

3ª Mesa Redonda: Estrategia e iniciativas de desarrollo en los espacios rurales.

Del reto demográfico a la equidad territorial: ordenación, funcionalidad e innovación en los espacios rurales

Javier Esparcia (Javier.esparcia@valencia.edu)
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
Universitat de València

1. Objetivos y composición de la Mesa

El presente texto reúne y sistematiza las reflexiones planteadas en la Mesa Redonda “Estrategias e iniciativas de desarrollo en los espacios rurales”, moderada por **Javier Esparcia Pérez** (Catedrático de Geografía de la Universitat de València) y con la participación de **A. Ángeles Marín Andreu** (Directora General de Políticas contra la Despoblación, MITECO), **Inés Santé Riveira** (Departamento de Ingeniería Agroforestal, Universidade de Santiago Compostela) y **Óscar Rebollo Curbelo** (Director de Planificación Territorial y Reto Demográfico, GESPLAN -Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A. Canarias-), que tuvo lugar el 12 de noviembre de 2025 en el marco del XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Fundicot), celebrado en Santiago de Compostela los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2025.

El texto incorpora, asimismo, ideas y planteamientos desarrollados en el proyecto La Despoblación en España: de Reto Demográfico a Reto Territorial (PID2020-114554RB-100), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Javier Esparcia Pérez (moderador), Angeles Marín Andreu, Oscar Rebollo Curbelo e Inés Santé Riveira. Autor: Julian Bueno Risco.

2. Introducción. Del desarrollo rural a la equidad territorial

Los espacios rurales ocupan una posición estratégica en la organización territorial, social y ambiental del país. Su importancia no deriva solo de su valor cultural, identitario o paisajístico, sino de las funciones que desempeñan en la sostenibilidad ecológica, la gestión de recursos naturales, la producción alimentaria, la conservación de paisajes, la articulación del sistema de asentamientos y la cohesión territorial. Por ello, su futuro no puede reducirse a una cuestión demográfica ni limitarse a la preocupación por la pérdida de población. Lo que está en juego es la capacidad de garantizar territorios vivos, funcionales y socialmente justos.

Desde esta perspectiva, la cohesión territorial puede entenderse como la expresión espacial de la igualdad de derechos. Vivir en un municipio rural, en un núcleo disperso o en un territorio de baja densidad no debería traducirse en una ciudadanía de menor intensidad. La diferente dotación de servicios, equipamientos, infraestructuras u oportunidades económicas no puede convertirse en una desigualdad estructural para quienes habitan estos territorios. Este principio conecta con el mandato europeo de reducir las diferencias entre regiones y atender a los territorios menos favorecidos, así como con la obligación de los poderes públicos de garantizar condiciones básicas de igualdad en el acceso a derechos, servicios y oportunidades.

Durante las últimas décadas, las políticas de desarrollo rural han introducido enfoques territoriales, participativos e innovadores en muchas comarcas. La experiencia acumulada por iniciativas como LEADER ha mostrado la importancia de la acción local, la cooperación entre actores y la valorización de recursos endógenos. Más recientemente, la despoblación ha adquirido una presencia creciente en la agenda pública, favoreciendo estrategias y medidas orientadas al reto demográfico. Esta visibilización ha sido positiva, porque ha situado en el centro problemas largamente conocidos por los territorios rurales y por la comunidad científica. Sin embargo, también ha mostrado los límites de una lectura centrada casi exclusivamente en la pérdida de población.

La despoblación debe interpretarse como la manifestación visible de procesos más profundos. La pérdida de habitantes, el envejecimiento, la salida de población joven o la reducción de actividad expresan transformaciones de largo recorrido en el sistema rural de asentamientos, en los mercados de trabajo, en la movilidad, en la organización de los servicios y en la gestión del territorio. El problema central no es solo que determinados espacios pierdan población, sino que puedan perder funciones esenciales: gestión de paisajes agrarios y forestales, prevención de riesgos ambientales, producción alimentaria, custodia de recursos naturales, preservación patrimonial y capacidad de sostener formas de vida dignas.

Este desplazamiento de enfoque resulta fundamental. No todos los núcleos rurales tendrán la misma evolución demográfica ni podrán mantener idénticas funciones residenciales, económicas o administrativas. Algunos conservarán capacidad de atracción residencial o productiva; otros se articularán en torno a cabeceras comarcales o áreas funcionales; otros mantendrán funciones ambientales, patrimoniales, agroforestales o turísticas, aunque con menor residencia permanente. Por ello, el futuro rural no puede pensarse solo desde el objetivo de “recuperar población”, sino desde la necesidad de ordenar, sostener y articular funciones territoriales diversas.

La cuestión rural se convierte así en una cuestión de modelo territorial. La pregunta de fondo no es únicamente cómo frenar la despoblación (cómo frenar la salida de población y a la vez cómo atraer nuevos pobladores), sino qué sistema de asentamientos, servicios, movilidad, vivienda, actividad económica y gobernanza resulta viable, justo y sostenible a medio y largo plazo. Esto exige combinar realismo demográfico y ambición territorial: realismo para reconocer que muchas dinámicas de envejecimiento, concentración urbana y pérdida de población difícilmente podrán revertirse por completo; ambición para evitar que esa constatación derive en abandono, desinversión o desigualdad de derechos.

Desde esta perspectiva, las políticas rurales no pueden seguir funcionando como actuaciones sectoriales desconectadas. Vivienda, movilidad, conectividad digital, cuidados, servicios públicos, actividad agraria, transición energética, gestión forestal, economía social, turismo, innovación y ordenación del territorio forman parte de un mismo problema. Si se abordan de forma fragmentada, sus efectos serán limitados. Si se integran en escalas funcionales adecuadas, pueden contribuir a construir territorios más habitables, resilientes y cohesionados.

En consecuencia, el desarrollo de los espacios rurales debe vincularse estrechamente con la ordenación del territorio y con la cooperación supramunicipal. La escala municipal, aunque imprescindible, resulta con frecuencia insuficiente para afrontar desafíos que se organizan en áreas de servicios, sistemas de movilidad, redes de asentamientos, mercados laborales locales o territorios de cooperación.

Es necesario definir qué funciones debe cumplir cada territorio, cómo se articulan los núcleos de población, dónde deben localizarse los servicios, cómo garantizar la accesibilidad y qué usos del suelo conviene preservar o transformar.



Imagen 2: Intervención de Javier Esparcia Pérez (moderador). Autor: Julian Bueno Risco.

Sobre esta base, el presente texto plantea la necesidad de avanzar hacia una nueva generación de políticas rurales. En primer lugar, aborda la despoblación como parte de una reconfiguración más amplia del sistema de asentamientos y de las funciones territoriales. En segundo lugar, analiza el déficit de integración entre desarrollo rural, reto demográfico, políticas sectoriales y ordenación territorial. A continuación, examina las condiciones necesarias para construir territorios rurales funcionales: servicios, movilidad, vivienda, conectividad, gobernanza supramunicipal, iniciativas locales e innovación territorial. Finalmente, propone orientaciones para reforzar la equidad territorial, la sostenibilidad de los proyectos y la continuidad institucional.

En definitiva, el futuro de los espacios rurales no puede plantearse solo como resistencia frente al declive demográfico. Debe formularse como una agenda positiva de ordenación, habitabilidad, innovación y justicia territorial. El objetivo no es únicamente mantener población, sino garantizar que estos territorios sigan desempeñando funciones esenciales para el conjunto de la sociedad y que quienes viven en ellos puedan hacerlo con derechos, oportunidades y condiciones de vida equiparables. Esa es la base de una política rural entendida no como política sectorial o compensatoria, sino como verdadera política territorial de país.

3. Diagnóstico territorial: despoblación, funciones rurales y sostenibilidad del sistema de asentamientos

La despoblación se ha convertido en una de las expresiones más visibles de la crisis de muchos espacios rurales, pero no agota la complejidad del problema. La pérdida de habitantes, el envejecimiento, la salida de población joven, la reducción de actividad económica o la pérdida de peso de algunas cabeceras comarcales son manifestaciones de un proceso más amplio de transformación territorial. Por ello, resulta insuficiente interpretar el reto rural únicamente como una cuestión de recuperación demográfica. El problema de fondo afecta a la organización del sistema de asentamientos, a la capacidad de mantener funciones territoriales esenciales y a la viabilidad de un modelo de ocupación y gestión del territorio construido bajo condiciones sociales, económicas y productivas muy distintas a las actuales.

La despoblación no es un fenómeno nuevo. Forma parte de dinámicas de largo recorrido asociadas a la modernización agraria, la industrialización, la concentración urbana, la reorganización de los mercados laborales y los cambios en las formas de vida. Sin embargo, en los últimos años ha adquirido una centralidad política e institucional mucho mayor.

Esta visibilización ha permitido situar en la agenda pública problemas largamente conocidos por la comunidad científica y por los propios territorios rurales, pero también ha generado el riesgo de simplificar el diagnóstico, reduciendo la cuestión rural a una lógica de pérdida, abandono o declive demográfico.

Frente a esa lectura, conviene distinguir entre la pérdida de población como indicador y la pérdida de funcionalidad territorial como problema estructural. Que un territorio tenga menos habitantes no significa necesariamente que haya perdido todo su valor social, económico, ambiental o estratégico. Del mismo modo, la presencia de población no garantiza por sí misma la sostenibilidad territorial si no existen servicios, actividad económica, vivienda disponible, movilidad, conectividad, cohesión social y capacidad de gestión.

La cuestión central no es solo cuántas personas residen en un territorio, sino qué funciones cumple ese territorio, cómo se articulan sus núcleos y qué condiciones permiten sostener formas de vida dignas. Desde esta perspectiva, el verdadero riesgo no reside únicamente en que algunos municipios o núcleos pierdan población, sino en que se abandonen funciones esenciales para la sostenibilidad de los paisajes, los ecosistemas, los recursos naturales y las actividades vinculadas a la gestión del territorio. Estas funciones incluyen la conservación de paisajes agrarios y forestales, la prevención de incendios, el mantenimiento de infraestructuras territoriales básicas, la producción alimentaria, la gestión del agua, la custodia de recursos naturales y la preservación de patrimonio cultural. Algunas pueden mantenerse parcialmente sin residencia permanente intensa, pero no pueden sostenerse sin planificación, coordinación institucional, recursos y reconocimiento político.

Esta idea obliga a matizar la viabilidad de los asentamientos rurales. No todos los núcleos tendrán la misma capacidad para mantener población estable, actividad económica o prestación de servicios. Algunos podrán conservar o reforzar su función residencial, especialmente si disponen de buena accesibilidad, conectividad digital, vivienda disponible, servicios de proximidad y relación funcional con cabeceras comarcales o áreas urbanas próximas. Otros mantendrán vitalidad mediante actividades turísticas, patrimoniales, agroforestales, ambientales o vinculadas al ocio y a la segunda residencia. Otros, en cambio, pueden encontrarse inmersos en procesos de pérdida de residencia permanente difícilmente reversibles. La clave no está en negar esta diferenciación, sino en gestionarla territorialmente.

Por ello, la sostenibilidad de los territorios rurales no puede analizarse sin atender a la sostenibilidad del propio sistema de asentamientos. En muchos espacios rurales interiores, las tendencias dominantes apuntan a una población cada vez más reducida, envejecida y diversa, con nuevos pobladores que no siempre compensan las dinámicas estructurales de envejecimiento y emigración. A ello se suma la continuidad de los procesos de concentración urbana y la pérdida de capacidad articuladora de algunas cabeceras comarcales, que históricamente habían desempeñado un papel clave como nodos de servicios, empleo, comercio, movilidad y relación territorial.

Esta transformación no debe entenderse únicamente como una sucesión de dramas locales, aunque comporte impactos personales, familiares y comunitarios muy profundos. También debe interpretarse como una reconfiguración del sistema de ocupación y gestión del territorio.

A lo largo de la historia, los sistemas de asentamiento han cambiado en función de transformaciones productivas, tecnológicas, institucionales y sociales. El momento actual puede leerse en esa misma clave: una transición hacia un nuevo equilibrio territorial, todavía incierto, en el que será necesario decidir qué funciones deben preservarse, qué núcleos pueden desempeñar papeles articuladores, qué servicios deben organizarse en red y qué formas de movilidad, vivienda y actividad económica pueden hacer viable la vida cotidiana en territorios de baja densidad.

Este diagnóstico exige combinar realismo demográfico y ambición territorial. Realismo, porque no todas las tendencias pueden revertirse mediante políticas públicas. En determinados territorios, el envejecimiento acumulado, la pérdida de población joven, la debilidad del tejido económico o la distancia a los principales centros de servicios limitan la posibilidad de recuperar población de forma significativa. Pero ese realismo no debe traducirse en resignación ni abandono. La ambición territorial consiste precisamente en reconocer que, incluso allí donde la recuperación demográfica

sea limitada, sigue siendo necesario mantener funciones esenciales, garantizar derechos básicos, evitar la degradación del territorio y construir formas de organización adecuadas a las nuevas condiciones.

De ahí la importancia de desplazar el objetivo desde la mera recuperación de población hacia la construcción de territorios funcionales. Un territorio rural funcional no es necesariamente aquel que reproduce las densidades, servicios o dinámicas de un espacio urbano, sino aquel que permite articular de forma razonable residencia, movilidad, servicios, actividad económica, cuidados, gestión ambiental y participación social. Esta funcionalidad puede adoptar formas diversas según el tipo de ruralidad: áreas de montaña, espacios agroforestales, comarcas interiores de baja densidad, territorios rurales periurbanos, áreas insulares, sistemas dispersos de poblamiento o núcleos vinculados a economías turísticas y patrimoniales.

La diversidad territorial obliga, además, a evitar respuestas uniformes. En territorios con poblamiento muy disperso, la escala municipal puede resultar insuficiente para interpretar la realidad cotidiana de la población. La accesibilidad a servicios, por ejemplo, no puede medirse únicamente desde la cabecera municipal, sino desde los núcleos donde vive realmente la población. Cuando se baja la escala de análisis, el diagnóstico puede cambiar de forma sustancial, mostrando déficits de accesibilidad mucho más intensos que los que reflejan los indicadores agregados. Esta constatación refuerza la necesidad de analizar los sistemas de asentamiento con mayor precisión territorial y diseñar políticas adaptadas a la estructura real del poblamiento.



Imagen 3: Angeles Marín Andreu. Autor: Julian Bueno Risco.

La sostenibilidad del sistema de asentamientos requiere, por tanto, una nueva centralidad de la ordenación del territorio. Las políticas de vivienda, transporte, conectividad, servicios públicos, actividad agraria, transición energética o innovación económica solo pueden tener efectos duraderos si se insertan en una visión territorial de conjunto. Sin esa visión, las actuaciones corren

el riesgo de ser fragmentarias o incapaces de modificar las condiciones estructurales que explican la pérdida de funcionalidad de muchos espacios rurales. La ordenación territorial permite conectar el diagnóstico demográfico con la organización de los servicios, la localización de actividades, la movilidad cotidiana, los usos del suelo y la preservación de funciones ambientales y productivas.

Esta cuestión resulta especialmente relevante en relación con los usos agroforestales y la gestión del suelo rural. En determinados territorios, el abandono de tierras agrarias, la fragmentación de la propiedad, la indefinición de usos, la superposición normativa o la falta de instrumentos específicos de planificación rural dificultan la recuperación productiva y la gestión sostenible del territorio. La pérdida de población se combina entonces con la pérdida de actividad agraria, el abandono de paisajes productivos, el incremento de riesgos ambientales y la reducción de la capacidad de intervención sobre el territorio. Por ello, la sostenibilidad del sistema de asentamientos no puede desvincularse de la sostenibilidad de los usos del suelo y de las actividades que históricamente han estructurado el medio rural.

En definitiva, la despoblación debe entenderse como la manifestación visible de una transformación territorial más amplia. Si se aborda únicamente como pérdida de habitantes, las respuestas tenderán a ser parciales: incentivos demográficos, campañas de atracción, subvenciones puntuales o programas aislados. Si se interpreta como una reconfiguración del sistema de asentamientos y de las funciones territoriales, las respuestas deberán ser más integradas: ordenación territorial, cooperación supramunicipal, accesibilidad a servicios, vivienda disponible, movilidad adaptada, recuperación de funciones productivas y ambientales, innovación institucional y continuidad de las políticas públicas.

El diagnóstico de fondo conduce, por tanto, a una conclusión clara: el futuro de los espacios rurales no dependerá exclusivamente de la evolución demográfica. Dependerá, sobre todo, de la capacidad colectiva para reconocer sus funciones estratégicas, ordenar sus sistemas de asentamiento, articular escalas funcionales adecuadas y garantizar que la pérdida de población no se traduzca en abandono territorial. La sostenibilidad rural no significa conservar intacto el sistema heredado, sino construir un nuevo equilibrio territorial que permita mantener derechos, funciones y oportunidades en condiciones demográficas, económicas y ambientales profundamente transformadas.

4. Estrategias, integración y gobernanza multinivel

La creciente atención institucional a la despoblación y al reto demográfico ha favorecido la aparición de nuevas estrategias, planes y medidas dirigidas a los espacios rurales. Esta mayor visibilidad constituye un avance relevante, porque ha situado en la agenda pública problemas largamente conocidos por los territorios afectados y por la comunidad científica. Sin embargo, la acumulación de instrumentos no equivale necesariamente a una política territorial integrada. El principal desafío no consiste solo en diseñar nuevas estrategias, sino en articular de forma coherente las políticas de desarrollo rural, las medidas frente al reto demográfico, las políticas sectoriales y la ordenación del territorio.

Uno de los principales déficits reside en la débil conexión entre las políticas clásicas de desarrollo rural territorial y las políticas más recientes de reto demográfico. Las primeras han estado vinculadas a enfoques participativos, estrategias comarcales, valorización de recursos endógenos y programas

como LEADER. Las segundas han surgido con fuerza en un contexto de creciente preocupación por la pérdida de población, la baja densidad, el envejecimiento, la accesibilidad a servicios, la vivienda, la conectividad y la movilidad. Ambas agendas comparten objetivos evidentes, pero no siempre han sido concebidas ni gestionadas como partes de una misma política territorial. El resultado es una acción pública con frecuencia fragmentada, condicionada por competencias, calendarios, fuentes de financiación y marcos administrativos distintos.

Esta fragmentación se manifiesta también en la separación entre políticas sectoriales. La vivienda se aborda como política residencial; la movilidad, como transporte; la digitalización, como conectividad; la agricultura, como sector productivo; los cuidados, como política social; y la transición energética, como despliegue de infraestructuras. Pero en los espacios rurales todos estos ámbitos están profundamente interrelacionados. La disponibilidad de vivienda condiciona la atracción de población trabajadora; la movilidad determina el acceso a servicios; la conectividad digital influye en las oportunidades laborales; la gestión del suelo afecta a la actividad agraria y forestal; y la existencia de servicios básicos condiciona la viabilidad residencial de los núcleos. Si estas dimensiones se abordan por separado, sus efectos serán necesariamente limitados.

De ahí la importancia de avanzar hacia una visión territorial unificada. No basta con sumar medidas; es necesario establecer prioridades, definir funciones territoriales, identificar nodos de servicios, reconocer áreas funcionales, coordinar inversiones, movilizar vivienda, ordenar usos del suelo, reforzar capacidades locales y evaluar el impacto territorial de las políticas públicas. La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 representó un intento de articular esta perspectiva, pero su aplicación ha sido limitada y hoy aparece como un instrumento prácticamente inoperante, necesitado de una profunda revisión si se pretende recuperar su función integradora.

En este contexto, el nuevo marco estatal de equidad territorial y reto demográfico responde a la necesidad de actualizar la orientación iniciada en 2019. Desde entonces se han intensificado transformaciones tecnológicas, ambientales, económicas y sociales; la pandemia modificó percepciones sobre residencia, movilidad y calidad de vida; la emergencia climática ha reforzado la importancia estratégica de los espacios rurales; y los problemas de vivienda, servicios, conectividad y capacidad institucional han adquirido una centralidad creciente. El reto demográfico deja así de entenderse como una política dirigida únicamente a territorios con pérdida de población y pasa a formularse como una política de país, orientada a garantizar calidad de vida y opciones viables en todo el territorio.

Este marco estatal se apoya en tres instrumentos principales: una estrategia nacional, un plan de acción y un observatorio. La estrategia se concibe como una hoja de ruta de país, con diagnóstico, objetivos estratégicos y directrices de acción. El plan de acción debe traducir esa orientación en medidas concretas impulsadas desde los distintos departamentos ministeriales, dando continuidad y actualización al anterior Plan de 130 medidas. El observatorio, por su parte, debe reunir datos, indicadores, evidencia científica y análisis aplicado para la construcción de políticas públicas, además de complementar los observatorios regionales que se están desarrollando en algunas comunidades autónomas.

El observatorio resulta especialmente relevante porque la equidad territorial requiere conocimiento preciso, comparable y operativo. No basta con disponer de diagnósticos generales sobre despoblación o baja densidad. Es necesario identificar desigualdades de accesibilidad, déficits

de servicios, vulnerabilidades demográficas, disponibilidad de vivienda, conectividad, estructura económica, capacidad institucional, riesgos ambientales y dinámicas reales de movilidad cotidiana. Además, el conocimiento debe servir para evaluar cómo las políticas públicas afectan de manera diferenciada a los territorios rurales.

Aquí adquiere especial importancia el mecanismo rural de garantía o rural proofing. Su función no debería limitarse a diseñar políticas específicas para el medio rural, sino a evaluar cómo cualquier política pública (de vivienda, transporte, sanidad, educación, energía, digitalización, urbanismo o fiscalidad) impacta de manera diferenciada en los territorios rurales. Todas las políticas tienen efectos territoriales, aunque no siempre se reconozcan explícitamente. Una norma diseñada desde parámetros urbanos puede resultar inadecuada para municipios de baja densidad; una convocatoria puede ser inaccesible para ayuntamientos sin capacidad técnica; una política de movilidad puede ignorar desplazamientos dispersos; o una regulación urbanística puede bloquear pequeñas actuaciones necesarias en asentamientos rurales. Evaluar y corregir estos impactos es una condición básica de equidad territorial.

La eficacia del marco estatal depende, sin embargo, de su articulación con las comunidades autónomas y con los territorios concretos. Muchas de las materias decisivas (ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, servicios sociales, sanidad, educación, transporte, política agraria, gestión forestal o desarrollo económico) están fuertemente condicionadas por competencias autonómicas y locales. Por ello, la estrategia estatal no puede operar como un marco uniforme de aplicación directa. Debe funcionar como estructura de coordinación, orientación, producción de conocimiento, financiación, seguimiento y evaluación, mientras que las estrategias autonómicas deben traducir esos principios a realidades territoriales específicas.

El caso gallego muestra con claridad la necesidad de bajar la escala de análisis. Galicia presenta una elevada dispersión de población, decenas de miles de núcleos, una red viaria rural muy densa, fuerte fragmentación de la propiedad y una compleja mezcla de usos agroforestales. En un territorio de estas características, los indicadores agregados a escala municipal pueden ocultar diferencias muy relevantes. La accesibilidad a servicios, por ejemplo, no puede medirse solo desde la cabecera municipal, sino desde los núcleos donde vive efectivamente la población. Cuando el análisis se realiza con mayor precisión territorial, el diagnóstico sobre distancia a servicios puede empeorar de forma significativa, mostrando déficits que los indicadores agregados no captan.

Esta constatación tiene implicaciones estratégicas. Territorializar una política no consiste en aplicar un mismo marco a todos los territorios, sino en adaptar los instrumentos de análisis, los criterios de intervención y las escalas operativas. En sistemas dispersos, el territorio funcional no puede definirse igual que en comarcas compactas con una cabecera claramente dominante. Es necesario trabajar con redes de asentamientos en varios niveles, reforzar nodos intermedios, ajustar la localización de servicios, considerar la movilidad real de la población y reconocer que la vida cotidiana depende de relaciones territoriales complejas.

Galicia introduce, además, una dimensión que a menudo queda en segundo plano en las políticas de reto demográfico: la ordenación de los usos rurales del suelo. La dispersión del poblamiento se combina con fragmentación de la propiedad, minifundismo, abandono de tierra agraria y superposición normativa entre legislación urbanística, forestal, ambiental y agraria. En estas condiciones, una

estrategia rural no puede limitarse a servicios, conectividad o atracción de población. Debe incluir instrumentos específicos para ordenar usos agroforestales, recuperar tierra agraria, dar seguridad jurídica a las actividades rurales y sostener funciones productivas y ambientales.

El caso canario aporta una perspectiva diferente, igualmente relevante. En Canarias, el reto demográfico se formula desde una doble problemática: la despoblación o debilidad de determinados ámbitos rurales, por un lado, y la presión demográfica, residencial y turística en territorios insulares tensionados, por otro. Esta doble dimensión obliga a ampliar la mirada. No todos los desequilibrios territoriales proceden de la pérdida de población. También pueden derivarse de la concentración excesiva, la población flotante, el encarecimiento de la vivienda, la presión sobre infraestructuras, la competencia por el suelo o la dificultad para compatibilizar usos residenciales, turísticos, agrarios, energéticos y ambientales.

La estrategia canaria de reto demográfico y cohesión territorial incorpora medidas de fiscalidad rural, agricultura sostenible e innovación agroecológica, mejora de la capacidad de acogida residencial en núcleos rurales, apoyo a zonas rurales, conectividad digital, innovación y plataformas de oportunidades rurales. Este repertorio muestra que las estrategias autonómicas pueden ampliar el enfoque demográfico e incorporar vivienda, sector primario, innovación, conectividad y activación de recursos territoriales. También subraya una cuestión decisiva: la relación entre estrategia y presupuesto. Sin financiación, las estrategias corren el riesgo de convertirse en marcos declarativos; con financiación, pueden convertirse en hojas de ruta operativas.

Canarias muestra igualmente la importancia de la capacidad administrativa en la implementación. La agilización de licencias, la asistencia técnica a municipios pequeños, el apoyo en expedientes de contratación, ordenanzas fiscales, informes, subvenciones, planeamiento o cuestiones patrimoniales son actuaciones que pueden parecer instrumentales, pero resultan decisivas. En muchos territorios rurales, los cuellos de botella no se encuentran solo en la falta de ideas o de financiación, sino en la limitada capacidad de tramitación y gestión. Reforzar esa capacidad es una forma concreta de política territorial.

La comparación entre el marco estatal, Galicia y Canarias permite extraer una conclusión general: las estrategias de reto demográfico y equidad territorial deben combinar coherencia común y diferenciación territorial. La coherencia común es necesaria para garantizar derechos, establecer prioridades, producir información comparable, coordinar políticas sectoriales y evaluar impactos. La diferenciación territorial es imprescindible para evitar respuestas homogéneas ante problemas distintos. En unos casos, la prioridad será la accesibilidad a servicios en territorios dispersos; en otros, la vivienda de primera llegada; en otros, la presión turística o residencial; en otros, la recuperación de tierra agraria; y en otros, la capacidad técnica municipal.

Esta combinación exige una gobernanza multinivel más sólida. El Estado debe asumir funciones de orientación estratégica, financiación, coordinación, generación de conocimiento, evaluación y garantía de equidad. Las comunidades autónomas deben traducir esos marcos a políticas adaptadas a sus estructuras territoriales, competenciales y normativas. Las entidades locales y supramunicipales deben aportar conocimiento de proximidad, identificar necesidades concretas y participar en la ejecución. Las universidades, centros de investigación, grupos de acción local, entidades sociales y actores económicos deben contribuir a generar evidencia, innovación, participación y continuidad.

La escala supramunicipal aparece como una pieza clave de esta gobernanza. Muchos municipios rurales carecen de recursos técnicos, administrativos y financieros para diseñar y sostener estrategias complejas. Además, la vida cotidiana de la población rural no se organiza siempre dentro de los límites municipales, sino en áreas de servicios, sistemas de movilidad, redes de asentamientos, mercados laborales locales, comarcas, islas o territorios de cooperación. Trabajar en escalas funcionales permite compartir recursos técnicos, coordinar servicios, planificar movilidad, ordenar usos del suelo, movilizar vivienda, apoyar proyectos locales y evaluar resultados. No se trata necesariamente de crear nuevas estructuras, sino de utilizar mejor las existentes y dotarlas de continuidad técnica y financiera.

En definitiva, las estrategias nacionales y autonómicas representan una oportunidad para avanzar hacia una nueva generación de políticas rurales. Su valor no reside únicamente en ordenar diagnósticos o formular objetivos, sino en construir una arquitectura de acción capaz de coordinar sectores, escalas y actores. Una estrategia rural será efectiva si consigue integrar políticas sectoriales, fortalecer la cooperación entre administraciones, trabajar en áreas funcionales, reforzar la capacidad técnica local, producir conocimiento útil, asegurar financiación y evaluar impactos territoriales. Solo así podrá pasar de ser un documento programático a convertirse en una herramienta real de equidad territorial.



Imagen 4: Oscar Rebollo Curbelo. Autor: Julian Bueno Risco.

5. Hacia territorios más funcionales: servicios, movilidad, vivienda, conectividad e innovación

La construcción de territorios rurales funcionales constituye una de las claves para pasar de una política centrada en la despoblación a una política orientada a la equidad territorial. Si el objetivo no es únicamente recuperar población, sino garantizar condiciones de vida dignas, sostenibles y comparables a las del resto del territorio, la cuestión decisiva es cómo organizar servicios, movilidad, vivienda, conectividad, cuidados, oportunidades económicas e innovación en contextos de baja densidad, dispersión poblacional y limitada capacidad institucional.

Un territorio rural funcional no es aquel que reproduce el modelo urbano de proximidad inmediata a todos los recursos, sino aquel que permite acceder de forma razonable a los elementos básicos de la vida cotidiana.

Esta idea exige asumir una premisa fundamental: no todos los núcleos rurales podrán disponer de todos los servicios, equipamientos y oportunidades en su propia localidad. La baja densidad, el envejecimiento y la pérdida de economías de escala dificultan el mantenimiento de determinados servicios públicos, comerciales, financieros, educativos, sanitarios o de ocio en cada núcleo. Sin embargo, esta constatación no debe traducirse en abandono ni en desigualdad de ciudadanía.

La respuesta no puede ser aceptar que vivir en un territorio rural implique una reducción estructural de derechos, sino diseñar sistemas territoriales capaces de garantizar accesibilidad, proximidad razonable y calidad de vida mediante fórmulas adaptadas a cada contexto.

El concepto de “país de los 30 minutos” sintetiza bien este cambio de enfoque. Su lógica no consiste en prometer que todas las necesidades se resolverán dentro de cada localidad, sino en organizar el territorio para que los servicios básicos puedan alcanzarse en un radio temporal razonable, mediante una movilidad adecuada y una red de servicios territorialmente articulada.

Esta propuesta parte de una lectura funcional del territorio: lo importante no es solo la presencia aislada de equipamientos, sino la relación entre núcleos, cabeceras, áreas de servicios, sistemas de transporte y necesidades cotidianas de la población.

La funcionalidad territorial se construye, por tanto, a partir de redes. En territorios rurales de baja densidad, la proximidad no puede entenderse únicamente como cercanía física inmediata, sino como accesibilidad efectiva.

Esto implica considerar tiempos de desplazamiento, calidad de las infraestructuras, existencia de transporte público o soluciones flexibles de movilidad, capacidad de los nodos intermedios, distribución de servicios básicos y condiciones reales de uso por parte de distintos grupos sociales. Una distancia aparentemente asumible puede convertirse en barrera si no existe transporte, si los horarios no son adecuados, si las personas mayores no pueden conducir, si las familias dependen de múltiples desplazamientos diarios o si la población joven carece de alternativas de movilidad.

Por ello, la movilidad debe concebirse como una condición básica de ciudadanía territorial. En muchos espacios rurales, la dependencia del vehículo privado constituye uno de los principales factores de desigualdad. Quien dispone de automóvil, tiempo y capacidad de conducción accede

con mayor facilidad a servicios, empleo, formación, cuidados, ocio o comercio. Quien no dispone de esas condiciones puede quedar en situación de aislamiento o dependencia.

La equidad territorial exige, por tanto, reducir la vulnerabilidad asociada a la movilidad y diseñar soluciones adaptadas a la baja densidad: transporte a demanda, rutas flexibles, coordinación de servicios escolares, sanitarios y sociales, movilidad compartida, lanzaderas hacia cabeceras comarcales, integración tarifaria o sistemas de planificación supramunicipal. La clave no está en la existencia formal de una línea de transporte, sino en su utilidad real para resolver necesidades cotidianas.

La provisión de servicios constituye el segundo eje de esta funcionalidad. La pérdida de población y el envejecimiento reducen la rentabilidad de servicios comerciales y dificultan el mantenimiento de determinados equipamientos. Pero las necesidades de la población rural no se limitan a los servicios públicos esenciales.

Además de sanidad, educación o cuidados, la vida cotidiana requiere comercio, hostelería, servicios financieros, conectividad administrativa, ocio, cultura, reparación, abastecimiento, espacios comunitarios y servicios personales. La desaparición de estos elementos empobrece la vida rural y reduce su atractivo residencial, incluso cuando existen oportunidades laborales o buena calidad ambiental.

De ahí la necesidad de innovar en la prestación de servicios en entornos de baja densidad. La digitalización puede ser una herramienta importante, pero no puede ser la única respuesta. Algunos servicios pueden apoyarse en plataformas digitales, teleasistencia, administración electrónica, comercio online o teletrabajo, pero otros requieren presencia física, relaciones de proximidad y confianza. Por ello, deben explorarse fórmulas híbridas que combinen atención presencial periódica, servicios móviles, equipamientos multifuncionales, cooperación entre municipios, economía social, cooperativas, fundaciones, asociaciones locales y colaboración público-comunitaria. La baja densidad obliga a adaptar las formas de provisión, no a renunciar a los servicios.

La vivienda constituye otro componente central de la funcionalidad rural. En algunos territorios ya no se observa únicamente falta de interés por residir, sino dificultad para encontrar vivienda adecuada, especialmente vivienda de alquiler de primera llegada. Este problema bloquea procesos potenciales de asentamiento: personas que podrían trasladarse a un municipio rural por trabajo, teletrabajo, arraigo familiar o preferencia residencial no encuentran una vivienda disponible en condiciones adecuadas. La existencia de empleo o de oportunidades no basta si no hay un mercado residencial mínimo que permita iniciar un proyecto de vida en el territorio.

La paradoja es que muchos municipios rurales cuentan con un parque de vivienda cerrado, envejecido o deteriorado, pero no necesariamente disponible. La vivienda vacía no equivale automáticamente a vivienda habitable ni a vivienda en alquiler. Puede haber problemas de herencias no resueltas, propietarios ausentes, deterioro físico, falta de incentivos para alquilar, miedo a impagos, ausencia de intermediación, costes de rehabilitación o desajuste entre las características de la vivienda y las necesidades actuales de los hogares. Por ello, una política rural funcional debe incluir medidas específicas de movilización, rehabilitación y puesta en alquiler de vivienda existente, además de fórmulas de alojamiento temporal para trabajadores, jóvenes, familias y nuevos pobladores.

La conectividad digital es otro factor imprescindible. En los últimos años se han producido avances relevantes, pero allí donde la conectividad no llega en condiciones adecuadas se convierte en uno de los principales factores de vulnerabilidad cotidiana. La brecha digital rural no afecta únicamente al teletrabajo. Condiciona el acceso a trámites administrativos, educación, salud, comercio, servicios bancarios, información, relaciones sociales, emprendimiento, innovación agraria, turismo, gestión empresarial y participación. Sin conectividad fiable, muchas políticas de innovación, telemedicina, administración electrónica o trabajo a distancia quedan debilitadas.

Ahora bien, la conectividad digital no debe presentarse como sustituto de todos los servicios presenciales. Puede acercar oportunidades, reducir desplazamientos y abrir nuevas formas de actividad económica, pero no elimina la necesidad de movilidad, vivienda, cuidados, comercio, equipamientos o relaciones comunitarias. Una política rural excesivamente digitalizada podría trasladar cargas a la población y excluir a quienes tienen menos competencias digitales. Por ello, la digitalización debe integrarse en una estrategia de servicios híbrida, inclusiva y territorialmente adaptada.

El dinamismo económico completa esta arquitectura de funcionalidad. En muchos espacios rurales el problema no es estrictamente el desempleo, sino la dificultad para atraer mano de obra, generar empleos de mayor valor añadido, diversificar la economía y conectar conocimiento, empresa y territorio. La presencia de empleo de baja cualificación o de actividades estacionales puede no ser suficiente para fijar población joven o atraer nuevos residentes. Es necesario reforzar proyectos ligados a recursos locales, sector primario, transformación agroalimentaria, economía de cuidados, energías renovables bien integradas, turismo sostenible, servicios de proximidad, economía social, actividades culturales, teletrabajo y fórmulas mixtas de presencialidad y trabajo a distancia.



Imagen 5: Inés Santé Riveira. Autor: Julian Bueno Risco.

En este punto, la innovación territorial adquiere un papel estratégico. Innovar no significa necesariamente introducir tecnologías avanzadas ni diseñar soluciones completamente inéditas. Puede consistir en adaptar a un territorio una experiencia que ha funcionado en otro; reorganizar un servicio para hacerlo viable en baja densidad; crear una cooperativa para sostener una actividad que el mercado no atiende; conectar productores locales con canales cortos de comercialización; movilizar vivienda vacía mediante intermediación pública o comunitaria; recuperar tierras infrautilizadas; coordinar transporte a demanda; o construir una red estable entre ayuntamientos, universidades, grupos de acción local y entidades sociales. La innovación territorial es, ante todo, una forma de aprendizaje aplicado.

Esta concepción evita dos riesgos. El primero es la tecnificación excesiva del discurso rural, que puede convertir la innovación en un lenguaje ajeno a los actores locales. El segundo es la banalización del concepto, cuando cualquier iniciativa se presenta como innovadora sin modificar realmente las condiciones del territorio. Una innovación territorial relevante debe responder a una necesidad concreta, adaptarse a la estructura social e institucional del territorio y tener posibilidades de continuidad. La novedad por sí sola no basta; lo decisivo es su capacidad para mejorar la funcionalidad territorial.

En este marco, los Centros de Innovación Territorial pueden desempeñar un papel relevante como estructuras de conexión, acompañamiento y transferencia. Su valor potencial no reside en crear una nueva administración ni en sustituir a los actores ya existentes, sino en reforzar la capacidad de los territorios para identificar problemas, formular proyectos, movilizar conocimiento, conectar experiencias y sostener procesos de transformación. Su lógica debe situarse en la escala supramunicipal, porque muchos de los desafíos rurales —servicios, vivienda, movilidad, digitalización, actividad económica, cuidados o gestión ambiental— exceden la capacidad de un municipio aislado y requieren cooperación territorial.

Los Centros de Innovación Territorial pueden aportar formación, asesoramiento, metodologías de trabajo, identificación de buenas prácticas, apoyo a proyectos, conexión entre actores y acceso a redes de conocimiento. También pueden funcionar como espacios de intermediación entre administraciones, grupos de acción local, universidades, empresas, entidades sociales y ciudadanía. Su utilidad será mayor si actúan como catalizadores de procesos ya existentes, evitando duplicidades y fortaleciendo las capacidades locales. En muchos territorios rurales no faltan ideas ni compromiso, sino tiempo, conocimiento técnico, acompañamiento, estructura y continuidad.

La relación entre los Centros de Innovación Territorial y los Grupos de Acción Local resulta especialmente importante. Los grupos de acción local cuentan con arraigo, experiencia acumulada, conocimiento del territorio y una trayectoria de participación en estrategias de desarrollo rural. Los centros de innovación pueden aportar metodologías, conexión con redes, formación, apoyo técnico y capacidad de transferencia. Lejos de competir, ambos instrumentos deberían complementarse.

Los grupos pueden identificar necesidades, actores y oportunidades desde la proximidad; los centros pueden reforzar la capacidad de convertir esas oportunidades en proyectos innovadores, transferibles y sostenibles.

Esta complementariedad debe extenderse también a las agencias de desarrollo local, mancomunidades, diputaciones, cabildos, comarcas, universidades, centros de investigación, asociaciones, cooperativas y entidades de economía social. El problema de muchos territorios no es la ausencia total de estructuras, sino la falta de articulación entre ellas. Crear nuevos instrumentos sin conectarlos con los existentes puede generar solapamientos, confusión y competencia por recursos. En cambio, una gobernanza bien diseñada puede convertir esa pluralidad en un ecosistema territorial de innovación, donde cada actor aporte capacidades diferenciadas.

Las universidades y los centros de investigación deben ocupar un lugar destacado en este ecosistema. Su papel no debería limitarse a producir conocimiento académico sobre los espacios rurales, sino contribuir a procesos de diagnóstico, evaluación, experimentación y transferencia. En muchos territorios existen grupos de investigación con experiencia en ordenación del territorio, agricultura, gestión forestal, movilidad, servicios, digitalización, economía social, innovación pública o participación. Integrar este conocimiento en los Centros de Innovación Territorial puede mejorar la calidad de los proyectos y evitar soluciones improvisadas. No obstante, esta relación debe construirse desde la colaboración y el retorno al territorio, no desde la extracción de información.

La innovación territorial exige también aprender entre territorios. Muchos problemas rurales se repiten con variaciones locales: vivienda cerrada, envejecimiento, falta de movilidad, abandono agrario, dificultad para sostener servicios, baja capacidad administrativa o dependencia de financiación temporal. Al mismo tiempo, existen experiencias que han logrado respuestas interesantes en algunos lugares. La transferencia no consiste en copiar mecánicamente, sino en adaptar. Una solución que funciona en un territorio debe reinterpretarse según la estructura social, institucional, económica y ambiental de otro. Esta adaptación es, en sí misma, innovación.

La continuidad es el gran desafío. Las políticas rurales han sufrido con frecuencia discontinuidades derivadas de cambios políticos, finalización de programas, agotamiento de equipos técnicos, dependencia de liderazgos personales o falta de financiación plurianual. Esta fragilidad afecta también a las estructuras de innovación. Si los Centros de Innovación Territorial dependen exclusivamente de un impulso inicial, de una convocatoria concreta o de la voluntad temporal de una administración, su capacidad de transformación será limitada. Para consolidarse, necesitan estabilidad institucional, financiación suficiente, funciones claras y reconocimiento dentro de la arquitectura de políticas rurales.

La gobernanza duradera implica construir estructuras que puedan sobrevivir a los ciclos políticos y presupuestarios. Esto no significa crear organismos rígidos o burocráticos, sino dotar a los territorios de capacidades estables. La innovación requiere tiempo: identificar problemas, generar confianza, formar equipos, diseñar proyectos, ensayar soluciones, corregir errores y consolidar resultados. Si cada ciclo político reinicia prioridades, cambia equipos o abandona iniciativas previas, los territorios no acumulan aprendizaje. La continuidad institucional es una condición para que la innovación deje de ser puntual y se convierta en capacidad territorial.

En términos operativos, una agenda de innovación territorial y gobernanza duradera debería avanzar en varias líneas: consolidar los Centros de Innovación Territorial como nodos supramunicipales de apoyo, transferencia y acompañamiento; articularlos con grupos de acción local, universidades, agencias de desarrollo, diputaciones, cabildos, comarcas y entidades sociales; financiar capacidades

técnicas estables, no solo proyectos puntuales; incorporar evaluación y aprendizaje continuo; apoyar modelos de economía social y cooperación público-comunitaria; y vincular la innovación con la ordenación territorial, la vivienda, la movilidad, los servicios y la gestión del suelo.

En definitiva, avanzar hacia territorios rurales funcionales implica sustituir la lógica de la carencia por una lógica de organización territorial. La pregunta no debe formularse únicamente en términos de qué servicios faltan en cada pueblo, sino de cómo puede organizarse el conjunto del territorio para garantizar accesibilidad, habitabilidad, actividad y derechos. La funcionalidad rural es el puente operativo entre la equidad territorial y la vida cotidiana. Para sostenerla, la innovación debe estar arraigada en el territorio y la gobernanza debe ofrecer continuidad, coordinación y capacidad técnica. Solo así las políticas rurales podrán dejar de ser respuestas puntuales y convertirse en procesos estables de transformación territorial.

6. Iniciativas territoriales, DLCL/LEADER y sostenibilidad de los proyectos

Las estrategias nacionales y autonómicas, la ordenación territorial y la definición de territorios funcionales necesitan traducirse en proyectos concretos, iniciativas territoriales y estructuras de dinamización capaces de actuar sobre la realidad cotidiana de los espacios rurales. Sin esta dimensión operativa, las políticas corren el riesgo de quedar en marcos generales bien formulados, pero insuficientemente conectados con los actores, recursos, problemas y oportunidades de cada territorio. La transformación rural exige planificación, pero también capacidad de acción; requiere diagnósticos rigurosos, pero igualmente proyectos arraigados, liderazgo territorial, cooperación institucional y continuidad más allá de los periodos de financiación.

En este contexto, conviene situar la experiencia LEADER dentro de una evolución más amplia hacia el Desarrollo Local Participativo (DLCL, equivalente al Community-Led Local Development -CLLD- en el marco europeo). LEADER constituye la referencia histórica más consolidada de este enfoque en los espacios rurales, pero el DLCL permite formularlo de manera más amplia: como una metodología de desarrollo territorial basada en estrategias locales integradas, participación activa de los actores del territorio, cooperación público-privada y movilización de recursos endógenos. Esta precisión es importante porque desplaza el foco desde un programa concreto hacia una forma de gobernanza territorial que puede articular diferentes políticas, fondos, escalas e iniciativas.

Las iniciativas territoriales ocupan precisamente ese espacio intermedio entre la estrategia y la vida cotidiana. Permiten activar recursos endógenos, ensayar soluciones, conectar actores, generar confianza, movilizar capacidades locales y adaptar las políticas generales a contextos concretos. En territorios rurales, donde la baja densidad, la dispersión, la limitada capacidad administrativa y la fragilidad del tejido económico dificultan muchas actuaciones, estos proyectos pueden desempeñar un papel decisivo. No obstante, su impacto depende menos de su existencia aislada que de su inserción en estrategias territoriales más amplias y de su capacidad para sostenerse en el tiempo.

La experiencia acumulada muestra que los proyectos más transformadores no suelen surgir de convocatorias aisladas ni de oportunidades financieras coyunturales. Suelen apoyarse en procesos previos de diagnóstico, participación, cooperación y definición de prioridades. Cuando un proyecto responde a una estrategia territorial trabajada, compartida y dotada de continuidad, puede contribuir a un proceso de cambio más amplio. Cuando, por el contrario, nace solo para aprovechar una línea

de financiación disponible, su capacidad transformadora se reduce y aumenta el riesgo de que desaparezca al finalizar la subvención. La lógica debería ser, por tanto, la de proyectos que buscan financiación porque responden a una visión territorial previa, y no la de financiación en busca de proyectos.

La sostenibilidad de los proyectos debe entenderse en un sentido amplio. No se refiere solo a su viabilidad económica, aunque esta sea imprescindible. Incluye también sostenibilidad institucional, social, territorial y operativa. Un proyecto sostenible necesita financiación inicial, pero también una estructura de continuidad; necesita apoyo público, pero también apropiación local; necesita liderazgo, pero no dependencia exclusiva de una persona; necesita resultados visibles, pero también capacidad de adaptación. La sostenibilidad no es un añadido final, sino una condición que debe incorporarse desde el diseño.

En este sentido, pueden identificarse varios factores decisivos. El primero es la planificación previa. Los proyectos deben apoyarse en estrategias territoriales de medio y largo plazo, construidas a partir de recursos, necesidades y actores concretos. El segundo es la sostenibilidad financiera, porque muchas iniciativas rurales reciben financiación durante uno o dos años, pero después necesitan mantenerse con otras fuentes de ingreso, apoyo institucional, actividad económica, fórmulas cooperativas o integración en servicios públicos.

El tercero es la escala, ya que muchos proyectos diseñados desde el municipio aislado tienen dificultades para alcanzar masa crítica, impacto suficiente o continuidad técnica. La escala supramunicipal —comarcal, funcional, insular o de agrupación de municipios— puede aportar mayor viabilidad, reforzar la cooperación, ampliar el número de beneficiarios y conectar la iniciativa con estrategias territoriales más integradas.

El cuarto factor es el liderazgo territorial. Las iniciativas sostenibles suelen contar con agentes capaces de dinamizar, conectar, mediar y sostener procesos en el tiempo. Ese liderazgo puede proceder de grupos de acción local, asociaciones, entidades de economía social, ayuntamientos, universidades, cooperativas, empresas locales, mancomunidades o equipos técnicos supramunicipales. Lo decisivo es que exista una estructura de acompañamiento que no se limite a tramitar ayudas, sino que contribuya a construir red, identificar oportunidades, acompañar proyectos, resolver obstáculos y mantener la confianza entre actores.

El quinto factor es la apropiación social. Un proyecto puede estar técnicamente bien diseñado y disponer de financiación, pero fracasar si no es reconocido como propio por el territorio. La participación no debe reducirse a una consulta formal o a la validación de un documento elaborado externamente. Debe funcionar como un proceso de codiseño y cocreación, especialmente cuando se trata de definir estrategias locales, seleccionar prioridades, movilizar recursos o impulsar nuevas actividades. La apropiación social aumenta la legitimidad, mejora el ajuste del proyecto a las necesidades reales y refuerza sus posibilidades de continuidad.

En este marco, la experiencia DLCL/LEADER ocupa un lugar central. LEADER ha sido durante más de tres décadas la principal expresión rural del desarrollo local participativo en Europa. Su importancia no reside solo en la financiación de proyectos, sino en la metodología que introdujo: enfoque territorial, participación local, estrategias de desarrollo local, cooperación entre actores

públicos y privados, valorización de recursos endógenos e innovación social. Los programas LEADER han actuado como laboratorios de innovación social en numerosas comarcas y han contribuido al mantenimiento de actividad, tejido asociativo, identidad territorial y capacidades de gobernanza.

Sin embargo, la trayectoria de LEADER también muestra límites y tensiones. Con el paso del tiempo, en algunos territorios su capacidad innovadora se ha visto condicionada por una creciente burocratización, por la carga administrativa de la gestión de ayudas, por la reducción relativa de recursos, por la fragmentación de convocatorias o por la pérdida de protagonismo frente a nuevas estructuras y programas. Allí donde los grupos de acción local se convierten principalmente en oficinas de tramitación, se debilita su función más valiosa: dinamizar el territorio, promover cooperación, construir estrategias compartidas y acompañar procesos de desarrollo. Esta tensión obliga a repensar el papel de los grupos de acción local. Lejos de considerarlos estructuras superadas, deberían entenderse como una infraestructura territorial consolidada, con presencia en buena parte de las zonas rurales, conocimiento de proximidad, experiencia en participación y capacidad para conectar actores.

En un contexto de nuevas políticas de equidad territorial y reto demográfico, los grupos de acción local podrían desempeñar un papel más activo como instrumentos de gobernanza territorial, articuladores de proyectos supramunicipales y mediadores entre estrategias generales y necesidades locales. Para ello necesitan reconocimiento institucional, recursos adecuados, simplificación administrativa y funciones claramente conectadas con las nuevas agendas rurales.

La cuestión no es solo preservar LEADER, sino actualizar su papel dentro de un enfoque más amplio de desarrollo territorial integrado. La metodología LEADER sigue siendo relevante, especialmente por su enfoque ascendente y participativo, pero no debería agotar la política rural. El desarrollo de los espacios rurales requiere conectar LEADER con políticas de vivienda, movilidad, servicios, ordenación del territorio, sector primario, innovación, transición ecológica, cuidados y digitalización. Si LEADER queda aislado como programa de pequeños proyectos, su impacto será limitado. Si se articula con estrategias territoriales más amplias, puede recuperar capacidad transformadora.

Esta articulación resulta especialmente importante porque el desarrollo rural no puede reducirse a la diversificación económica ni a la promoción de iniciativas emprendedoras desconectadas del sistema territorial. En determinados contextos, como los territorios agroforestales, la recuperación de actividad agraria, la gestión del suelo, la prevención del abandono, la soberanía alimentaria y la ordenación de usos rurales son dimensiones esenciales del desarrollo. La diversificación es necesaria, pero no debe implicar olvidar el sector primario ni las funciones productivas y ambientales que estructuran buena parte del territorio rural.

En este sentido, los grupos de acción local y las estrategias comarcales pueden actuar como espacios de conexión entre políticas sectoriales. Pueden identificar necesidades de vivienda vinculadas a empleo rural; relacionar proyectos agrarios con recuperación de tierras; conectar turismo con paisaje y patrimonio; vincular economía social con servicios de proximidad; articular movilidad con acceso a cuidados; o impulsar formación e innovación en colaboración con universidades y centros de conocimiento. Su potencial reside precisamente en esa capacidad de lectura transversal del territorio. Pero para ejercerla necesitan no quedar confinados a la gestión administrativa de una línea de ayudas.

La financiación es otro elemento decisivo. La experiencia muestra diferencias importantes entre territorios según la intensidad de la apuesta política y presupuestaria por los instrumentos de desarrollo rural. Allí donde los recursos destinados a enfoques territoriales son reducidos o se limitan al mínimo exigible, la capacidad transformadora queda restringida. Allí donde se refuerza la financiación, se amplían márgenes para proyectos de mayor alcance, equipos técnicos más sólidos, estrategias más ambiciosas y procesos de acompañamiento. La financiación no garantiza por sí sola el éxito, pero su insuficiencia limita severamente la capacidad de acción.

Junto a la financiación, la continuidad institucional resulta fundamental. Muchas iniciativas rurales se ven afectadas por cambios políticos, modificaciones de prioridades, inestabilidad de equipos técnicos, rotación de personal, agotamiento de liderazgos o interrupción de programas. Esta discontinuidad debilita la confianza local y reduce la capacidad de acumulación de aprendizajes. El desarrollo territorial necesita tiempo: tiempo para construir relaciones, ensayar soluciones, corregir errores, consolidar redes y generar capacidades. Cuando las políticas se organizan en ciclos demasiado breves, los proyectos difícilmente alcanzan madurez suficiente.

Por ello, una política de iniciativas territoriales debería valorar no solo la innovación inicial, sino también la capacidad de acompañamiento. Los territorios rurales demandan recursos, pero también continuidad, asistencia técnica, mediación, formación y estructuras estables. La innovación, por sí sola, puede convertirse en una palabra vacía si no va acompañada de procesos de consolidación. Muchos proyectos no fracasan porque la idea sea inadecuada, sino porque carecen de apoyo durante la fase crítica posterior al lanzamiento.

La economía social ofrece aquí un campo de especial interés. Determinadas necesidades rurales no encuentran una respuesta adecuada ni en el mercado convencional ni en la administración pública tradicional. Servicios de cuidados, comercio de proximidad, movilidad, vivienda, energía, transformación agroalimentaria, gestión de equipamientos o actividades comunitarias pueden requerir fórmulas cooperativas, fundaciones, asociaciones, empresas sociales o modelos híbridos de colaboración público-comunitaria. En contextos de baja densidad, donde la rentabilidad privada puede ser limitada pero la necesidad social elevada, la economía social puede aportar estructuras de gestión más adaptadas y arraigadas.

Estas fórmulas no deben idealizarse. También necesitan profesionalización, financiación, apoyo técnico, seguridad jurídica y capacidad de gestión. Pero permiten explorar soluciones allí donde la lógica estrictamente mercantil no llega y donde la administración pública no puede sostener por sí sola todos los servicios o iniciativas.

Además, pueden reforzar la apropiación local, generar empleo, mantener recursos en el territorio y construir redes comunitarias. La economía social puede convertirse así en una herramienta relevante para la sostenibilidad de proyectos rurales, especialmente cuando se combina con estrategias supramunicipales y apoyo institucional estable.

Las iniciativas territoriales deben vincularse, además, con la ordenación territorial. Los proyectos no deberían evaluarse solo por su calidad interna, sino por su contribución a la funcionalidad del territorio. Una iniciativa de vivienda debe conectarse con empleo y servicios; un proyecto turístico, con paisaje, movilidad y capacidad de carga; una actuación agroalimentaria, con recuperación de

tierras y cadenas de valor; una iniciativa de cuidados, con demografía, movilidad y economía social; un proyecto digital, con competencias, conectividad y actividad económica. La ordenación territorial ofrece el marco para valorar esa coherencia.

Desde esta perspectiva, los grupos de acción local pueden desempeñar una función estratégica en la articulación entre proyecto y territorio. Su conocimiento acumulado, su escala comarcal y su experiencia participativa les permiten detectar oportunidades que no siempre son visibles desde las administraciones superiores. También pueden actuar como espacios de mediación entre actores con intereses distintos: agricultores, empresas, ayuntamientos, asociaciones, nuevos pobladores, propietarios, jóvenes, mujeres, entidades sociales o administraciones. Esta función de intermediación es especialmente valiosa en territorios donde la fragmentación institucional y social dificulta la cooperación.

No obstante, para que los grupos de acción local refuercen este papel, deben superarse algunas limitaciones. Necesitan equipos técnicos estables, menor carga burocrática, mayor capacidad de animación territorial, financiación suficiente, reconocimiento como actores estratégicos y conexión con otros instrumentos de política territorial. También necesitan evitar la captura por intereses locales estrechos o la reproducción de dinámicas poco participativas. La calidad de la gobernanza local es tan importante como la existencia formal de la estructura. LEADER solo mantiene su valor diferencial si conserva un enfoque verdaderamente participativo, territorial e innovador.

En los próximos años, la relación entre LEADER, grupos de acción local, centros de innovación territorial, agencias de desarrollo, universidades, diputaciones, mancomunidades y estrategias autonómicas será decisiva. El reto no debería plantearse como competencia entre estructuras, sino como construcción de complementariedades. Los grupos de acción local aportan arraigo, conocimiento de proximidad y experiencia participativa; los centros de innovación pueden aportar transferencia, formación y conexión con redes más amplias; las agencias de desarrollo pueden aportar capacidad técnica; las universidades, conocimiento aplicado; y las administraciones, financiación, regulación y estabilidad. La cuestión es cómo articular estas piezas sin duplicidades ni desplazamientos innecesarios.

En suma, las iniciativas territoriales son imprescindibles para que las políticas rurales pasen del diseño a la acción. Pero su eficacia depende de que se integren en estrategias de largo plazo, cuenten con sostenibilidad financiera, trabajen en escalas adecuadas, dispongan de liderazgo y acompañamiento, incorporen participación real y se articulen con la ordenación del territorio. LEADER sigue siendo una referencia fundamental por su metodología y trayectoria, pero necesita actualizarse dentro de una agenda más amplia de equidad territorial, reto demográfico y desarrollo integrado.

El futuro de las políticas rurales no dependerá únicamente de multiplicar proyectos, sino de construir ecosistemas territoriales capaces de sostenerlos. Esto implica pasar de la lógica de la subvención puntual a la lógica del proceso; de la tramitación administrativa a la dinamización territorial; de la escala municipal aislada a la cooperación supramunicipal; de la participación formal a la cocreación; y de la innovación entendida como novedad a la innovación entendida como aprendizaje colectivo. Solo así las iniciativas rurales podrán generar efectos duraderos y contribuir a territorios más funcionales, cohesionados y sostenibles.

7. Conclusiones propositivas: hacia una política rural de equidad territorial

El futuro de los espacios rurales no puede abordarse únicamente desde la lógica de la despoblación. La pérdida de población, el envejecimiento, la reducción de actividad o la debilidad de determinados núcleos son manifestaciones relevantes de una transformación profunda, pero no agotan el problema. La cuestión central es cómo garantizar que estos territorios sigan siendo funcionales, habitables y socialmente justos, aun cuando sus dinámicas demográficas sean diversas y, en algunos casos, difíciles de revertir. Por ello, el reto no consiste solo en mantener o recuperar habitantes, sino en sostener funciones territoriales esenciales, garantizar derechos y construir nuevas formas de organización territorial adaptadas a las condiciones actuales.

La primera orientación que se deriva de este diagnóstico es la necesidad de entender los espacios rurales como piezas estratégicas del conjunto del territorio. Su valor no reside únicamente en su dimensión cultural, identitaria o paisajística, sino también en las funciones que desempeñan en la gestión de recursos naturales, la producción alimentaria, la conservación de paisajes, la prevención de riesgos ambientales, la prestación de servicios ecosistémicos y la sostenibilidad ecológica y social. Desde esta perspectiva, las políticas rurales no pueden concebirse como políticas compensatorias dirigidas a territorios marginales, sino como políticas de país, vinculadas a la cohesión territorial y a la igualdad de derechos. Esta idea conecta con el principio de que la cohesión territorial constituye la traducción espacial de la igualdad de ciudadanía.

La segunda orientación es superar una visión exclusivamente demográfica del problema rural. La despoblación importa, pero el riesgo principal no es solo que haya menos población, sino que se abandonen funciones esenciales para la sostenibilidad del territorio. Algunos núcleos podrán mantener o reforzar su función residencial; otros dependerán de su articulación con cabeceras comarcales o áreas funcionales; otros conservarán funciones productivas, ambientales, patrimoniales o turísticas con menor residencia permanente. Esta diversidad obliga a combinar realismo demográfico y ambición territorial: realismo para reconocer que no todas las tendencias pueden revertirse; ambición para evitar que esa constatación derive en abandono, desinversión o desigualdad.



Imagen 6: Participantes de la mesa y público asistente. Autor: Julian Bueno Risco.

La tercera orientación es integrar desarrollo rural, reto demográfico y ordenación del territorio. Durante las últimas décadas se han acumulado instrumentos, programas y estrategias, pero no siempre se ha logrado una conexión suficiente entre ellos. Las políticas de desarrollo rural territorial, las medidas frente a la despoblación, la política agraria, la vivienda, la movilidad, los servicios públicos, la digitalización, la transición ecológica y la innovación necesitan articularse en una visión común. No basta con sumar actuaciones. Es necesario construir una arquitectura institucional capaz de coordinar sectores, escalas y actores.

En este marco, la ordenación del territorio debe recuperar centralidad en la agenda rural. Las políticas sectoriales solo tendrán efectos duraderos si se insertan en una lectura territorial de conjunto. Ordenar el territorio rural implica definir funciones, reconocer sistemas de asentamientos, identificar nodos de servicios, planificar movilidad, ordenar usos agroforestales, movilizar vivienda, preservar recursos, gestionar riesgos y articular escalas funcionales. La ordenación territorial no debe entenderse como una herramienta técnica separada de la política rural, sino como el marco que permite conectar sus distintas dimensiones.

La escala supramunicipal aparece como una condición imprescindible para esa integración. Muchos municipios rurales carecen de capacidad técnica, administrativa y financiera suficiente para afrontar por sí solos problemas complejos de vivienda, movilidad, servicios, gestión del suelo, innovación o desarrollo económico. Además, la vida cotidiana de la población rural no se organiza necesariamente dentro de los límites municipales, sino en redes de núcleos, cabeceras, áreas de servicios, mercados laborales locales, comarcas, islas o sistemas funcionales. Por ello, las áreas funcionales, mancomunidades, comarcas, diputaciones, cabildos, grupos de acción local y otras estructuras supramunicipales deben adquirir un papel más claro en la implementación de las políticas rurales.

La equidad territorial debe traducirse, además, en condiciones concretas de vida. Un territorio rural funcional no es aquel que dispone de todos los servicios en cada núcleo, sino aquel que garantiza accesibilidad razonable, movilidad adecuada, vivienda disponible, conectividad digital útil, servicios básicos, oportunidades económicas y redes de cuidado. En este sentido, la idea del “país de los 30 minutos” expresa un horizonte valioso, siempre que se interprete de forma flexible y territorializada. No debe convertirse en una regla uniforme, sino en un principio de proximidad funcional orientado a reducir desigualdades de acceso.

Entre esas condiciones de funcionalidad, la vivienda ocupa un lugar decisivo. En algunos territorios ya no falta interés por residir, sino vivienda disponible, especialmente vivienda de alquiler de primera llegada. La existencia de parque cerrado, envejecido o deteriorado no equivale a disponibilidad residencial. Por ello, las políticas rurales deben incorporar medidas de rehabilitación, intermediación, movilización de vivienda vacía, garantías para propietarios, vivienda pública o comunitaria y soluciones temporales para trabajadores, jóvenes, familias y nuevos pobladores. Sin vivienda, muchas oportunidades laborales, sociales o vitales no llegan a materializarse.

También resulta imprescindible reforzar la capacidad institucional de los territorios. Muchas veces los límites de la acción rural no se encuentran solo en la falta de ideas o de financiación, sino en la dificultad para formular proyectos, tramitar expedientes, gestionar subvenciones, adaptar planeamiento o sostener equipos técnicos. La asistencia a municipios pequeños, la cooperación supramunicipal y la estabilidad de los equipos de acompañamiento deben considerarse parte central

de la política rural. Sin capacidad técnica, las estrategias no llegan al territorio; sin continuidad, los proyectos no maduran; sin estructuras de apoyo, las oportunidades se distribuyen de forma desigual.

La experiencia del DLCL/LEADER y los grupos de acción local siguen siendo activos fundamentales, pero necesitan actualizar su papel. Su valor no reside únicamente en la gestión de ayudas, sino en la metodología territorial, participativa e innovadora que han desarrollado durante más de tres décadas. Para recuperar capacidad transformadora deben liberarse de una excesiva burocratización, reforzar su función de dinamización, conectarse con las nuevas estrategias de equidad territorial y trabajar de manera más integrada con políticas de vivienda, movilidad, servicios, sector primario, innovación y ordenación territorial. LEADER no debe agotar la política rural, pero sí puede seguir siendo una de sus infraestructuras más valiosas.

La sostenibilidad de los proyectos debe situarse en el centro de esta nueva etapa. Demasiadas iniciativas desaparecen cuando finaliza la financiación inicial. Para evitarlo, los proyectos deben nacer de estrategias territoriales previas, contar con modelos de continuidad financiera, trabajar a escala suficiente, disponer de liderazgo y acompañamiento, incorporar participación real y conectarse con recursos y necesidades del territorio. La lógica debe desplazarse desde la subvención puntual hacia el proceso territorial sostenido. No se trata solo de financiar proyectos, sino de construir capacidades duraderas.

La innovación territorial debe entenderse en ese mismo sentido: no como simple novedad, sino como aprendizaje aplicado y arraigado. Innovar puede significar adaptar experiencias de otros territorios, reorganizar servicios, activar vivienda, recuperar tierras, crear cooperativas, mejorar la movilidad, conectar actores o construir nuevas formas de gobernanza. Los Centros de Innovación Territorial pueden desempeñar un papel relevante si se conciben como nodos de conexión y acompañamiento, no como estructuras paralelas. Su función debería ser reforzar ecosistemas ya existentes, conectar conocimiento y territorio, apoyar proyectos, transferir aprendizajes, facilitar cooperación y consolidar capacidades técnicas.

Esta agenda requiere, finalmente, una gobernanza rural duradera. Los cambios políticos, la rotación de equipos, la discontinuidad de programas, la dependencia de liderazgos personales y la financiación de corto plazo dificultan la consolidación de procesos territoriales. El desarrollo rural necesita tiempo: tiempo para construir confianza, diagnosticar problemas, diseñar proyectos, corregir errores, generar capacidades y evaluar resultados. Por ello, una política rural seria debe financiar equipos técnicos, estructuras de acompañamiento y mecanismos de cooperación estables, no solo actividades o inversiones puntuales.

En definitiva, avanzar hacia territorios rurales más justos y sostenibles exige abandonar dos simplificaciones: la nostalgia de conservar intacto el sistema rural heredado y la resignación ante su supuesto declive inevitable. Entre ambas posiciones existe un espacio de acción pública ambicioso y realista. Ese espacio consiste en ordenar, articular, innovar y sostener. Ordenar los usos, los asentamientos y los servicios; articular escalas, actores y políticas; innovar con arraigo territorial; y sostener en el tiempo las funciones, capacidades y derechos que hacen posible la vida rural. Ahí reside la base de una política rural entendida no como respuesta sectorial o compensatoria, sino como verdadero proyecto territorial de país.