistemas productivos y de consumo.

De cara a la asequibilidad energética deben potenciarse y priorizarse las comunidades energéticas.

- **Alimentación productos frescos y diarios.** La transformación económica que han experimentado las áreas rurales, la reducción demográfica, el envejecimiento y la extensión y concentración de grandes superficies de venta conforman un coctel que contribuye a la reducción de los comercios de proximidad y al incremento de la dependencia de los centros comerciales para el abastecimiento incluso, de productos básicos de alimentación e higiene.

Bajo este panorama deben considerarse ayudas para el establecimiento y mantenimiento del tejido comercial. Son especialmente relevantes aquéllas que permitan la transición de negocios familiares o el traspaso de estos a otros grupos familiares o autónomos.

Como medidas complementarias debe desarrollarse y facilitarse el comercio ambulante. Dicho comercio, puede incluirse también dentro de la promoción y desarrollo de los vehículos eléctricos. El comercio ambulante puede además desarrollar de forma complementaria actividades de mensajería, incluyendo el transporte en frío, permitiendo la conexión de productores locales con otros mercados. Es decir, se puede considerar la bidireccionalidad del comercio ambulante de productos frescos.

Existen en algunos municipios iniciativas de transporte colectivo asistido para personas mayores con destino a centros comerciales y cabeceras comarcales para la realización de compras. Es un modelo que puede potenciarse desde el ámbito local.

6. Conectividad

Hoy en día la plena conectividad digital debe considerarse un servicio básico a la población, tanto como elemento imprescindible para el acceso de determinados servicios fundamentales del conjunto de la población residente (atención sanitaria, realización de gestiones administrativas, transporte a la demanda, acceso a servicios financieros, compra on-line de productos básicos no disponibles en los territorios...), como para la gestión empresarial de las actividades económicas ubicadas en estos territorios que tienen comercio electrónico (industrias, empresas turísticas, pequeño comercio, así como actividades agrarias que están incorporando masivamente nuevas tecnologías-drones de control de cosechas y ganado-...), sin olvidar que hoy es un elemento clave para el arraigo de los jóvenes, cuyo ocio y sistema de relaciones, además de una buena parte de la formación formal e informal, requiere de una conexión segura, rápida y eficiente.

La plena conectividad constituye un elemento clave en un contexto territorial marcado por la dispersión y la distancia física a determinados servicios para una parte de la población, cuya única alternativa de acceso es una conexión digital de calidad, segura y sin alteraciones. No se puede apostar por la implementación de servicios on-line sin una garantía de conectividad absoluta segura y de cobertura total para el territorio. Sin embargo, la plena conexión a través de redes segura y de cobertura plena debe completarse con procesos de implementación de cultura de la digitalización, que permita el aprovechamiento pleno de estas redes a las personas de mayor edad y más debilidad en cuanto a acceso a servicios básicos (salud, transporte a la demanda, ocio, abastecimiento de productos básicos...). Procesos de formación digital para los colectivos de mayores son imprescindibles para alcanzar el pleno acceso a los servicios en espacios rurales de especial dificultad como el área del noroeste.

El avance de la cobertura digital del territorio ha sido, sin duda, intenso en el último quinquenio, impulsado por la aplicación desde la Secretaría del Reto Demográfico de las 130 medidas. Sin embargo, aunque el despliegue ha sido notable persisten varios problemas, el primero de los cuales deriva del propio criterio con el que se valora el resultado: la tasa de cobertura se refiere al volumen de población y no al conjunto del territorio. De esta forma la cobertura se da por ejecutada cuando hay conectividad en los núcleos de población (especialmente en las capitales municipales), obviando otros núcleos (pedanías, diseminados...) y espacios no construidos (espacios naturales como el

parque del Lago de Sanabria, la montaña de León, ZEC Macizo Central de Orense...) donde la prestación del servicio es muy deficiente. La extensión de las nuevas formas de conexión (más rápidas y eficientes) empiezan siempre por espacios urbanos de forma que las áreas rurales se encuentran con menor capacidad.

Medidas y propuestas:

- Abordar de forma inmediata la instalación de infraestructura necesaria para garantizar la cobertura total del territorio con fibra óptica¹¹ y una velocidad equivalente, al menos, a la mínima disponible en espacios urbanos que permita realizar gestiones administrativas y teletrabajar sin sobre coste y con la seguridad de no tener alteraciones constantes en la conectividad, tanto de telefonía móvil como de internet por fibra óptica.
- Extender la conectividad más allá de las áreas construidas de forma que se garantice la posibilidad de conexión en espacios naturales y de uso agrícola y ganadero, para mejorar la experiencia de los visitantes y permitir una utilización de nuevas tecnologías en las actividades agrarias.
- Plantear la posibilidad de que la extensión de las nuevas redes comience por los espacios rurales, como medio de acortar las distancias y garantizar a la población la conectividad necesaria para su buena calidad de vida y acceso a servicios, así como promover la instalación de empresas en espacios rurales como ya está aprobado en algunas normas¹².
- Implementar la cultura de la digitalización rural entre los colectivos vulnerables como las personas mayores para que aprovechen su potencial de acceso a los servicios de forma rápida y eficiente.
- Ofrecer la plena conectividad, de calidad equivalente y la de espacios urbanos, como un elemento clave para la fijación y atracción de jóvenes en espacios rurales.

¹¹ Reforzado por la aprobación de la Ley de Infraestructura Gigabit de la UE. Regulation (EU) 2024/1309 of the European Parliament and of the Council, of 29.04.2024

¹² El País Vasco, en su Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural de País Vasco (LDRPV) incluye el despliegue de banda ancha de última generación en el medio rural

7. Patrimonio

Los flujos de población que se han dirigido del campo a las ciudades y a otras regiones han ido dejando amplias zonas con escasa población, ocasionando importantes consecuencias sobre el patrimonio cultural. En este contexto, cabe preguntarse si puede existir patrimonio sin comunidad. Con la erosión por vaciamiento demográfico de las comunidades rurales, se ha producido una pérdida irreversible de patrimonio, tanto material como inmaterial, del patrimonio cultural y territorial. El medio rural es depositario de un sinnúmero de tradiciones, bienes y elementos patrimoniales que forman el núcleo de las distintas culturas e identidades, parte de las cuales está en peligro de desaparición. Con estos procesos de despoblación desaparecen las fuentes del patrimonio inmaterial: la tradición y recopilación oral. Son los efectos dinámicos del abandono. A pesar de todo, muchas comunidades locales han puesto empeño especial en los últimos años en recuperar y revitalizar tradiciones, ritos y fiestas populares y salvar el patrimonio inmaterial que han sido reclamo de atracción turística hacia algunos pueblos y han generado ciertos beneficios económicos. También los bienes adscritos a las actividades propiamente agrarias han ido perdiéndose por muy distintos motivos (aperos para diferentes labores agrícolas y ganaderas, carros, maquinaria diversa...), verdaderas manifestaciones culturales materiales o inmateriales generadas o aprovechadas por la actividad agraria, tal y como expresa el sentido de la *Carta de Baeza sobre Patrimonio Agrario*. Parece justo declarar el reconocimiento cultural de los bienes agrícolas y ganaderos.

No solo el patrimonio inmaterial se está viendo impactado, también el acusado descenso de población de muchas áreas rurales, que ha conducido al progresivo vaciamiento y a un marcado envejecimiento de muchos pueblos y comarcas, se ha dejado sentir en el abandono del patrimonio arquitectónico construido. Distintos modelos de arquitectura tradicional se han visto alcanzados por estos procesos. En unos casos, con un deterioro físico bien evidente que deja un caserío y un conjunto de construcciones propias de estas zonas (puentes, fuentes, edificios de antiguos mataderos, edificios de antiguas infraestructuras -estaciones-, cabañas, chozos, etc.) en desigual, pero muy avanzado, estado de deterioro propiamente físico. En otros casos, la modernización de las viviendas y nuevas construcciones, llevada a cabo bien por vecinos que viven fuera pero construyen sus residencias secundarias en su propio pueblo, bien por otros “nuevos residentes” temporales, ha contribuido a transformar totalmente un patrimonio edificado que se ha

convertido en un auténtico caos del paisaje residencial o, incluso, se ha reinventado y banalizado. Se ha destruido en buena medida un elemento y recurso de identidad de estas poblaciones. La imagen y la proyección de los pueblos, su misma configuración, constituyen verdaderos referentes identitarios sociales y culturales. Y esto se extiende, asimismo, al abandono prácticamente total de antiguas entidades que o bien por su emplazamiento físico más difícil, bien por una ausencia prácticamente total de su vecindario, bien por la desaparición de la actividad a la que debieron su construcción (viejos poblados mineros, ferroviarios, extensos barrios de bodegas, etc.), forman un paisaje disperso de abandono y ruina. En esta última situación descrita ha de mencionarse, de igual modo, al patrimonio minero e industrial que en otros momentos sustentó actividades y economías más expansivas, así como el patrimonio construido de carácter defensivo propio de zonas fronterizas. En definitiva, un patrimonio inerme, desasistido y desamparado.

Medidas y propuestas:

Se hace preciso, pues, actuar en una clara dirección orientada a la rehabilitación, recuperación y refuncionalización del patrimonio cultural de las zonas rurales y, especialmente, aquellas afectadas por el proceso de despoblación y sus consecuencias. Para ello, algunas de las líneas más decisivas en este sentido y que se proponen podrían ser las siguientes:

- Revisión, seguimiento y realización (en este último caso para aquellas áreas que no dispongan de ellos) de inventarios de bienes patrimoniales muebles e inmuebles, priorizando los casos y entidades sobre los que actuar (menos alejados, con más población, que sean centros o subcentros de referencia comarcal, conjuntos históricos, etc.) siguiendo los criterios y planteamientos que señala el Instituto de Patrimonio Cultural de España en los distintos Planes que a tal efecto son pertinentes (del Patrimonio Industrial, del Paisaje Cultural, de la Arquitectura Defensiva, de la Arquitectura Tradicional, del Patrimonio Cultural Inmaterial). De igual modo, aplicando las directrices, indicaciones y medidas económicas que existan en otras entidades y órganos dentro de las administraciones autonómicas.
- Seleccionar y priorizar intervenciones de rehabilitación-recuperación del patrimonio arquitectónico y de su refuncionalización en los casos de edificios públicos que anteriormente albergaban otro uso ya extinguido. Para ello, deberían de ser herramientas imprescindibles los planes y ayudas públicas periódicamente convocadas desde las administraciones (el ejemplo del 2% Cultural es tan solo uno de ellos, pues también algunas Comunidades Autónomas despliegan medidas e

instrumentos de ayuda en esa línea). Edificios como antiguas escuelas, viejas estaciones ferroviarias, antiguas fábricas, viejos inmuebles que albergaron mataderos o, incluso, algunas casas de peones camineros muy próximas a algunas poblaciones y de tamaño modesto, constituyen un parque inmobiliario suficientemente atractivo para albergar propuestas culturales o, incluso, de sedes de alguna entidad pública determinada.

Mención especial y específica merecen pequeñas poblaciones o poblados creados en su momento con funciones productivas ya desaparecidas y hoy práctica o totalmente deshabitadas. Colonias y poblados mineros, o los propios de algunas zonas de aprovechamientos hidroeléctricos, o también de funciones ferroviarias constituyen los casos más significativos. También con esa dimensión o tamaño, pero sin haber sido entidades de población precisamente, pueden incluirse los barrios de bodegas de los que aún quedan tanto su trama, como sus construcciones excavadas y el utillaje abandonado.

- Actuar de igual manera que en la primera de las propuestas señaladas (inventario) con el patrimonio agrario e intervenir en su protección y ordenación, en su gestión y en su puesta en valor y musealización siguiendo las indicaciones y orientaciones que se recogen en la Carta de Baeza sobre Patrimonio Agrario. También aquí la responsabilidad ha de ser compartida por las administraciones central, autonómica y provincial-local.
- Considerando de forma más precisa en el patrimonio inmaterial de este territorio:
 - a) La consideración y e inclusión de algunos elementos del patrimonio inmaterial agrario como las diferentes tareas y labores desarrolladas en las actividades agrarias que caracterizaron a la sociedad rural que moldeó estos paisajes y generó usos y aprovechamientos específicos: un correcto inventariado de este capital humano inmaterial enlaza directamente con las propuestas recogidas por la Carta de Baeza sobre el Patrimonio Agrario antes señalada.
 - b) Recuperación, puesta en valor y promoción de las “microtoponimias”, leyendas, etc. asociadas al territorio y que representan un nexo o vínculo esencial e identitario entre las comunidades locales y su paisaje y territorio.
 - c) Reconstrucción de la memoria común (patrimonio de todas estas entidades y de sus habitantes) que representó en su momento que estos espacios fueran territorios de inmigración.
- En estas tareas de realización de análisis e inventarios es imprescindible, igualmente, implicar a Centros de Estudios y/o Institutos de ámbito provincial y comarcal más próximos a las áreas rurales y que también ejercen como nodos de referencia en el ámbito cultural de estos territorios (Diputaciones y ciudades rurales-villas históricas más destacadas han de ejercer un papel relevante a este respecto). Pero igualmente es fundamental para esta propuesta contar con la

necesaria participación de Asociaciones, ONG, Grupos de acción local, etc. enraizados en las comunidades locales, así como a la misma sociedad civil.

- Revisión, y reorientación o replanteamiento si fuese necesario, de la proyección, funciones e incidencia de diferentes iniciativas más directamente implicadas en la difusión y promoción de estos valores patrimoniales en las áreas rurales. Ello implicaría, tal y como se señaló con anterioridad, una selección y priorización en función del alcance y resultados que se hayan generado en estos instrumentos: Centros de Interpretación, museos temáticos específicos, museos comarcales, etc. Es posible que no sea necesaria la apertura de nuevos sino, más bien, la revisión de los existentes y su mejora en eficiencia.

8. Desconocimiento de la Propiedad

Entre los principales problemas para el acceso a la tierra identificados en diversos análisis¹³ se encuentra el desconocimiento de la propiedad, que representa una de las mayores dificultades estructurales para la gestión del territorio rural en general. Esto resulta especialmente relevante en el noroeste peninsular, donde se ve agravado por la extrema fragmentación de la propiedad.

Es evidente que las tierras agrarias de propietario desconocido no están gestionadas ni en producción, pero, además, resulta muy difícil su gestión por una tercera persona interesada en su arrendamiento o compra. Como consecuencia de ello, la tierra permanece abandonada o infrautilizada durante largos periodos de tiempo sin una transferencia de la propiedad o de los derechos de uso.

El desconocimiento de la persona propietaria de parcelas rústicas o edificaciones puede deberse a varias situaciones, entre las que pueden identificarse como las más frecuentes: la inexistencia o falta de actualización de los datos sobre la persona propietaria en los registros oficiales, la imposibilidad de localizar a la persona propietaria en la/s dirección/es registradas o el fallecimiento de las personas propietarias sin registro de la transferencia de la propiedad ni constancia de todos los herederos o imposibilidad de localizar a alguno.

La inscripción de las fincas rústicas en el Registro de la propiedad es escasa, ya que no existe la obligación de hacerlo y su coste puede resultar excesivo en relación con el valor de la parcela. Por ello, el catastro suele ser la principal fuente de información sobre su titularidad. Sin embargo, y aunque la casuística es muy variada en función de la zona, existen grandes deficiencias en la adecuación de los datos del catastro a la realidad de las

¹³ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2021). Estudio sobre el Acceso a la Tierra. Documento Final del Grupo Focal de Acceso a la Tierra.

Parlamento de Galicia. (2018). Dictamen de la Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan Forestal de Galicia, evaluando la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que viene de sufrir Galicia en octubre de 2017. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, 346, 10 de agosto de 2018.

parcelas. El dictamen del Parlamento de Galicia referido (2018) identificó los siguientes problemas:

- La imposibilidad de localizar a un elevado número de titulares catastrales. Esto significa que, aunque las parcelas tengan titular catastral, sus datos registrados en el catastro no permiten localizarlo. A modo de indicador, se proporciona el dato del 40% de titulares de parcelas en franjas de gestión de biomasa alrededor de los núcleos de población que no pudieron ser localizados.
- La falta de coincidencia de las parcelas catastrales con su realidad física, tanto en lo que se refiere a sus límites como a la superficie total.
- La existencia de zonas del territorio en las que el catastro no ha deslindado las parcelas catastrales.

Aunque no existen estadísticas oficiales, la magnitud del problema del desconocimiento de la propiedad de los terrenos rústicos se revela cuando se ponen en marcha procedimientos de gestión de tierras, como pueden ser los instrumentos de reestructuración parcelaria o de recuperación de tierras. En Galicia es habitual que los procesos de concentración o reestructuración parcelaria finalicen con un 10% de la superficie de propietario desconocido. Sin embargo, cuando los instrumentos se aplican en zonas con un mayor abandono –a las que están destinadas, por ejemplo, los polígonos agroforestales– el porcentaje de superficie de propietario desconocido puede alcanzar el 30-40% de la superficie total.

El problema del desconocimiento de la propiedad afecta del mismo modo a las edificaciones y construcciones, y supone uno de los principales obstáculos a la hora de poner en el mercado las viviendas vacías en el medio rural. Este no es un problema ajeno a otras regiones o países, sino común a muchos otros territorios, incluso tan distantes y dispares como Japón, en donde se registraron más de 8 millones de inmuebles vacíos en 2013. En todos ellos la problemática es similar, las sucesivas herencias sin adjudicaciones llevan a que la tierra y los edificios permanezcan en situación de copropiedad de forma perpetua, por lo que su gestión se hace prácticamente imposible, a menos que se aplique un procedimiento en el que intervenga la administración pública.

Según datos del INE basados en el Censo de 2021, se estima que en Galicia existen 506.370 viviendas vacías, lo que representa el 28,8% del total de viviendas en la comunidad y convierte a Galicia en la comunidad autónoma con mayor porcentaje de viviendas deshabitadas. De estas viviendas, 167.979 se encuentran en municipios de menos de 5.000 habitantes, es decir, el 33% de las viviendas vacías se encuentran en municipios eminentemente rurales. Además, en estos municipios las viviendas deshabitadas representan el 46% del total de viviendas, es decir, en los municipios gallegos de menor tamaño casi la mitad de las viviendas existentes están vacías. Ampliando el análisis a los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes, se encuentra que en el número de viviendas deshabitadas es de 171.910, es decir, el 34% de todas las viviendas vacías de la región. De estas cifras se concluye también que, en los municipios gallegos de población o tamaño intermedio, el número de viviendas deshabitadas

representa el 30% del total. Al agrupar ambos casos, se puede afirmar que casi el 70% de las viviendas deshabitadas de Galicia se encuentran en el medio rural (municipios de menos de 20.000 habitantes), lo que representa un potencial infrautilizado, especialmente en el contexto actual de dificultad general de acceso a la vivienda. Según el mismo censo de 2021, en Asturias hay unas 100.646 viviendas vacías, que suponen aproximadamente el 15 % del parque total de viviendas de la comunidad. De forma similar a lo que sucede en Galicia, en Asturias las localidades con menos de 10.000 habitantes concentran un 45 % de los inmuebles vacíos. En el caso de Cantabria, existen un total de 49.917 viviendas vacías, que suponen el 16,3% del total de viviendas.

Estas viviendas no están en el mercado debido a diferentes casuísticas, entre ellas, la dificultad para encontrar a los propietarios o para gestionar los inmuebles de herencias no adjudicadas.

La Ley de Patrimonio del Estado de 2003 establece que las fincas sin dueño pertenecen a la Administración General del Estado y señala que su adquisición se produce *ex lege*, es decir porque lo dice la ley. Sin embargo, la Administración General del Estado no tiene obligaciones tributarias o responsabilidades en tanto no se produzca la efectiva incorporación de estas fincas al patrimonio de la Administración. Esta incorporación puede producirse directamente si la finca no está siendo poseída por nadie o, si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado tendrá que recurrir al Juzgado para tomar posesión de las fincas.

La Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, a través del procedimiento de investigación de la titularidad, atribuye al gobierno autonómico la facultad para investigar la situación de inmuebles existentes en suelo rústico o en suelo de núcleo rural de los que no se tenga certeza de su titularidad, con el propósito de movilizar y poner en producción la tierra objeto de investigación. Una vez iniciado el procedimiento de investigación de la titularidad, las parcelas son integradas transitoriamente en el Banco de Tierras con el fin de arrendarlas a productores agrarios. De este modo se evita tanto el propio deterioro de las fincas como los riesgos ambientales que supone la situación de abandono, al mismo tiempo que se posibilita su aprovechamiento agrario.

Medidas y propuestas:

- Es necesario aplicar el procedimiento de investigación de la titularidad de forma intensiva, con especial énfasis en zonas con una elevada demanda de tierra agraria para la actividad agropecuaria y en aquellas que presenten un elevado grado de abandono.
- En el caso de las edificaciones, debería facilitarse la aplicación de este procedimiento y la posterior gestión de los inmuebles a las administraciones

locales. Para ello, debería proporcionarse a los ayuntamientos, especialmente a los de zonas rurales que disponen de menos recursos, soporte técnico y jurídico para la aplicación de los procedimientos de investigación de la propiedad y de gestión de inmuebles de propietario desconocido.

Por este motivo, en el caso de Galicia, el procedimiento de investigación de la titularidad, que se incorporó en la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia con el fin de dotar a la Administración Autonómica de la capacidad de investigar la propiedad de bienes inmuebles de titularidad desconocida, se aplica también a las edificaciones localizadas en suelo rústico o en suelo de núcleo rural, correspondiendo este último a la clase de suelo establecida en la legislación urbanística gallega para los pequeños núcleos de población. A pesar de ello, según los datos disponibles, este procedimiento aún no se ha aplicado a ninguna edificación.

A pesar de esta nueva facultad de algunos gobiernos autonómicos para investigar la propiedad de bienes inmuebles en suelo rústico y de núcleo rural, resulta fundamental integrar de forma rápida y eficiente los resultados de estos procesos en los datos catastrales, para lo cual es indispensable un trabajo conjunto y coordinado entre la administración autonómica y la estatal.

- Debería facilitarse la actualización de los datos catastrales mediante la agilización y flexibilización de los trámites administrativos, así como promoverse la inscripción en el registro de la propiedad de los terrenos rústicos, incidiendo especialmente en la reducción de los costes asociados a este registro. Las sucesivas herencias y la extrema fragmentación de los derechos de la tierra y las edificaciones incrementan enormemente los costes de transacción necesarios para reconciliar los derechos de todos los herederos para vender o movilizar el bien. Por ello, es necesario reducir los costes de estos procedimientos y los impuestos asociados. Personas con bajos ingresos, como los pensionistas, podrían beneficiarse de incentivos fiscales para la donación de propiedades que no necesitan ni gestionan.
- En el caso de bienes proindiviso, en los que resulta imposible localizar a todos los propietarios de derechos o no es posible confirmar su intención sobre su gestión, existen propuestas para relajar el requerimiento de la unanimidad para transferir el bien, sustituyéndolo por una mayoría o una mayoría especial y creando un depósito de ventas por si aparecen las personas propietarias.

9. Abandono Agrario

El territorio físico del noroeste peninsular presenta importantes características diferenciales con respecto al resto del territorio nacional, teniendo estas una gran incidencia en procesos como el abandono de las tierras agrarias o la despoblación.

A comienzos de la década de los 60 y durante la segunda mitad del siglo XX, el territorio rural del noroeste peninsular sufrió una profunda transformación con el cambio en el modelo de utilización y gestión del territorio, que supuso pasar de un territorio aprovechado al máximo para satisfacer las necesidades básicas de la población, a sufrir un proceso de abandono y desestructuración como consecuencia del desplazamiento de la población a las ciudades y de la especialización productiva del sector agropecuario y forestal. Esta transformación continúa a partir de los años 80, con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea y el incremento en el descenso del número de explotaciones y de la población activa agraria. Como consecuencia de estas transformaciones, entre 1985 y 2005 el 43,2% de la superficie de Galicia cambió de uso; en concreto, se produjo una disminución del 15% de la superficie agrícola, un incremento del matorral del 21% y un aumento de la superficie arbolada con frondosas y especies productoras del 78% y 18% respectivamente¹⁴. Más revelador resulta el análisis de la distribución espacial de estos cambios, que muestra una clara correspondencia entre las zonas con menor población y más envejecidas y el aumento del abandono de la tierra, mientras que en las zonas demográficamente más dinámicas predomina la urbanización y la forestación¹⁵.

Atendiendo a los datos de población, a mediados del siglo XX el 80 % de la población gallega vivía en el medio rural y el 90% de estos habitantes trabajaban en la agricultura. A partir de los años 60 se produce un fuerte declive económico y demográfico de las áreas rurales y una concentración de población y actividad económica en el eje atlántico gallego. Así, en la actualidad más del 75% de la población se concentra en menos del 20% del territorio y, a pesar de que el rural gallego supone el 80% del territorio, sólo da cabida

¹⁴ Corbelle Rico, E., Crecente Maseda, R. (2014). Urbanización, forestación y abandono. Cambios recientes en el paisaje de Galicia, 1985-2005. *Revista Galega de Economía*, 23(1), 35-52.

¹⁵ *Ibidem*.

al 25% de la población, lo que pone de relieve que el envejecimiento y la pérdida continúa de población afectan de forma particularmente intensa al medio rural.

Este proceso de despoblación de las áreas rurales no puede desligarse del proceso de desagrarización. El empleo agrario se redujo en un 95% entre 1950 y 2015, pasando de suponer el 70% de la población ocupada a solamente un 4,5%, mientras que esta disminución de la actividad agraria no se vio compensada por el desarrollo del sector secundario o terciario.

Desde el punto de vista ambiental, en España el abandono de la tierra agraria conlleva una serie de efectos ambientales que generalmente tienen efectos negativos en la conservación de la naturaleza¹⁶. Una de las principales consecuencias del abandono es la expansión del matorral y la acumulación de biomasa, que incrementa el impacto de los incendios forestales. A esto se añade la homogeneización del paisaje, que resulta en una pérdida de biodiversidad. El análisis de la despoblación y del abandono rural con una perspectiva ecológica indica que una gestión basada en el uso sostenible de los recursos es la opción que mejor cumple los criterios de consolidación demográfica, menor impacto ambiental, creciente resiliencia y viabilidad de implementación¹⁷. Estos estudios¹⁸ concluyen que la lucha contra la despoblación debería favorecer paisajes diversos (prados, pastizales, bosques, etc.) con variedad de especies que reduzcan los efectos de plagas, cambio climático e incendios, manteniendo el vínculo entre las actividades humanas y los paisajes culturales. De todo lo anterior se deduce la importancia de las prácticas agrícolas sostenibles y los sistemas agroforestales para proteger el paisaje y la biodiversidad.

Como se ha comentado anteriormente, uno de los principales factores que agravan el proceso de abandono de la tierra agraria es la estructura de la propiedad rústica. El conocido minifundio del noroeste peninsular se pone de manifiesto en Galicia en los más de 11 millones de parcelas rústicas, que representan el 28,5% del total nacional-mientras que la superficie gallega sólo supone el 5,85%, y en una superficie media de parcela de 2.500 m². La fragmentación es incluso mayor cuando el análisis se refiere a los usos del suelo, como demuestran los casi 16 millones (15.825.623) de recintos de uso de las parcelas del SIGPAC. Por otra parte, el número de propietarios catastrales asciende a casi

¹⁶ Pineda, F.D. (2001). Intensification, rural abandonment and nature conservation in Spain'. In: Bunce, R.G.H., Pérez-Solba, M., Elbersen, B.S., Prados, M.J., Andersen, E., Bell, M. Smeets, P.J.A.M. (Eds.) Examples of European agri-environment schemes and livestock systems and their influence on Spanish cultural landscapes. Alterra Rapport 309. Wageningen, The Netherlands, pp. 23–38.

¹⁷ Lloret, F., Escudero, A., Lloret, J., Valladares, F. (2023). An ecological perspective for analysing rural depopulation and abandonment. *People and Nature*, 6, 490-506.

¹⁸ *Ibidem*.

1,7 millones, lo que supone que alrededor de dos de cada tres gallegos son propietarios de, al menos, una parcela de suelo rústico. Sin embargo, poco más de 44.000 personas se dedican al sector primario, por lo que existe una evidente desconexión de la mayor parte de los propietarios con la gestión de esas tierras. Esta fragmentación de la propiedad y del uso de la tierra dificulta la gestión adecuada del territorio rural y reduce la rentabilidad de las explotaciones agrarias favoreciendo su abandono.

Hasta el presente siglo, los problemas vinculados a la gestión de la tierra agraria en el noroeste peninsular se abordaban exclusivamente a través de la concentración parcelaria. Los estudios¹⁹ sobre el impacto de este instrumento demuestran que, además de mejorar la estructura agraria, tuvo una importante incidencia en la fijación de población en el medio rural, especialmente en las décadas de 1960 y 1970. A partir de mediados de los años 80 estos efectos no son tan claros, debido probablemente a los cambios socioeconómicos experimentados en las zonas rurales tras la entrada en la CEE. El análisis realizado²⁰ en los 180 ayuntamientos rurales de Galicia (aquellos con una densidad de población inferior a 100 habitantes por km²) muestra que, entre 1960 y 1991, sufrieron un menor descenso poblacional aquellos que habían sido objeto de concentración parcelaria, encontrándose además una correlación positiva entre la superficie concentrada y un menor descenso de la población.

Sin embargo, a pesar de los efectos positivos de la concentración parcelaria, esta no pudo frenar el abandono de la actividad económica y la despoblación del medio rural, especialmente en las zonas más desfavorecidas, poniéndose de manifiesto problemas como la falta de evaluación de los efectos de los proyectos de concentración parcelaria sobre la población y el uso del suelo²¹. Esto llevó a la búsqueda de nuevos instrumentos y procedimientos para la gestión de la tierra agraria.

En las últimas décadas en Galicia el problema del minifundismo se agravó con el abandono de la tierra y la continua reducción de la superficie agraria útil, lo que motivó, dada la incapacidad de la concentración parcelaria para atajar estos problemas, la aparición de normativa e instrumentos destinados a hacer frente al abandono y a favorecer el mantenimiento de la capacidad productiva de la tierra.

Así, en 2007 se crea el Banco de Tierras de Galicia con el objetivo principal de dinamizar el mercado de tierras facilitando su transferencia entre productores y propietarios

¹⁹ Miranda, D, Crecente, R., Álvarez, M. F. (2006). Land consolidation in inland rural Galicia, NW Spain, since 1950: An example of the formulation and use of questions, criteria and indicators for evaluation of rural development policies. *Land Use Policy*, 23(4), 511-520.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Crecente, R., Alvarez, C., Fra, U. (2002). Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia. *Land Use Policy*, 19(2), 135–147.

mediante la reducción de los costes de estas operaciones. Posteriormente, con la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, se aplican por primera vez los proyectos de movilización de tierras, que tenían como objeto recuperar zonas mayoritariamente abandonadas de más de diez hectáreas mediante su incorporación al Banco de Tierras y la cesión a empresas agrarias, asociaciones de productores o explotaciones individuales mediante cesión pactada de mutuo acuerdo.

Más recientemente, la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia (en adelante, Ley de recuperación) da continuidad y refuerza los instrumentos anteriores e introduce otros nuevos que proporcionan más posibilidades para la gestión de la tierra agraria al aportar soluciones para afrontar los problemas derivados, no sólo del minifundismo, sino también de la escasa movilidad de tierras, del desconocimiento de la propiedad o de la falta de ordenación de usos agroforestales. Con este fin, esta ley otorga al gobierno autonómico la capacidad de investigar la propiedad de la tierra e incorpora tres nuevos instrumentos para agrupar conjuntos de parcelas en unidades productivas de mayor tamaño, promover el arrendamiento y dar seguridad jurídica a los procesos de movilización: polígonos agroforestales, aldeas modelo y agrupaciones de gestión conjunta.

Medidas y propuestas:

- **Instrumentos y medidas para la movilización y recuperación de la tierra agraria.**
En el año 2021, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación publicó el Estudio sobre el Acceso a la Tierra, que identifica la agricultura, la producción forestal y su industria asociada como actividades clave para construir territorios cohesionados y mejorar la generación de empleo, así como para la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica. Este estudio reconoce la falta de movimiento del mercado de tierras agrarias y el desconocimiento de sus propietarios como algunas de las principales dificultades para el acceso a la tierra necesaria para el desarrollo de estas actividades. A esto añade el problema del reducido tamaño de las tierras disponibles especialmente “en la periferia” de la península.

Este estudio, que corrobora el problema del abandono de la tierra agraria, propone, entre otras soluciones para mejorar el acceso a la tierra y revertir el abandono, las siguientes:

- Aprobar un nuevo marco jurídico para proteger la superficie agraria útil.
- Definir técnicamente la propiedad forestal abandonada y la tierra infrautilizada.
- Gestionar las tierras abandonadas integrándolas en una nueva ordenación del territorio.

- Favorecer fiscalmente el cultivo y el aprovechamiento adecuado de la tierra agraria.
- Propiciar la transparencia del mercado de tierras agrarias, facilitando el acceso a bases de datos con el precio de venta.
- Fomentar el uso de los bancos de tierras y mejorar su eficacia.
- Dinamizar el traspaso de la tierra y mejorar la normativa de arrendamientos rústicos, incluyendo, entre otras medidas, la reducción de la fiscalidad de los arrendamientos y las ayudas para la compra de tierras con instrumentos financieros.
- Contar con mediadores o dinamizadores del acceso a la tierra, que pueden incluir a organizaciones profesionales agrarias, a ONG, grupos operativos, grupos de acción local, AKIS, entidades de asesoramiento, etc.
- Establecer un mecanismo legal para ceder el aprovechamiento de las tierras sin propietario.
- Impulsar mecanismos de gestión conjunta.
- Llevar a cabo un proceso de actualización de la titularidad de la propiedad (actualización catastral de forma rápida y sin coste).

En Galicia casi todas estas cuestiones ya habían sido incorporadas en las recomendaciones del dictamen de la comisión parlamentaria²² que estudió los incendios de 2017. Posteriormente, gran parte de las propuestas del Ministerio y de las recomendaciones del Parlamento de Galicia fueron incorporadas en la Ley de recuperación, que todavía se encuentra en proceso de implementación. Esta ley define la tierra agraria o agroforestal abandonada e infrautilizada y, a través del procedimiento de declaración de abandono o infrautilización, establece sanciones para aquellos propietarios que no las pongan en producción o las incorporen al Banco de tierras. La protección de la superficie agraria útil y la ordenación del territorio se abordan a través de la regulación de la figura del Catálogo de suelos agropecuarios y forestales, para el que se establece como condición que debe garantizar una SAU próxima a la media nacional o europea.

Con respecto a la dinamización del traspaso de la tierra, la gestión de tierras sin propietario y el impulso de mecanismos de gestión conjunta, por una parte, la Ley de recuperación refuerza los instrumentos para la movilización de tierras que ya existían, especialmente el Banco de Tierras de Galicia, convirtiéndolo en el instrumento de intermediación de nuevos instrumentos y complementándolo con un Banco de explotaciones. Por otra parte, se regulan nuevos instrumentos de

²² Parlamento de Galicia. (2018). Dictamen de la Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan Forestal de Galicia, evaluando la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que viene de sufrir Galicia en octubre de 2017. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, 346, 10 de agosto de 2018.

recuperación de tierras (polígonos agroforestales, aldeas modelo y agrupaciones de gestión conjunta) que aportan soluciones a las diferentes causas del abandono al permitir, no sólo la reestructuración parcelaria, sino también la gestión conjunta, la investigación de la propiedad, la ordenación de usos y el fomento de la movilidad de las tierras a través de la intermediación de la Administración autonómica en compras y arrendamientos.

La herramienta de referencia de esta ley para la recuperación de superficies más extensas son los polígonos agroforestales, en los que, una vez que se cuenta con el acuerdo de los propietarios del 70% de su superficie, todos ellos deben optar entre poner en producción su parcela, venderla al productor al que sea adjudicado el polígono o arrendársela a través del Banco de Tierras. El polígono puede implicar o no un proceso de reestructuración parcelaria y, de ser así, en este proceso se agrupan las parcelas en venta y las parcelas en arrendamiento con el fin de proporcionar unidades productivas de mayor tamaño. En el caso de las agrupaciones y actuaciones de gestión conjunta, en lugar de abordar la reestructuración parcelaria, se facilita la gestión de toda la superficie por un único productor cuando se cuenta con el acuerdo de los propietarios del 70% de la superficie total.

Algunas de las medidas citadas tanto por el Ministerio como por el Parlamento gallego para la lucha contra el abandono del territorio rural son competencia estatal, en especial, aquellas relativas a las medidas fiscales, la normativa de arrendamientos rústicos o la mejora de la transparencia del mercado de tierras.

En lo que se refiere a la fiscalidad, Galicia ha incorporado deducciones en los tributos cedidos por el Estado para la adquisición y arrendamiento de fincas rústicas. Sin embargo, resulta fundamental incorporar deducciones en los tributos de competencia estatal para evitar la tributación de las rentas percibidas por compraventas, arrendamientos o cesiones de tierras agrarias y sus efectos negativos en otras rentas percibidas por los propietarios, en especial, en el caso de terrenos incluidos en instrumentos de recuperación o movilización de tierras o con instrumentos de ordenación forestal aprobado.

A pesar de todo lo mencionado anteriormente y de los estudios, normativas y políticas que se están impulsando en los últimos años para frenar o revertir el proceso de abandono del territorio rural, es necesario incrementar los esfuerzos y recursos en las siguientes líneas de trabajo:

- Realizar la planificación integral de los usos agrícolas, ganaderos y forestales del territorio rural sobre la base de la aptitud del territorio para los mismos.
- Impulsar la puesta en producción de las tierras agrarias abandonadas de elevada capacidad productiva mediante la aplicación intensiva de procedimientos e instrumentos de movilización y recuperación de tierras,

así como de la puesta en marcha de nuevas medidas e incentivos con esta finalidad.

- Priorizar la puesta en marcha de iniciativas de recuperación de tierras en los alrededores de los núcleos de población, con los objetivos simultáneos de reducir el riesgo de incendio, garantizar la seguridad alimentaria y aprovechar la elevada capacidad productiva que suele caracterizar estas tierras.
- Integrar el objetivo de movilización y recuperación de tierras en estado de abandono en toda la política agraria y de desarrollo rural, especialmente en el Plan estratégico de la PAC.
- Promover la investigación de la propiedad, y avanzar en el trabajo conjunto y coordinado entre las Administraciones autonómicas y la estatal para el establecimiento de procedimientos de intercambio de información y la actualización de datos catastrales mediante el desarrollo y aplicación de protocolos de trabajo y coordinación detallados y eficientes.
- Vincular la aplicación de instrumentos de movilización y recuperación de tierras a actuaciones de fijación de población en el ámbito rural.
- Regular los incentivos fiscales adecuados en los impuestos de carácter estatal y autonómico para prevenir el abandono, favorecer la recuperación de la tierra agraria y facilitar el asentamiento de la población en el rural.

- **Relevo generacional y nuevos entrantes.** Otro de los retos fundamentales que se debe afrontar para aspirar a la recuperación de los terrenos agrarios abandonados es el relevo generacional. Los datos del informe sobre el relevo generacional en el sector agrario gallego²³ ponen de manifiesto la especial relevancia de este problema en Galicia, aunque se trate de un fenómeno común a toda la Unión Europea y objeto de creciente atención en la PAC.

En las medidas de apoyo al relevo generacional de la PAC a las tradicionales ayudas para la clásica sucesión familiar se están añadiendo incentivos para los denominados “nuevos entrantes”, es decir, aquellas personas que se incorporan a la actividad agraria sin hacerlo en la explotación familiar y sin antecedentes familiares próximos en el sector. En España se ha incorporado una Estrategia de relevo generacional para el sector agrario en el marco del Plan Estratégico de la PAC. En Galicia, la estrategia de intervención en el medio rural en el horizonte 2030 elaborada por la Consellería del Medio Rural en 2021 establecía como una de las ocho líneas estratégicas el impulso al relevo generacional en la agricultura a través de cuatro sublíneas: acceso a la tierra y explotaciones agrarias; apoyo a la

²³ López Iglesias, E., Ónega López, F. (2025). O relevo xeracional no sector agrario galego: retos e oportunidades. Documento 44/2025. Foro Económico de Galicia.

instalación y creación de empresas agrarias; formación, tutorización y asesoramiento; sensibilización e información.

- **Valorización de la producción local.** Las medidas anteriores deberían complementarse con la valorización de las producciones agroalimentarias locales, teniendo en cuenta que estas son la base de una cadena de valor integral, que incluye todos los sectores de actividad, desde la producción primaria a la industria alimentaria pasando por el comercio alimentario, la restauración o el turismo gastronómico. El fortalecimiento de los sistemas alimentarios locales requiere el desarrollo y promoción de productos y mercados locales, así como la mejora de la competitividad de las industrias agroalimentarias.

10. Responsabilidad Social Territorial

La cohesión territorial implica el desarrollo efectivo de economías localizadas y actividades arraigadas territorial y culturalmente. El principio de sostenibilidad implica el retorno de parte de los beneficios a los lugares en los que estos se originan. Sin embargo, el desarrollo económico y las oportunidades de explotación de recursos locales no garantizan necesariamente la cohesión ni la sostenibilidad para las áreas rurales.

Las iniciativas públicas de distribución de fondos y generación de incentivos al establecimiento y desarrollo de actividades económicas no han prestado la suficiente atención a la reversión de beneficios sobre el territorio y a la generación de ecosistemas económicos locales.

El desarrollo del concepto de responsabilidad social territorial puede ser un instrumento para garantizar el retorno sobre las comunidades locales de las inversiones públicas.

La idea de RST es un concepto amplio, heredero de la Responsabilidad Social Corporativa, que remite a la colaboración público-privada y multi-actor en los ámbitos del desarrollo rural. Los Grupos de Acción Local, o los Centros de Innovación Territorial son un instrumento fundamental en esta estrategia, pero existen grandes actividades económicas que moldean el territorio y condicionan el desarrollo económico que quedan fuera de este ámbito.

Por ejemplo, las actividades empresariales que tienen que ver con la logística, con la captación energética, con la explotación agropecuaria, minera o forestal, o también con la producción ganadera a gran escala o la transformación alimentaria establecen una relación unidireccional con el territorio, centrada únicamente en el uso espacial o extracción de recursos. Son empresas grandes que no apuestan por la formación in situ, tienen poco impacto en el empleo local, se benefician de infraestructuras realizadas ad-hoc y tienen programas muy reducidos o testimoniales de inversión para el mantenimiento del entorno ambiental, paisajístico y comunitario.

Medidas y propuestas:

En este contexto es importante y necesaria la elaboración de criterios que permitan dirigir los fondos públicos de subvención, inversión y ayudas atendiendo al retorno que las actividades económicas van a realizar en el contexto de la comunidad local.

Hay varias cuestiones que deben considerarse desde cada uno de los planes y administraciones responsables de los fondos para priorizar y fiscalizar las ayudas.

- La exigencia de permanencia temporal de la actividad.
- Los programas de formación dirigidos a la cualificación de población local. Su implicación en programas de prácticas en formación profesional en el ámbito comarcal.
- La oferta y el impacto demostrado en el empleo local.
- Programas sociales para favorecer la atracción y el establecimiento de trabajadores en la comarca-beneficios de vivienda, de apoyo al transporte escolar, etc.
- Las oportunidades para el desarrollo de actividades auxiliares a su actividad en el ámbito comarcal.
- Proyectos de inclusión social.
- Vinculación cultural del producto con el territorio y generación de marca territorial/local.
- Programas de adecuación paisajístico y ambiental.
- Contribución al mantenimiento de infraestructuras.
- Programas específicos que fomentan el arraigo femenino. Por ejemplo: criterios de igualdad en puestos de alta cualificación y dirección.
- Transparencia en la información. Canales de comunicación con la comunidad local sobre la actividad desarrollada. Oportunidades para la participación ciudadana.

11. Servicios Ecosistémicos

El noroeste de España afronta un acusado reto demográfico caracterizado por procesos como la pérdida de población, el envejecimiento y la desagrarización. Estos procesos pueden entenderse como dinámicas socio-ecológicas complejas, en las que la ruptura progresiva de las interacciones entre sociedad y territorio conduce a la modificación de las dinámicas de funcionamiento, la pérdida de la multifuncionalidad y descenso de la resiliencia de los paisajes rurales. Desde esta perspectiva, el abandono de usos tradicionales del territorio (cuyo desarrollo histórico ha mostrado con frecuencia una elevada capacidad de adaptación a las condiciones ambientales locales) ha dado lugar a trayectorias de evolución diversas en el sistema territorial. Ejemplos son la expansión del matorral a través de procesos de sucesión ecológica, la intensificación y simplificación de los usos forestales, o la emergencia o desarrollo de usos extractivos (como la minería) o energéticos (como el eólico). Estas dinámicas alteran el flujo de servicios ecosistémicos, tanto los de provisión (que abastecen de alimentos, materiales y energía), regulación (como la protección contra la erosión y las inundaciones, o la mitigación del cambio climático) y culturales (como el sentido de pertenencia o el conocimiento tradicional), reduciendo oportunidades económicas, debilitando el sentido de lugar y limitando el arraigo de población joven. La perspectiva de los servicios de los ecosistemas (SE) ofrece un marco útil para reinterpretar estas transformaciones y orientar estrategias que contribuyan simultáneamente a la conservación ecológica, al desarrollo territorial y a la respuesta al reto demográfico.

La aplicación correcta de la perspectiva de los servicios ecosistémicos a los retos territoriales hace preciso asumir una serie de elementos de partida, que se enumeran a continuación:

Reconocimiento de la multiplicidad de valores de los servicios ecosistémicos. Los servicios ecosistémicos incorporan valores instrumentales (productivos y de regulación), relacionales (identidad, cohesión social, sentido de lugar) e intrínsecos (conservación de la biodiversidad como fin en sí mismo) que es preciso tener en cuenta en conjunto para entender la dinámica del sistema. Así, por ejemplo, en territorios en abandono, los valores relacionales e instrumentales muchas veces actúan de forma inseparable (por ejemplo, a través de sistemas de aprovechamiento del medio que suponen un modo de vida y un vínculo emocional), siendo especialmente importantes para el sentido de lugar y el arraigo, la continuidad intergeneracional y la construcción de proyectos de vida vinculados al territorio.

Necesidad de procesos de inventario y valoración coherentes con valores múltiples. La identificación y evaluación de servicios ecosistémicos es necesaria como procedimiento inicial, con el fin de reconocer la aportación de la gestión territorial por parte de los habitantes y comunidades locales a la provisión de dichos servicios. Debe apoyarse en metodologías complementarias tanto de cartografía como de valoración, adaptadas a los objetivos de cada intervención (por ejemplo, implantación de esquemas de pago por servicios ecosistémicos o sistemas de apoyo). Los sistemas de inventario y cartografía pueden requerir desde la interpretación directa de la capacidad de provisión potencial de servicios hasta la aplicación de modelos complejos, o estimaciones de flujo entre oferta y demanda. Los sistemas de valoración deben ser, en la medida de lo posible, pluralistas, integrando aproximaciones biofísicas (evaluación de la biodiversidad, caracterización de ecosistemas, etc.), socioculturales (modelos mentales, análisis de preferencias, análisis de redes sociales, etc.) y monetarias (valoración contingente, costes de restauración, precios hedónicos, etc.) aplicadas de forma integrada y participativa. La representatividad, legitimidad social y adecuación territorial de estos procesos es un requisito clave para su posterior traducción en políticas públicas y mecanismos de apoyo, independientemente de la escala de implementación.

Reconocimiento de la provisión conjunta de servicios (*bundles* o paquetes de servicios). Los paisajes rurales multifuncionales generan conjuntos de servicios interrelacionados. La gestión orientada a maximizar un único servicio tiende a generar *trade-offs* o incompatibilidades con el uso multifuncional del territorio, lo que suele conllevar una pérdida de la resiliencia territorial, la equidad socioeconómica, y la integridad cultural. En cambio, la gestión basada en paquetes de servicios permite identificar sinergias entre producción, regulación y valores culturales, favoreciendo modelos de desarrollo territorial más robustos, diversificados, y sostenibles.

Medidas y propuestas:

Asumiendo el reconocimiento de los anteriores elementos de partida como base para su implementación, se definen aquí dos conjuntos de propuestas diferenciadas pero complementarias: el establecimiento de esquemas de pago por servicios ecosistémicos y la implementación de sistemas de apoyo y puesta en valor. No obstante, es preciso tener en cuenta que la heterogeneidad de los territorios rurales del noroeste español puede requerir la adopción de criterios de priorización territorial para su puesta en marcha. Entre ellos destacan el grado de abandono y la dinámica actual, la capacidad potencial de provisión de servicios ecosistémicos, la existencia de estructuras de gestión colectiva (por ejemplo, montes vecinales en mano común, proindivisos, etc.), el capital social y organizativo local, y la presencia de una demanda identificable de determinados servicios. La aplicación selectiva y gradual de los instrumentos permitirá maximizar su eficacia y adaptar las estrategias a las condiciones socio-ecológicas de cada territorio:

- **Establecimiento de Esquemas de Pago por Servicios de Ecosistemas (EPSE).** Los **Esquemas de Pago por Servicios de los Ecosistemas** pueden constituir una herramienta clave para traducir el reconocimiento y valoración de los servicios ecosistémicos en incentivos económicos concretos para la población local. Su diseño y aplicación en el noroeste de España deberá implicar un importante esfuerzo de coordinación entre administraciones tanto vertical (por ejemplo, entre municipios, provincias y comunidades autónomas) como horizontal (entre administraciones del mismo nivel), así como de integración de ONGs, empresas y otras entidades privadas. Asimismo, la puesta en marcha de estos esquemas requiere considerar la capacidad administrativa y técnica disponible en los distintos niveles de gobernanza. En muchos territorios rurales afectados por procesos de despoblación, esta capacidad es limitada, por lo que la intervención de entidades intermedias (diputaciones provinciales, grupos de desarrollo rural, etc.) puede resultar clave, así como requerir el diseño de esquemas piloto y fases experimentales que permitan ajustar los instrumentos antes de su generalización. Finalmente, la implementación de los EPSE puede ser afrontada de maneras muy diversas, y es importante tener en cuenta que, en consonancia con los elementos de partida definidos anteriormente, debe incluir la adopción simultánea de varios sistemas, garantizando la adaptación a las condiciones locales de cada territorio. De forma sintética, se propone el desarrollo de las siguientes líneas estratégicas de actuación:

a) **Promoción y/o habilitación de sistemas de pago financiados por las administraciones públicas.** Podrán ser desarrollados por las comunidades autónomas, que deberán establecer sistemas de monitorización, seguimiento y pago, requiriendo normalmente de la coordinación multisectorial (p.ej. entre administraciones forestales, de medio rural, de conservación de la naturaleza, etc.). Pueden incluir:

- **Medidas asociadas a la Política Agraria Común.** Si bien están configuradas a través de los correspondientes Planes Estratégicos, las administraciones autonómicas, con la potencial participación de los Grupos de Desarrollo Rural establecidos a nivel supramunicipal, podrán promocionar su uso e integrarlo como EPSEs. Pueden constituir pagos asociados tanto a la producción (por ejemplo, ecoregímenes) como al desarrollo rural (p.ej. medidas agroambientales), y se pueden considerar como una aproximación integrada al pago por la adopción de formas de gestión que favorecen la provisión de servicios de ecosistemas. Ejemplos de medidas serían los pagos asociados a compromisos para el fomento y gestión sostenible de pastos, o de la apicultura para la biodiversidad; pagos asociados a compromisos forestales de gestión de servicios ecosistémicos, para propietarios, agrupaciones o comunidades certificadas por entidades debidamente acreditadas; pagos asociados a compromisos de conservación de

recursos genéticos, tanto de razas autóctonas de ganado como de variedades en riesgo de erosión genética; etc.

- **Sistemas de pago por resultados de conservación** a agricultores, ganaderos o propietarios y gestores de terrenos forestales cuyas actividades contribuyan al mantenimiento de ecosistemas de interés (por ejemplo, el mantenimiento de ecosistemas de prados naturales, brezales y turberas asociado a la actividad ganadera extensiva). Requieren de la implementación de sistemas de valoración (preferiblemente con la participación de los beneficiarios locales), seguimiento, verificación, y pago.
- b) **Promoción e implementación de sistemas de pagos financiados por usuarios, o híbridos público-privados.** Implicarán procesos de negociación entre entidades privadas, en las que además puedan existir determinados niveles de intervención pública. Precisaré de una adaptación al contexto institucional, y claridad en los derechos de uso y gestión. Ejemplos al respecto pueden ser:
- **Sistemas de intercambio de créditos.** Son sistemas en los que los agricultores, ganaderos o propietarios de terrenos forestales funcionan como proveedores (a través de una gestión del territorio que favorece la provisión de servicios), y reciben el pago de beneficiarios representados por empresas, ONGs o gobiernos. El sistema de créditos más desarrollado hasta el momento es el de carbono, pero pueden existir también de otros servicios ecosistémicos y beneficios ambientales como biodiversidad, calidad del agua etc. En todos los casos, los “créditos” funcionan como unidades de beneficios ambientales concretos, verificables a través de un indicador (por ejemplo, toneladas de CO₂ fijadas en suelo o vegetación, superficies de hábitat con determinada riqueza de especies, cantidad de contaminantes eliminados o evitados, etc.). Deben existir instituciones u organizaciones acreditadas con sistemas de medición, verificación, certificación o auditoría que aseguren el nivel de provisión de servicios por parte del proveedor. Los pagos pueden ser realizados por empresas a través de mecenazgo asociado a su Responsabilidad Social Corporativa; ONGs a través de contratos territoriales o custodia del territorio; o administraciones públicas a través de líneas de pago específicas.
 - **Acuerdos voluntarios** entre usuarios de determinados servicios (por ejemplo, agua de manantial, protección contra la erosión, etc.), y agricultores, ganaderos o propietarios y gestores de terrenos forestales que desarrollen actividades con potencial afectación a la calidad del servicio (por ejemplo, calidad del agua, del suelo, etc.). Entre ambos, se pueden acordar formas de pago o compensación, para que el uso del

territorio permita el mantenimiento o mejora de los requisitos de calidad del servicio. Entidades públicas como diputaciones provinciales o comunidades autónomas habilitarán medios de promoción, facilitación y/o protección jurídica.

- **Sistemas de implementación de “ecotasas”.** Aplicación de sistemas de tasas voluntarias, en la forma de mecenazgo por parte de usuarios de un determinado servicio (por ejemplo, servicios eco-turísticos o recreativos), de forma que la parte correspondiente a su recaudación se destine al pago por el mantenimiento de determinados servicios ecosistémicos o beneficios ambientales. Administraciones públicas de diferentes niveles pueden habilitar medios de promoción y facilitación. Debe existir asimismo un sistema de seguimiento y/o certificación.

c) **Implementación de sistemas de pagos compensatorios.** Constituirían un caso especial de los pagos realizados por entidades públicas. No obstante, en este caso se incluirían aquellos esquemas de pago cuya puesta en marcha no está asociada a una gestión que favorezca la provisión de un servicio, sino que se justifican como compensación por restricciones legales sobre el uso de determinados recursos. Esta compensación puede realizarse tanto para reducir resistencias sociales o por razones de equidad. Ejemplos son:

- **Sistemas de pagos compensatorios** a agricultores, ganaderos o propietarios forestales que pueden ver limitadas sus actividades en zonas de la Red Natura 2000. Normalmente establecidas a nivel autonómico, pueden estar integradas dentro de Planes Estratégicos de la Política Agraria Común, e implicarían la coordinación entre responsables de conservación de la naturaleza y medio rural a nivel autonómico. Deberán implementar metodologías para determinar el lucro cesante y el sistema de pagos asociado a los mismos.
- **Sistemas de pagos compensatorios** a propietarios privados de terrenos con **ecosistemas de alto valor natural** como pueden ser bosques autóctonos, a través de firmas de compromiso de no transformación o cambio de uso. Puede fomentarse desde diputaciones o comunidades autónomas, e implicar la colaboración público-privada y/o con entidades de custodia del territorio.

Todos estos esquemas deben concebirse no solo como mecanismos de compensación económica, sino como **herramientas de activación territorial**, capaces de reforzar la viabilidad de actividades locales, atraer nuevos pobladores y favorecer el relevo generacional.

- **Implementación de sistemas de apoyo y puesta en valor.** Además de sistemas que impliquen pagos o transacciones económicas asociadas a los servicios, es

necesario el desarrollo de **estrategias complementarias de puesta en valor de los servicios ecosistémicos** que, si bien no se basan directamente en transferencias monetarias, que resultan fundamentales para enfrentar el reto demográfico desde un punto de vista socio-ecológico. Estas deben incluir:

- a) **Certificación y diferenciación de productos y servicios.** Promoción de marcas, etiquetas territoriales, sellos de calidad y/o certificaciones vinculadas a la provisión de servicios ecosistémicos vinculados a las actividades de la población local. Las administraciones públicas pueden tener una importante función en la facilitación y promoción de cadenas de comercialización.
- b) **Desarrollo de modelos de negocio basados en la multifuncionalidad.** Promoción y apoyo institucional a iniciativas de ecoturismo, turismo científico y cultural, educación ambiental, bioeconomía local, aprovechamientos forestales no maderables y sistemas silvopastorales. Las administraciones públicas pueden asimismo tener una importante función en procesos de formación, facilitación y organización de sectores.
- c) **Estrategias de sensibilización social y fortalecimiento comunitario.** Incluye el desarrollo de programas educativos, acciones de divulgación, participación comunitaria y fortalecimiento del sentido de lugar asociado a los servicios ecosistémicos. Estas estrategias resultan fundamentales para la identificación del concepto de servicios ecosistémicos por parte de la población local, y el reconocimiento de la capacidad de provisión de estos a través de las actividades ligadas al territorio.
- d) **Innovación social y gobernanza territorial.** Deberá apoyarse el fortalecimiento del tejido social en áreas rurales a través de procesos de innovación social. Esto puede incluir la promoción y apoyo a redes locales de cooperación y fórmulas de gestión colectiva de la tierra y/o los recursos, la colaboración con entidades de custodia del territorio, etc.
- e) **Integración en la planificación territorial y sectorial.** Además de actuaciones que impliquen a la población de manera directa, deberá existir un esfuerzo por parte de los diferentes niveles de administraciones públicas para la incorporación explícita de los servicios ecosistémicos en estrategias de infraestructura verde, restauración ecológica, ordenación del territorio y políticas de desarrollo rural. Específicamente, las infraestructuras verdes y la restauración de ecosistemas, fundamentales para incrementar y diversificar la provisión de servicios, pueden además promoverse de manera ascendente desde comunidades locales, asociaciones, empresas, y colaboraciones público-privadas.

Estas estrategias refuerzan el reconocimiento social de los servicios ecosistémicos y amplían su capacidad de generar empleo, identidad y oportunidades vitales, así como su integración dentro del tejido social de las áreas rurales.

En resumen, la adopción de una orientación socio-ecológica hacia la integración de los servicios de los ecosistemas en la gestión territorial puede ayudar a la adopción de un enfoque integral para enfrentar el reto demográfico del noroeste español. Más allá de la recuperación de la población, la combinación de sistemas de valoración adecuados, diversificados y equitativos, esquemas de pago por servicios bien diseñados y adaptados a las condiciones locales, y estrategias no monetarias de puesta en valor ofrece un marco coherente para reactivar paisajes multifuncionales, fortalecer comunidades locales y restablecer las interacciones sociedad-naturaleza que históricamente han sustentado estos territorios.

Finalmente, es necesario reconocer que la aplicación de la perspectiva de servicios ecosistémicos puede presentar problemáticas tales como la concentración de beneficios, la infrarrepresentación de actores o la mercantilización excesiva o banalización de valores culturales o relacionales. Por ello, su diseño deberá incorporar salvaguardas sociales, mecanismos de participación local y criterios de equidad, asegurando que los beneficios derivados de la adopción de estas perspectivas redunden en la cohesión territorial y en el bienestar colectivo de la población local.

12. Transición Energética

La transición energética puede convertirse en un factor atractor de población y actividades económicas al medio rural. El hecho de que la mayor parte de los recursos necesarios para la transición energética se capten en el medio rural, unido al modo de asentamiento de la población en núcleos pequeños y viviendas unifamiliares, puede facilitar el aprovechamiento de las energías renovables, así como la constitución de comunidades energéticas rurales. Para ello, es necesario explorar nuevas formas de generación de energía a escala local que lleven a la autosuficiencia energética de los núcleos de población rurales a la vez que implementar actuaciones por parte de las empresas productoras de energía para el mercado, de forma que haya un retorno positivo sobre las comunidades locales donde se instalan.

En el caso que nos ocupa, el sector noroeste peninsular, se produce una enorme discrepancia entre la producción y el consumo de energía. Según datos de Red Eléctrica²⁴ Castilla y León alcanzó en 2024 una producción de energía de fuentes renovables de 27.080 GWh.-siendo el 92,8% de fuentes renovables mientras que su consumo de 13.170 GWh se sitúa por debajo de la mitad. Los datos para Galicia²⁵ muestran una situación similar, con una producción de 23.077 GWh -el 81,1% de fuentes renovables- mientras su consumo fue de 13.870 GWh. Ourense con una producción de 6.600 GWh de renovables tuvo un consumo de 1300 GWh, una ratio de cinco a uno. Estos datos manifiestan la falta de impacto de los recursos en el territorio que soporta la generación de energía de carácter renovable.

El modelo desarrollado hasta ahora en la implantación de energías alternativas adolece de un planteamiento extractivista, en el que los espacios rurales ejercen exclusivamente como simples soportes físicos de las infraestructuras, sin participar en la toma de decisiones ni recibir ningún retorno en calidad de vida de sus habitantes. La producción de energía no revierte en el desarrollo local, ni como beneficio a los residentes (solo a los

²⁴ El sistema eléctrico en Castilla y León 2024. Red Eléctrica. Datos referidos a 31 de diciembre de 2024.

²⁵ El sistema eléctrico en Galicia 2024. Red Eléctrica. Datos referidos a 31 de diciembre de 2024.

propietarios de los terrenos afectados, que no necesariamente residen en el medio rural) ni en generación de empleo (sólo durante la construcción porque el mantenimiento lo realizan cuadrillas especializadas que no residen en los territorios), ni en la atracción de nuevas actividades económicas que podrían beneficiarse de la cercanía a las áreas de producción si el precio fuera diferencial o se habilitaran nuevos nodos en espacios rurales que facilitaran la dispersión espacial de las nuevas actividades.

Para convertir la transición energética en una oportunidad real para los espacios rurales es necesario convertirla en una herramienta efectiva de mejora de la calidad de vida para los residentes de los espacios implicados.

El Tribunal de Cuentas Europeo (2018)²⁶ en su documento *Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica*, constata que las energías son una oportunidad de empleo y desarrollo regional, especialmente en zonas rurales y aisladas, y que existen posibles sinergias entre la transición energética y el desarrollo rural sostenible, pero también que se deben mejorar las políticas para vincular de una forma más eficaz la energía renovable al desarrollo rural²⁷.

En sus conclusiones expone que los proyectos de energías renovables tienen un considerable potencial para facilitar el desarrollo rural sostenible que, sin embargo, no se ha explotado en gran medida, motivo por el que formula, entre otras, las siguientes recomendaciones:

1. Tener en cuenta las necesidades y circunstancias de las zonas rurales en el diseño de las políticas de energía renovable de la CE y los estados miembros.
2. Orientar los fondos FEADER para apoyar la contribución de las energías renovables al desarrollo rural.

²⁶ Tribunal de Cuentas Europeo. (2018). *Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica*. Oficina de Publicaciones, Luxemburgo.

²⁷ Se pone especial énfasis la energía de la biomasa, de máxima importancia para las zonas rurales, en donde se puede acceder fácilmente a este recurso a partir de los cultivos, residuos animales o vegetales y biomasa forestal. También se reconocen los riesgos ambientales y socioeconómicos que puede implicar este tipo de energía y que se han tenido en cuenta en diversas normativas de la UE para garantizar el origen sostenible de la biomasa. En el caso de Galicia y Asturias, los montes vecinales en mano común-que en Galicia suponen el 22% del territorio- suponen una oportunidad para el aprovechamiento de su biomasa de forma colectiva y facilitan la constitución de comunidades energéticas para dar servicio a los habitantes del núcleo propietario de esos montes.

3. Mejorar la selección de proyectos teniendo en cuenta el valor añadido que suponen para las zonas rurales y la viabilidad de los proyectos.
4. De un modo similar, la OCDE (2012)²⁸ considera que la energía renovable contribuye a un desarrollo rural sostenible si genera uno o más de los siguientes beneficios:
 - Beneficios ambientales.
 - Diversificación de ingresos de los agricultores y propietarios forestales.
 - Oportunidades de empleo o de negocio para empresas rurales.
 - Infraestructuras y servicios energéticos nuevos o mejores en zonas rurales.
 - Nuevas fuentes de ingresos para apoyar servicios públicos e infraestructuras fundamentales en las zonas rurales.

A estas recomendaciones de la OCDE y del Tribunal de Cuentas deben añadirse las conclusiones de numerosos estudios que coinciden en que el descontento de las comunidades locales con los proyectos de energías renovables se debe principalmente a la percepción de que son agentes externos los que se apropian de los beneficios, mientras que los perjuicios recaen exclusivamente en la población local.

Copena concluye que la actividad relacionada con la energía eólica en Galicia permite incrementar los ingresos locales, pero de forma limitada, por lo que se deben buscar nuevas formas de contribuir al desarrollo de las comunidades locales, por ejemplo, incrementando la propiedad local de las plantas de energía²⁹. Terrón propone aplicar una “licencia social”, dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, como un mecanismo a través del cual se constata que el proyecto posee aceptación social y medidas de compensación a los territorios rurales³⁰. Se trataría de una especie de ratificación por parte de los entes locales y los ciudadanos afectados por la instalación. El propio autor reconoce la dificultad de definir y medir esta licencia. A pesar de que la aplicación de esta propuesta es realmente compleja, Galicia ha incorporado un procedimiento similar a través de la Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, con el mismo objetivo de alcanzar esa compensación a la población local.

²⁸ OECD. (2012). Linking Renewable Energy to Rural Development, OECD Green Growth Studies. OECD Publishing, Paris.

²⁹ Simón, X., Copena, D. (2012). Eolic energy and rural development: an analysis for Galicia. Spanish Journal of Rural Development, 3(3), 13.

³⁰ Terrón Santos, D. (2024). Desarrollo rural sostenible y renovables: cuestiones más allá de la zonificación. Actualidad Jurídica Ambiental, 142.

Medidas y propuestas:

- Con carácter general es preciso impulsar, desde las administraciones competentes, un modelo energético en el que el autoconsumo y las comunidades energéticas tengan un peso importante, de forma que las diferentes instalaciones eléctricas se distribuyan a lo largo del territorio.

La apuesta por instalaciones de tamaño pequeño-mediano, además de reducir el impacto ambiental, resulta más beneficiosa para el reto demográfico, ya que en estas instalaciones es más fácil incorporar un sistema de retorno que en las instalaciones de gran tamaño, donde toda la electricidad se destina a la red de transporte.

Una de las ventajas de las energías renovables es que facilitan la descentralización de la producción de energía, lo cual se adapta al asentamiento disperso de la población de parte del noroeste peninsular y puede conseguirse a través de iniciativas como las comunidades energéticas locales, que permiten aprovechar la energía renovable en el mismo lugar en el que se produce.

A los evidentes beneficios ambientales de las comunidades energéticas basadas en energías renovables hay que añadir beneficios económicos, debidos a la reducción del coste de la energía, y sociales, derivados de la creación de empleo local o de la reinversión de los beneficios de la comunidad energética en actuaciones demandadas por esa comunidad, así como del impulso de negocios locales atraídos por el menor coste de la energía.

El objetivo del territorio rural debe ser la autosuficiencia energética, ya que dispone de los recursos para ello y puede alcanzarse a través del autoconsumo y de las comunidades energéticas basadas en energías renovables (eólica, biomasa, solar, geotérmica, minihidráulica, etc.) con unidades de almacenamiento de los excedentes de energía y con una digitalización que permita la gestión eficiente. El contexto energético actual puede convertir esta potencialidad en un factor de atracción de población y de negocios al medio rural.

- Exigencia de acciones de responsabilidad empresarial territorial a las empresas energéticas. Asumiendo que las instalaciones de mayor tamaño, impulsadas por empresas exógenas al territorio, van a seguir siendo necesarias, es imprescindible obligar a que todo proyecto de instalación conlleve acciones de responsabilidad social empresarial que permitan a los residentes y empresas ubicadas en espacios productores beneficiarse directamente de una gratuidad o reducción sensible de

la factura energética que sirva de incentivo al arraigo, atracción de población y generación de empleos³¹.

Acciones probadas que podrían ser transferibles:

- a) Apoyo al consumo energético reducido:
 - Ayudas administrativas y económica para la puesta en marcha de Sociedades vecinales mediante empresas contratadas por las instaladoras, que se benefician de la producción energética de una parte de la instalación (EQUILUZ)
 - Apoyo administrativo y económico para la puesta en marcha de cooperativas energéticas en las áreas afectadas, con base en edificios públicos e, incluso, instalaciones solares específicas
 - Iniciativas municipales para utilizar los fondos adicionales de financiación municipal para subvencionar parcialmente el coste energético de las viviendas de ocupación permanente y actividades económicas locales.
 - b) Acciones sociales a demanda de los municipios afectados y según condiciones locales:
 - Formación en riesgos laborales y mantenimiento de proyectos (refuerzan servicios adicionales de las cuadrillas especializadas).
 - Formación de adultos (digitalización) y acciones sociales (cursos de cultura para personas locales).
 - c) Fomento de actividades económicas:
 - Idea de proyectos tractores en zonas ADE Galicia (referencia legal).
 - Co-participación accionarial de ciudadanía (local, regional y local por fases, en el proyecto (Fundeen).
 - Potenciar la instalación de nuevos nodos energéticos en espacios rurales para facilitar la atracción de nuevas actividades económicas.
 - A pesar de las obvias dificultades, el medio más eficaz para atraer nuevas actividades sería revisar el decreto de precios de energía introduciendo un criterio de precio diferencial por consumo cercano a áreas de producción.
- Aunque el impacto ambiental de las energías renovables es evidentemente muchísimo menor que el de las convencionales, sí es cierto que requieren un

³¹ Como ya se establece en el caso de Galicia LEY 2/2024, de 7 de noviembre, de Promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia. (Diario Oficial de Galicia: 11/11/2024).

mayor espacio físico. Esta cuestión debe ser abordada a través de la planificación u ordenación de usos del territorio.

En la planificación, elaboración y tramitación de estos proyectos debe analizarse la aptitud de los terrenos para los diferentes usos, teniendo en cuenta el uso anterior y actual del suelo, y evitar su ubicación en zonas agrícolas o ganaderas cuando hay suelo sin uso más idóneo para este fin³². Consecuentemente, la decisión final debe basarse principalmente en la idoneidad o no de la ubicación geográfica del proyecto, y deben buscarse los espacios adecuados y apropiados para cada caso.

La planificación del territorio es clave para equilibrar la necesidad de producción de energía renovable, la producción de alimentos y el impacto. Siempre que sea posible deberán priorizarse localizaciones sin uso, como polígonos industriales abandonados o instalaciones existentes sin uso y, en cualquier caso, los terrenos de menor aptitud agrícola.

³² Terrón Santos, D. (2024). Desarrollo rural sostenible y renovables: cuestiones más allá de la zonificación. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 142.

13. Gestión agroforestal

Los procesos continuados de pérdida de población, envejecimiento, desagrarización y abandono de los territorios del noroeste peninsular se insertan en un marco socio-ecológico de elevada complejidad, donde los cambios demográficos presentan interconexiones con transformaciones en los usos del suelo, la gestión forestal, las instituciones locales y las relaciones comunitarias. La desaparición de actividades agroforestales tradicionales no solo altera la estructura del paisaje, sino que transforma y debilita el tejido social, reduce la resiliencia territorial ante cambios tanto internos como externos al sistema territorial y limita oportunidades económicas que históricamente sostenían el medio rural. Desde esta perspectiva, la gestión de los usos agroforestales adquiere un papel estratégico: constituye un punto de intersección entre ecología, economía y organización comunitaria. Su orientación multifuncional —integrando producción, prevención de riesgos, mantenimiento del paisaje y fortalecimiento social— se revela fundamental para revertir o atenuar procesos de despoblación.

En muchas zonas del noroeste peninsular, las áreas rurales presentan una combinación crítica de envejecimiento, baja densidad de población, debilitamiento institucional y abandono de actividades agrícolas y forestales. Los procesos asociados al descenso en la dinámica de utilización de los recursos agroforestales en estos territorios inducen una serie de consecuencias características³³, entre las que aquí podemos destacar:

- Una homogeneización del paisaje, en muchos casos caracterizada por la expansión del matorral a través de procesos de sucesión ecológica a partir de tierras agrarias abandonadas. Como consecuencia, se produce un descenso en la diversidad de ecosistemas del paisaje rural, al tiempo que incrementa la superficie vulnerable a incendios forestales
- Se debilitan las capacidades asociadas al tejido social e institucional local, manifestado tanto en la pérdida del conocimiento local sobre el ambiente y las prácticas agroforestales, como en la capacidad organizativa a nivel de las comunidades. Un ejemplo son las comunidades de montes en estas zonas,

³³ Corbelle-Rico, E., & López-Iglesias, E. (2024). Farmland Abandonment and Afforestation—Socioeconomic and Biophysical Patterns of Land Use Change at the Municipal Level in Galicia, Northwest Spain. *Land*, 13(9), Article 9.

característicamente reactivas y con importantes reducciones en las estructuras internas, problemas de acuerdo sobre los usos del territorio y conflictos históricos sin resolver (en cualquier caso, extensivas a cualquier forma de organización local).

- Como consecuencia de los elementos anteriores, se verifica un descenso de la resiliencia en las sociedades locales y los (agro-)ecosistemas de los que dependen, manifestadas en un aumento de la vulnerabilidad frente a eventos como incendios, perturbaciones climáticas, o procesos de degradación del terreno.

El reconocimiento de los procesos y dinámicas en sistemas agroforestales asociados a dinámicas demográficas, así como la identificación y comprensión de las características específicas en cada área geográfica pueden guiar elementos de gestión adaptados a sus necesidades.

Medidas y propuestas:

Las actuaciones relativas a la gestión agroforestal recomendables en estas zonas deben considerar la integración de funciones múltiples, que sirvan para el reforzamiento de las estructuras sociales, la mejora de oportunidades económicas y la integración entre visiones culturales con vinculación a los elementos productivos ligados a los recursos agrarios y forestales³⁴. Estas podrían incluir:

- Impulsar la restauración productiva mediante sistemas agroforestales diversificados asentados en territorios multifuncionales (por ejemplo, incluyendo silvopastoreo, recuperación de “soutos”, actividades apícolas) que permitan reactivar usos del suelo tradicionales y generar economías compatibles con la situación de baja densidad del rural en abandono
- De forma complementaria con el punto anterior, revisar de la relevancia territorial y, en su caso, apoyar la restauración de elementos característicos de sistemas agroforestales tradicionales todavía existentes (“soutos” de castaño, prados de siega, “sebes” o setos vivos para la separación de fincas), que puedan funcionar como componentes en procesos de revitalización territorial.
- Desarrollar canales de comercialización de proximidad y distintivos de origen (por ejemplo, marcas, etiquetas de calidad, etc.) que pongan en valor productos

³⁴ Díaz-Varela, E., Ferreira Golpe, M.A., López Iglesias, E., Rodríguez-Morales, B., García Arias, A.I., Pérez Fra, M. (2019). Perspectivas de desarrollo socio-económico ligadas a la provisión de servicios ecosistémicos: el caso de la Estrategia de Infraestructura Verde de Galicia. Actas del XII Congreso de Economía Agraria. La sostenibilidad agro-territorial desde la Europa Atlántica. Lugo, 4-6 de septiembre de 2019. Asociación Española de Economía Agraria.

obtenidos en territorios con características agroforestales específicas, reforzando la identidad territorial y mejorando la viabilidad económica de los habitantes locales.

- Impulsar las producciones asociadas a elementos con una mayor adaptación a las condiciones de producción local, como son las razas autóctonas de ganado y las variedades de cultivo locales, así como la transformación a partir de materias primas locales y el refuerzo de los canales de comercialización, integrando elementos de manejo, uso del suelo y dinamización socioeconómica.
- Diseñar programas integrados de apoyo técnico y social para reactivar comunidades con baja participación: acompañamiento administrativo, dinamización comunitaria y resolución de conflictos internos. En este sentido, la restauración de las actividades agroforestales puede aprovecharse como instrumento de reactivación comunitaria, creando espacios de aprendizaje colectivo y regenerando estructuras de gobernanza debilitadas.
- Fomento de nuevas estructuras asociativas (y refuerzo de las ya existentes) para la mejora en la interconexión del tejido social, por ejemplo, cooperativas de uso común de la tierra u otras iniciativas similares, agrupaciones forestales o iniciativas de custodia del territorio, siendo su orientación fundamental la coordinación entre actores locales, la mejora en la gestión del uso compartido de recursos, infraestructuras y equipamientos y la recuperación de la capacidad de auto-organización a nivel local.
- Organizar los procesos de transferencia de tecnología (por ejemplo, a través de un ecosistema formativo con la participación de universidades y centros de investigación, formación profesional, organizaciones locales y empresas de servicios) que permita la integración de entre conocimiento local y nuevas tecnologías con el objetivo de la innovación adaptada a las necesidades del territorio
- Incentivar prácticas de manejo alternativo en el territorio, adaptadas a las necesidades locales. La definición de alternativas al desbroce como son las quemadas controladas o la promoción de actividades de pastoreo pueden aportar soluciones en áreas específicas.
- Fomentar el desarrollo de empresas de gestión forestal y de fórmulas de asociacionismo forestal orientadas al incremento de la profesionalización del sector, y a la mejora de la planificación y gestión activa del monte. Así, la puesta en marcha de entidades de gestión conjunta y fórmulas similares mejorará la eficiencia técnica y económica de los aprovechamientos y reforzará la prevención de incendios forestales. La promoción de servicios técnicos especializados permite asimismo la adopción de innovaciones tecnológicas y de gestión, contribuyendo a la generación de empleo local, a la fijación de población y a la integración del sector forestal en estrategias de desarrollo rural y reto demográfico.

Elementos específicos de gobernanza y fortalecimiento institucional. El nivel de solidez de la gobernanza territorial es, en términos generales, un factor crítico en los territorios en riesgo de abandono, pero tiene además importantes implicaciones en la gestión agroforestal del territorio³⁵. En este sentido, hay una serie de actuaciones necesarias para orientar la reconstrucción de capacidades y mejorar la articulación entre los actores locales. Se podrían destacar las siguientes:

- Reactivación de instituciones y estructuras locales no formales. Éstas incluirían comunidades de montes vecinales en mano común, comunidades de regantes, o asociaciones vecinales. Las necesidades que presentarían serían fundamentalmente a) acompañamiento técnico y administrativo (por ejemplo, ante nuevos requisitos burocráticos o nuevas oportunidades de apoyo institucional); b) necesidades formativas y procesos de co-aprendizaje (por ejemplo, integración entre nuevas capacidades tecnológicas y conocimiento tradicional); y c) refuerzo de los mecanismos de resolución de conflictos (por ejemplo, integrando procesos de arbitraje y negociación).
- Coordinación multinivel. Incluiría la coordinación vertical (por ejemplo, entre diferentes niveles institucionales: local, provincial, autonómico...) y horizontal (por ejemplo, entre espacios geográficos vecinos o que compartan problemáticas similares) para la integración de políticas e iniciativas tanto a nivel de producción agraria o forestal, como de conservación de la biodiversidad o desarrollo rural. Precisaría en lo posible de simplificaciones administrativas, y del establecimiento o mejora de canales de diálogo entre administraciones y comunidades locales.
- Enfoque socio-ecológico. Integraría como elementos de gestión la interacción entre la estructura social, el conocimiento local, las características del sistema agroforestal y las dinámicas de los ecosistemas, a través del diseño de estrategias que reconozcan la interdependencia entre paisaje, actividades productivas y dinámica demográfica. De forma complementaria, se podrían definir mecanismos de evaluación periódica a través del tiempo de los efectos de las diferentes iniciativas sobre la estructura social y el territorio, con la capacidad de integración de retroalimentaciones.

³⁵ Marey-Pérez, M. F., Gómez-Vázquez, I., & Díaz-Varela, E. (2010). Different approaches to the social vision of communal land management: The case of Galicia (Spain). *Spanish Journal of Agricultural Research*, 8(3), 848-863.

Meijer, Marlies & Diaz-Varela, Emilio & Cardín-Pedrosa, M. (2015). Planning practices in Galicia: How communities compensate the lack of statutory planning using bottom up planning initiatives. *Spanish Journal of Rural Development*. VI: 65-80.

En definitiva, las áreas rurales en riesgo de abandono requieren intervenciones integrales que actúen simultáneamente sobre el territorio, la economía y las instituciones comunitarias. La restauración o fomento de las actividades agroforestales, la diversificación productiva, la valorización comercial y el desarrollo de iniciativas turísticas sostenibles deben ir acompañadas de un fuerte impulso a la gobernanza local.

14. Paisaje

Las áreas rurales, por su particular caracterización y dinámica, se ven afectadas por determinados procesos sociales y ambientales de indudable repercusión en la morfología de su territorio. Precisamente, si los paisajes son entendidos como la imagen del territorio, es indudable que se muestran vulnerables al cambio; una evolución y una transformación de los mismos que viene siendo una constante ya dilatada en el tiempo, pero que en estos momentos presentan un más que evidente riesgo de desaparición si no en su totalidad, sí de determinados elementos –dotados además de un destacado valor e interés cultural– e incluso de algunos paisajes más concretamente.

El paisaje es, también, un producto social e histórico moldeado por la población que ocupa, transforma y explota el medio en que se instala, adaptándose a él en función de un contexto técnico, social e histórico preciso que va evolucionando. Merced a esta combinación e interrelación, la sociedad asigna unas funciones al medio, genera una especialización en el proceso de apropiación-ocupación-explotación y le proporciona y otorga una/s estructura/s y unas formas. Crea tipos de morfologías que revelan el modelo de ocupación, organización y explotación del espacio, históricamente cambiante. En consonancia con este planteamiento, el paisaje se convierte en un producto “cultural”, en el amplio sentido del término (propio de la cultura o forma de entender la ocupación y organización que un determinado grupo social impone en un espacio caracterizado por unas bases físicas determinadas); el paisaje como un producto ecológico y cultural; un totalizador de actuaciones heredadas y superpuestas. Igualmente, los paisajes encierran unos valores que proporcionan usos de recreo, ocio y disfrute a la población apoyándose en una dimensión más estética y perceptual.

La despoblación en zonas rurales (“paisajes de la despoblación”), manifestación regresiva y preocupante de un problema más amplio y complicado como el de la crisis de funciones del mundo rural, tiene una consecuencia negativa importante: el abandono de esos modelos tradicionales de ocupación, uso y gestión basados en una relativa diversificación tradicional de actividades agrarias (con todos los riesgos naturales asociados que ello conlleva: incendios, erosión, etc.). Al quebrar el modelo por cambio demográfico, social o económico, se genera una alteración e involución de la dinámica del paisaje. La desagrarización tiene su parte de responsabilidad, de igual modo que el impacto de

actividades extractivas muy incisivas sobre el medio (la minería). La degradación, la sobreexplotación, el cambio de usos del suelo, los incendios forestales, la pérdida de biodiversidad, la merma de la superficie forestal, según los casos, son solo algunas muestras de hasta qué punto determinados paisajes naturales y culturales están en riesgo de convertirse en algo muy diferente a lo que todavía son. Causas, factores y procesos, todos ellos, que han condicionado y aún lo hacen la evolución, dinámica y estructura de los paisajes naturales, así como la pervivencia de los paisajes culturales. También han contribuido la misma destrucción y desaparición de propiedades y recursos comunales, un activo de muchas de las comunidades rurales y con proyección territorial y paisajística.

Medidas y propuestas:

Debe, pues, actuarse en un sentido dirigido a una adecuada gestión y tratamiento del paisaje incidiendo en sus distintos componentes y áreas geográficas; también atendiendo a la diversidad ecológica y paisajística de todo este amplio territorio (montañas, cuencas, valles y penillanuras). En esta línea, es oportuno ofrecer distintas propuestas que pueden precisar estos planteamientos y que afectan a distintos agentes o actores territoriales e institucionales de diferentes niveles, desde lo local hasta la administración central: el paisaje no puede conocer límites administrativos cuando requiere acciones comunes, ni siquiera entiende de fronteras entre Estados, máxime en un territorio como el del noroeste peninsular en el que, junto a la enorme diversidad de figuras y tipos existentes de distinta escala (diferentes tipos de Parques, Reservas, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Reservas de la Biosfera, Geoparques, Red Natura 2000), muchos de ellos comparten contigüidad física.

Estas son algunas de tales propuestas que pueden orientar la intervención:

- En la planificación y ordenación de espacios naturales y otras figuras de protección, promoción y conservación:
 - Coordinación efectiva entre los distintos agentes implicados en el seguimiento de la gestión, así como en las tareas de mantenimiento.
 - Implicación de las comunidades rurales o poblaciones locales en la atención a tales espacios a través de campañas y programas específicos: es su propia comarca, provincia, etc. y no han de verse como zonas ajenas o diseñadas y gestionadas solo desde fuera.
 - Inserción de la propia gestión y atención del paisaje en los instrumentos de ordenación del territorio e insistiendo en la aplicación y ejecución de la normativa y orientaciones existentes sobre estos temas: desde el Convenio Europeo del Paisaje y sus revisiones, a otros documentos (por ejemplo, la Carta de las Montañas u otros marcos similares) y a la misma

regulación legal que existe (leyes de paisaje u otras normas de distinto nivel vinculante que, aun no estando específicamente dirigidas a él, sí lo consideran de forma específica y relevante).

- Realización de inventarios o catálogos de los distintos tipos de paisaje existentes que lo facilite; en este sentido, en el planteamiento y marco de referencia de la catalogación es imprescindible considerar el vínculo existente entre el paisaje y las poblaciones y sociedades tradicionales como contexto de referencia y entendimiento; se precisa, para ello, adoptar un enfoque dinámico, subrayando la capacidad de las comunidades locales para transformación un paisaje y revertirlo. Un aspecto fundamental en esta línea lo constituye el reconocimiento y catalogación de las superficies comunales aún existentes hoy en día. Revisar sus ocupaciones y usos ayudaría a hacer más fuerte el vínculo entre las entidades locales y su territorio.
- Para facilitar el uso y disfrute de los recursos y valores paisajísticos de estas zonas, pero sobre todo pensando más en la gestión eficaz y la ordenación y mantenimiento, sería oportuno, de igual manera, plantear la posibilidad de diseñar o crear “Observatorios del Paisaje” entre cuyas misiones no solo estuviera la de promover senderos o rutas y diseñar y proponer “miradores” adecuados a las distintas cuencas visuales. Más importantes serían otras medidas e iniciativas encaminadas a reforzar la dimensión patrimonial del paisaje (proporcionando información relevante para su planificación y gestión, para su desarrollo local o como vía de sensibilización ciudadana) y que, al igual que sucede en algunos ya creados, tuviesen distintas funciones:
 - Incluir prioridades en este tema en la agenda política.
 - Colaborar y asesorar a la Administración (a todos los niveles) y a la sociedad en materia de paisaje.
 - Generar conocimiento y metodologías, y promover el intercambio entre gobierno, academia, profesionales y sociedad civil.
 - Representar y consolidarse como un punto de encuentro entre amplios sectores de la sociedad (académico, político, profesional, social, cultural, económico).
 - Fomentar la creación de espacios de diálogo, mediación y cooperación entre el gobierno y la sociedad civil y entre la esfera pública y la privada.
 - Detectar y promover el debate sobre temas de interés y emergentes.
 - Hacer el seguimiento de iniciativas y cooperar con instituciones y organizaciones.
- Regeneración y restauración de zonas y unidades de paisaje afectadas por distintos impactos y actuar, asimismo, de forma preventiva, no solo tras sucesos causantes de daños o generadores de incidencias paisajísticas bien visibles:

- Atención de superficies incendiadas o aquellas que presenten alto riesgo de incendio.
 - Evaluaciones precisas de riesgos ambientales y/o naturales antes y después mediante planes específicos y periódicamente revisados.
 - Actuaciones frente a zonas y áreas expuestas a procesos de erosión del suelo, especialmente en zonas de montaña o en laderas de cierta pendiente.
 - Seguimiento riguroso y acciones decididas en las áreas afectadas por el impacto minero (extracción de pizarra, de carbón) indistintamente agresivo sobre el paisaje promoviendo medidas efectivas beneficiosas para la regeneración de suelos, vegetación, etc.
- Los ríos son elementos vertebradores del paisaje. Es necesario un plan serio y efectivo de limpieza y gestión de riberas y cauces que no solo no se convierta en barrera u obstáculo frente a desbordamientos o excesivas subidas de nivel, sino que igualmente facilite el uso recreativo y de ocio que representan estos espacios.
 - Y de igual modo, para combatir el “embastecimiento” o asilvestramiento de algunas zonas producido por el abandono de aprovechamientos y de formas de gestión, un “cerramiento” del paisaje”, se debe insistir en tratamientos y desbroces en áreas forestales y arbustivas como una medida eficaz frente a riesgos naturales como los incendios.

Apostilla: Marcos para la gobernanza de territorios rurales

Los conjuntos de medidas anteriores tienen distintos niveles administrativos de aplicación y demandan coordinación tanto entre diferentes niveles de la administración territorial, como entre diferentes departamentos de las administraciones. La puesta en marcha de distintas iniciativas y desarrollo de programas queda muy condicionada por las competencias y capacidades que las administraciones pueden ejercer y también de sus posibilidades de relación con distintos actores sociales del conjunto de la sociedad.

Para el desarrollo efectivo de las medidas de actuación, desde la perspectiva del Reto Demográfico y de la Cohesión Territorial debe considerarse de forma transversal el fortalecimiento institucional en un sentido amplio. En concreto, por una parte, se debería amplificar el rol que pueden jugar las administraciones locales, y por otra, reconocer mediante alguna figura administrativa y funcional, la capacidad institucional de carácter supramunicipal.

La administración local es un conector básico entre la población y las políticas de ámbito socio-territorial. Pese a las dificultades que enfrentan, muchas de las iniciativas desarrolladas para el fomento y la vitalidad rural, la sostenibilidad, la gestión y protección ambiental y territorial dependen de recursos locales. La administración municipal concentra no solo capacidad política sino también un conocimiento muy preciso de la población y del territorio. En el caso del noroeste peninsular, dispone de estructuras infra-municipales de gran valor por su carácter colectivo y participativo.

Los criterios que se emplean para dotar de recursos a las administraciones locales en función de su población podrían completarse con distribuciones en función del territorio que gestionan y sobre el que ejercen competencias de vigilancia y custodia. El sistema actual de financiación penaliza de forma clara a las zonas de baja densidad. Estas reciben recursos por habitante mientras que, por el contrario, soportan gastos sobre territorios generalmente de gran extensión y mayor complejidad de gestión.

Esta dotación de recursos más equilibrada territorialmente comporta asimismo el reforzamiento en el número y la cualificación del personal técnico para poder llevar a cabo el ingente número de programas y la aplicación de políticas a las que los ayuntamientos a menudo no pueden hacer frente con la actual dotación.

También deberían revisarse los sistemas de financiación de los pequeños municipios y considerar la atribución de fondos fijos para la gestión cotidiana de la vida local con independencia del concurso a programas de financiación que demandan, comparativamente con municipios de gran tamaño, un esfuerzo considerable, dificultando el acceso de los núcleos rurales a financiación por objetivos.

De cara a la planificación, desarrollo y aplicación de políticas en territorios de baja densidad la comarca es una unidad que garantiza una mejor adecuación de las acciones a diferentes situaciones dentro de la diversidad de los territorios rurales. La detección y reconocimiento en términos funcionales de conjuntos municipales y su consideración constante y en cierto sentido permanente como comarcas para los distintos departamentos y políticas sectoriales contribuye un elemento de armonización de políticas y facilita la coordinación institucional. Todo ello pese al escollo que supone, frente a los ayuntamientos, su falta de incardinación en el sistema de gobernanza territorial.

En este sentido parece pertinente la estabilización tanto temporal como territorial de organismos supramunicipales como son las mancomunidades. Esta estabilidad debería procurarse también a nivel funcional, es decir, procurar que los municipios puedan compartir mancomunidades polifuncionales sin necesidad de participar en diferentes mancomunidades dependiendo del servicio que cada una presta. Es recomendable revisar y orientar el modelo de mancomunidad hacia unidades funcionales estables en el espacio y el tiempo, que compartan servicios y funciones de atención a la ciudadanía, pero en referencias espaciales permanentes. Ello implica que las mancomunidades atiendan varios servicios para unidades supramunicipales compuestas siempre por los mismos municipios (mancomunidades básicas que ejercerían de unidades supramunicipales estables). Ello no implica que no puedan establecerse asociaciones de mancomunidades básicas para la oferta de servicios más especializados y/o de mayor coste.

De hecho, las mancomunidades se consideran Entidades Locales equivalentes a las comarcas según la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local y tienen la virtualidad de poder conformarse por municipios de diferentes provincias, algo importantísimo en la necesaria estructura de unidades territoriales supramunicipales imprescindibles para abordar el reto rural de los espacios más desfavorecidos.

Resulta de especial interés destacar dentro del ámbito supramunicipal el papel que han llevado a cabo los Grupos de Acción Local en la gestión de fondos, organización de programas y coordinación de actores sociales e institucionales a niveles comarcales y la consolidación de la imagen territorial. La consideración de estos grupos como base funcional y comarcal para la acción de políticas territorializadas resulta de interés. Se añade, además, el carácter público-privado de su funcionamiento. Asimismo, ponen en relación distintos tipos de actores, organizaciones, empresas, asociaciones e instituciones, siendo la presencia de los municipios importante, y tienen autonomía en la gestión y justificación de fondos.

Dentro de la búsqueda de nuevas formas de gobernanza territorial parece pertinente considerar la inclusión como ente territorial de los GAL de cara a la extensión de su actividad más allá de las funciones que ahora desarrollan de promoción económica y formación hacia otros programas relacionados con acceso a servicios, vivienda, calidad de vida, entre otros.

También dentro del contexto de la despoblación la participación de asociaciones y de las ONGs ha venido jugando un papel clave, dentro de la carestía de capacidades y recursos de los ayuntamientos de pequeño tamaño. Es importante reconocer y fortalecer el papel que pueden tener en distintos ámbitos que tienen que ver con la cohesión social, mantenimiento patrimonial, restauración y conservación paisajística, servicios sociales, programas de acompañamiento, o desarrollo cultural, entre otros muchos.

Por último, debe tenerse en cuenta para la actuación en un territorio como el noroeste, la diversidad de administraciones territoriales implicadas, lo que precisa un refuerzo en la capacidad de planificación y, especialmente, de coordinación, implementación y evaluación de las políticas públicas en el territorio. En este sentido, no solo se trata de establecer un modelo de gobernanza adecuado y coordinado entre los diferentes niveles de la Administración (estado, comunidades autónomas, entidades locales). Se trata también de acometer la realidad de un territorio cuya problemática común trasciende límites locales, provinciales y autonómicos, requiriendo, por lo tanto, un esfuerzo adicional de coordinación entre diferentes administraciones en la misma escala (diversos ayuntamientos, pertenecientes a distintas provincias y comunidades autónomas). Incluso, en este caso, pese a la falta de porosidad de la frontera hispano-portuguesa en este tramo, también sería deseable compartir esfuerzos a un lado y otro de la frontera.