



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
TERCERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico



¡AQUÍ CABE EL FUTURO!

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES 3

1.1 Introducción.....	3
1.2 Antecedentes.....	7
1.3 Contexto internacional y europeo.....	9
1.4 Régimen competencial y gobernanza.....	13
1.5 Proceso de elaboración de la estrategia.....	19

AVANCES EN MATERIA DE RETO DEMOGRÁFICO21

2.1 Mejoras en la conectividad digital del territorio.....	21
2.2 Avances en la transición energética.....	26
2.3 Progresos en los indicadores demográficos.....	29
2.4 Avances en el papel de las mujeres en el medio rural.....	33
2.5 Avances en la financiación de las entidades locales.....	34
2.6 La consolidación de la gobernanza multinivel.....	36
2.7 Avances en las políticas de reto demográfico y cohesión territorial.....	37

DIAGNÓSTICO49

3.1 Análisis de la estructura y la distribución territorial de la población ..	51
3.2 Envejecimiento y masculinización.....	61
3.3 El papel de la inmigración en las zonas rurales.....	64
3.4 La emergencia climática.....	67
3.5 La conectividad física en el territorio.....	72
3.6 Dinamismo económico. Renta y diversificación de la economía.....	80
3.7 Aspectos sociales. Salud, educación, ocio y calidad de vida.....	84
3.8 Los territorios de alta concentración de población.....	89

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA EQUIDAD TERRITORIAL

93

4.1 La transición ecológica como ámbito de oportunidades en el medio rural	94
4.2 Posibilidades de la conectividad digital. Servicios digitales y teletrabajo	97
4.3 El acceso a la vivienda en el mundo rural.....	99
4.4 La provisión de servicios en territorios de reto demográfico.....	103
4.5 Soluciones de movilidad sostenible en entornos de baja población.	108
4.6 Empleo, emprendimiento, diversificación, relevo generacional y economía social.....	110

4.7 Nuevos pobladores	112
4.8 Los retos de las entidades locales	113
4.9 Acceso a derechos culturales y nueva narrativa rural.....	115
MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTRATEGIA.....	117
5.1 Hacia un enfoque territorial e integrado	117
5.2 Objetivos estratégicos.....	122
PILARES Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	125
Pilar 1. Adaptación y resiliencia frente a la emergencia climática.....	128
Pilar 2. Equidad territorial en el acceso a infraestructuras y servicios.....	132
Pilar 3. Dinamismo socioeconómico local	136
Pilar 4. Igualdad e inclusión en los territorios	139
Pilar 5. Cultura, identidad y arraigo.....	142
Eje 6. Ciencia, investigación y herramientas de conocimiento	144
Eje 7. Gobernanza, perspectiva rural y planificación.....	147
INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA	150
7.1 Indicadores de seguimiento.....	150
Seguimiento y evaluación.	163
Bibliografía.....	165
Lista de acrónimos utilizados.....	168
Índices de figuras	171
Índice de tablas	171
Índice de gráficos.....	171
Índice de mapas.....	172

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1.1 Introducción

Los cambios económicos, tecnológicos, sociales y culturales experimentados en España, tanto en las últimas décadas como de manera reciente, tienen un reflejo directo en la estructura demográfica de nuestro país, de forma similar a la tendencia de los países del entorno.

El cambio demográfico, como señala la Comisión Europea en el Noveno Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial (2024), es uno de los grandes desafíos de la Unión Europea, y requiere una aproximación diferenciada en el territorio. El aumento de la longevidad y la reducción de la natalidad, que se reflejan en el incremento tanto de la esperanza de vida como del índice de envejecimiento, y el creciente flujo inmigratorio que se registra en los últimos años, modifican en conjunto la estructura demográfica, pero su impacto y sus efectos en el territorio no son homogéneos.

A la transformación de la pirámide demográfica se une un creciente proceso de urbanización del territorio, con un rápido crecimiento de la población en ciudades y entornos periurbanos y un declive en la población en entornos rurales. Este proceso de urbanización y concentración de la población es más intenso en nuestro país, donde gran parte del territorio cuenta con densidades de población muy bajas comparadas con los países del entorno.

Estas tendencias, fruto tanto del desarrollo económico y social como de nuestro modelo de organización política y de ordenación territorial, han traído consigo nuevos desafíos, vinculados a la provisión de servicios para las poblaciones más afectadas por la despoblación, la igualdad en el acceso efectivo a derechos y oportunidades a nivel territorial o la necesidad de establecer nuevos mecanismos para garantizar la justicia intergeneracional.

El desafío trasciende lo estrictamente demográfico, e impacta estructuralmente en la configuración territorial de España: son retos que afectan al equilibrio del país en su conjunto y a la sostenibilidad y el futuro de los sistemas de bienestar, la competitividad económica y la cohesión social y territorial.

Atender los desafíos territoriales que traen consigo las nuevas estructuras demográficas no es sencillo ni rápido, pues son el resultado de procesos que se han desarrollado durante décadas en las que se han producido, entre otros efectos, brechas entre las zonas más urbanas y las áreas rurales de menor población, que han desembocado en procesos de despoblación en unos territorios y fuerte concentración en otros.

La cohesión territorial y social de España requiere de políticas públicas transformadoras, que impulsen el desarrollo económico, el progreso social, el dinamismo tecnológico y el atractivo territorial desde una perspectiva de sostenibilidad y equilibrio entre el entorno rural y urbano,

no como entornos contrapuestos, sino como entornos cohesionados y donde el papel de las ciudades intermedias es clave como vertebrador del territorio. Las políticas públicas deben conectar e integrar el territorio, garantizar su funcionalidad facilitando el acceso a servicios e infraestructuras, aumentar las oportunidades de desarrollo económico y social y favorecer la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia.

Un territorio más equilibrado, con núcleos atractivos y oportunidades de futuro, beneficia al conjunto de la sociedad. Cuando la totalidad del territorio es funcional, aumentan las opciones de vida para el conjunto de la ciudadanía, permitiendo que la elección de residencia en un entorno rural, urbano o intermedio obedezca a preferencias personales y profesionales y no a la falta de expectativas en determinados territorios.

La viabilidad presente y futura de la mayor parte del territorio reposa en el conjunto de la sociedad, pero, muy especialmente, en las personas que habitan en los territorios más despoblados, aunque puedan suponer un porcentaje minoritario de la población total. Solo con un mundo rural próspero, dinámico y funcional podremos dotar a nuestra sociedad de resiliencia frente a los grandes retos actuales, como la emergencia climática, la pérdida de biodiversidad y la lucha contra la degradación de las tierras, mediante los procesos de mitigación y adaptación, la salvaguarda de la autonomía estratégica y, en su conjunto, la prestación de servicios ecosistémicos esenciales para el conjunto de la sociedad, como la regulación del ciclo hidrológico, la protección del suelo, la conservación de los ecosistemas y la reducción natural de riesgos, incluidos los incendios forestales.

Consciente de la importancia y el desafío, el Gobierno de España decidió afrontar este reto impulsando una política pública estatal de lucha contra la despoblación. Una política de país, transversal, que implica a todos los niveles de gobierno, a todos los territorios, así como a las empresas y entidades privadas, a las asociaciones, a la universidad y a la sociedad civil en su conjunto.

La aprobación en 2019 de las líneas generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico constituyó un primer esfuerzo institucional por situar estas cuestiones en la agenda política y coordinar acciones que, tradicionalmente, aparecían dispersas e inconexas.

Siete años después, la segunda Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico surge de la posibilidad de ofrecer una respuesta actualizada, coherente y ambiciosa a los profundos cambios que atraviesan los territorios rurales y de baja densidad en España, incorporando en el análisis los avances producidos en los últimos años, los nuevos retos y también las nuevas oportunidades. En un contexto de transformaciones demográficas, sociales, económicas y ambientales aceleradas, resulta imprescindible revisar los instrumentos existentes, adaptarlos a las nuevas realidades territoriales y fortalecer su capacidad de acción.

El tiempo transcurrido ha demostrado la necesidad de avanzar hacia una acción política frente al reto demográfico más profunda, coherente y operativa. No se parte de cero: la primera estrategia contribuyó a sensibilizar a la opinión pública, a identificar los aspectos prioritarios y a poner en marcha las primeras iniciativas en forma de instrumentos de gobernanza, marcos normativos y de planificación, desarrollo de herramientas de análisis o diseño de programas específicos.

Hoy se dispone de un aprendizaje valioso, gracias a los avances de todas las administraciones, tanto del gobierno como de las administraciones autonómicas, las diputaciones, los grupos de acción local, los agentes de desarrollo rural, y los municipios rurales. Se cuenta con una experiencia acumulada que permite dar un paso más. Este nuevo paso requiere reordenar y reorientar las políticas de los distintos actores hacia una estrategia de equidad territorial que evite la fragmentación de las actuaciones.

La revisión del marco conceptual es la ocasión para renovar y profundizar la Estrategia de 2019, abordando las nuevas necesidades que el diagnóstico ha detectado. Ello implica dotar de continuidad, coherencia y perspectiva a un conjunto de políticas hasta ahora dispersas, pero, además, dotarlas de una arquitectura institucional y técnica que garantice a largo plazo su eficacia y sostenibilidad.

Por tanto, la nueva estrategia no nace desde cero. Se apoya en un aprendizaje colectivo, en la evolución de las políticas de cohesión europeas, en la Agenda Rural de la Unión Europea y en la consolidación de un discurso social cada vez más consciente de que la brecha territorial es, ante todo, una brecha de derechos.

Esta estrategia parte de la voluntad de situar el territorio en el centro de las políticas públicas, de conectar los objetivos demográficos con los económicos, sociales, ambientales, culturales y de gobernanza, y de establecer un marco operativo que permita pasar a todos los actores de la retórica y la teoría a la acción.

En definitiva, la nueva estrategia se concibe como la hoja de ruta de una política de Estado orientada a garantizar que la equidad territorial se traduzca en hechos concretos; es decir, en servicios equivalentes, oportunidades laborales, entornos habitables y comunidades sostenibles y resilientes. Por tanto, se trata de crear las condiciones para que vivir en cualquier parte del territorio sea una elección libre, viable y digna, también en los territorios rurales de baja densidad de nuestro país o que pierden población. En este nuevo contexto, la equidad territorial se concibe inseparable de la resiliencia territorial, entendida como la capacidad de los territorios para adaptarse, innovar y mantener su cohesión frente a los cambios demográficos, económicos o ambientales. Esta perspectiva refuerza la visión de una acción pública que no solo sea reactiva, sino que promueva territorios capaces de transformarse y generar nuevas posibilidades de desarrollo.

Una política de reto demográfico para el conjunto de la sociedad

La política de reto demográfico, equidad territorial y lucha contra la despoblación beneficia sin duda a las personas que habitan en pequeños municipios y zonas rurales, que suponen un 12% de la población¹, puesto que tiene entre sus objetivos el vencer las brechas existentes en el acceso a servicios o infraestructuras e incrementar las posibilidades de desarrollo. En este sentido, se ha acuñado el término de “libertad para permanecer” o “*right to stay*”², basado en el principio de que los derechos y oportunidades deben de ser accesibles a todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia. El objetivo es que ninguna persona se sienta expulsada de su territorio de origen por falta de expectativas.

Pero, además del impacto positivo sobre las personas que residen en territorios de baja población, **el avance en cohesión y equidad territorial beneficia al conjunto de la sociedad** y del país, posibilitando la mejora de la calidad de vida y el aumento de las oportunidades en todo el territorio.

En primer lugar, porque un país en el que todo su territorio es funcional, cohesionado y sostenible, con oportunidades y futuro, es un activo para el conjunto de la sociedad. Los grandes núcleos urbanos y las áreas metropolitanas, que concentran población, actividad, y movilidad, afrontan importantes retos con gran impacto en la calidad de vida de sus habitantes: dificultades en el acceso a la vivienda, saturación en servicios públicos, mayor tiempo diario en transporte para desplazamientos cotidianos³ o peores datos de contaminación tanto en calidad del aire como en contaminación acústica⁴ respecto a los de zonas rurales. La política de reto demográfico, equidad territorial y lucha contra la despoblación, en la medida en que fomenta la funcionalidad del territorio, facilitando el acceso a servicios e infraestructuras especialmente en zonas rurales y con menor población, **supone una oportunidad también para las zonas tensionadas de mayor concentración de población**, creando mayores alternativas para la ciudadanía para decidir su lugar de residencia y que la decisión de residir en una gran ciudad, una ciudad intermedia o un pequeño pueblo se base, en mayor grado, en sus preferencias personales, evitando que sus habitantes se vean forzados a residir en áreas urbanas con menor calidad de vida por falta de posibilidades en las zonas

¹ Fuente: INE 5.713.776 personas residen en municipios de menos de 5.000 habitantes, lo que supone un 11,76% sobre el total de la población española

² <https://www.aeidl.eu/news/news/the-right-to-stay-in-your-local-community/>

³ Mientras que un 61,8% de los trabajadores tienen su trabajo a menos de 30 minutos en las ciudades, en las zonas rurales ese porcentaje aumenta a un 73,2% Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Observatorio del Transporte y la Logística de España. [Informe monográfico Pobreza de transporte](#).

⁴ Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Subdirección General de Aire Limpio y Sostenibilidad Industrial [Informe de Tendencias de la Calidad del Aire en España 2001 - 2022](#).

rurales o en ciudades intermedias, que podrían ser su preferencia. **Se trata de ampliar la equidad facilitando más opciones de libertad de residencia para el conjunto de la población.**

En segundo lugar, **la viabilidad del mundo rural es imprescindible para dotar a la sociedad de resiliencia frente a los grandes retos actuales.** Atendiendo a riesgos geopolíticos, el medio rural es imprescindible en la salvaguarda de la autonomía estratégica en materia alimentaria y energética, y así se reconoce a nivel de la UE⁵. El medio rural es determinante en la provisión de servicios ecosistémicos básicos, como la conservación de la biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos, la protección del suelo o la gestión forestal sostenible. Combatir la falta de población en el territorio es clave para mejorar la prevención y adaptación frente a los efectos de la emergencia climática, como los incendios. Por tanto, es importante que el medio rural cuente con comunidades funcionales que garanticen el aprovechamiento y la conservación de estos activos.

Además, **es también una buena ocasión de desarrollo económico y laboral.** En un escenario de transición energética, de transformación digital del territorio, de avance del trabajo a distancia, de nuevas opciones de emprendimiento personal y autoempleo, establecimiento de microempresas, las posibilidades de desarrollo industrial sostenible en el territorio se multiplican.

Por tanto, **la política de reto demográfico lucha contra la despoblación y equidad territorial no es una política sectorial que afecte a un colectivo o a un ámbito territorial determinado. No es una política periférica. Es una política de país, un componente esencial de la competitividad, la justicia social y la transición ecológica** en España, que requiere de una visión conjunta e integrada, y un planteamiento de Estado que interpela al conjunto de las instituciones y a la sociedad en su conjunto.

1.2 Antecedentes

La nueva Estrategia enlaza con un ya largo recorrido normativo y de planificación en materia de impulso del medio rural, cohesión territorial y lucha contra la despoblación. En el plano legislativo, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, constituye un antecedente clave para la política de reto demográfico. El objeto básico de la Ley fue regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las demás administraciones públicas, buscando el equilibrio entre objetivos económicos,

⁵ Fuente: Consejo de la UE. [Conclusiones del Consejo sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE, adoptada el 20 de noviembre de 2023 durante la presidencia española.](#)

sociales y medioambientales, y el acceso a servicios públicos para los ciudadanos de municipios rurales.

Fue una ley pionera, que supuso una primera aproximación. Aportó definiciones a conceptos como medio rural, zona y municipios rurales de pequeño tamaño. Creó instrumentos como los Programas de Desarrollo Rural Sostenible y los órganos de coordinación y participación, como la Comisión Interministerial para el Medio Rural, la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural y el Consejo para Medio Rural.

Un avance legislativo que, sin embargo, apenas tuvo un desarrollo operativo a lo largo de la década siguiente. Será en la VI Conferencia de Presidentes, de enero de 2017, cuando se adquiriera el compromiso de trabajar en la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Este compromiso se concretó el 29 de marzo de 2019, cuando el Consejo de Ministros aprobó las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

Este ha sido un precedente indispensable para impulsar con visión de estado el principio de cohesión territorial, entendido como base fundamental para un desarrollo equitativo y justo de todos los territorios.

Para avanzar en su implementación, en 2020 se crea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con rango de vicepresidencia. Y, de forma específica, una estructura administrativa dedicada en su totalidad a esta política: la Secretaría General para el Reto Demográfico. La necesidad de impulsar una política transversal, que integrara a todas las políticas sectoriales, condujo a la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico, elemento clave de gobernanza.

Para avanzar en los objetivos de la política de reto demográfico, se han desarrollado numerosas iniciativas. Por su relevancia, cabe destacar el **Plan de 130 medidas frente al Reto Demográfico, aprobado en la Comisión Delegada en marzo de 2021**, con una proyección hasta el año 2024. Aprovechando el impulso del Plan de Recuperación, el objetivo del plan era mejorar la vertebración territorial del país, eliminar las brechas del ámbito urbano-rural y promover actuaciones en las áreas más afectadas por la falta de cohesión: nuestros pequeños municipios y el conjunto de áreas rurales.

El Plan 130 se estructuraba en torno a 10 ejes de actuación, que abarcaban todo tipo de actuaciones a desarrollar por los distintos ministerios: desde el impulso de la transición ecológica y digital, la plena conectividad territorial, desarrollo e innovación, turismo sostenible, igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres, al fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial, reformas normativas, cultura, refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización, bienestar social, economía de los cuidados, cultura; en definitiva, un plan con un claro carácter transversal y multidimensional.

El plan incluyó inicialmente 130 medidas, con el objetivo de transformar los territorios en espacios de desarrollo social y económico, aprovechando los recursos locales a través de la generación de actividad económica, el fomento del emprendimiento, la innovación y aprovechamiento del talento asociado al entorno, a través de un modelo territorial sostenible que respondiera a los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad. Incorporaba además la perspectiva de género para abordar las brechas derivadas de la falta de cohesión territorial y la desigualdad hacia las mujeres. Durante la ejecución del Plan se identificaron nuevos ámbitos de actuación y se incluyeron 28 nuevas medidas en ámbitos como la energía, la bioeconomía o la salud digital, entre otros.

En su conjunto, el Plan 130 ha vehiculado más de 13.000 millones de euros con cargo a presupuesto estatal, en gran parte, financiado mediante fondos del Plan de Recuperación. Un plan que ha permitido, como podrá comprobarse en el siguiente capítulo, avances en cuestiones como la digitalización o la transición energética.

Ha resultado igualmente de interés la implantación de medidas o criterios específicos en favor de los pequeños municipios y las zonas rurales a través de previsiones específicas en convocatorias de ayudas, normas, planes o en criterios de reparto de fondos entre CCAA en Conferencia Sectorial.

En definitiva, el Plan de 130 Medidas ha supuesto un hito en las políticas de reto demográfico y lucha contra la despoblación, mejorando la vertebración de nuestro territorio y abriendo camino para nuevos avances en materia de cohesión territorial para los próximos años.

1.3 Contexto internacional y europeo

Marco internacional

Combatir las desigualdades territoriales y propiciar un nuevo modelo territorial que establezca la complementariedad entre los diferentes territorios es clave para asegurar que se haga efectivo el mandato de Naciones Unidas, especialmente en términos de las aspiraciones de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como de la Agenda Urbana; y los objetivos de crecimiento verde y digital, y de cohesión territorial, impulsados desde la Unión Europea.

De esta forma, la política de reto demográfico interactúa con la Agenda 2030 principalmente a través de los siguientes ODS:



Destaca, por su relevancia, el objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles, que evidencia que el desafío al que se enfrenta nuestro país es una preocupación global y que los avances en esta materia beneficiarán al cumplimiento de otros objetivos como disminuir la desigualdad (objetivo 10) o promover unas condiciones de vida dignas, sostenibles e inclusivas (8, 12, 16, entre otros). Como establece el objetivo 16, los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades deben colaborar para encontrar soluciones duraderas a los conflictos y al clima de inseguridad. El fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos es fundamental en este proceso, así como el fomento de una participación inclusiva que permita crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Para lograr alcanzar estos objetivos, será imprescindible generar alianzas fuertes con los diferentes actores, incluido el sector privado, como resalta el objetivo 17.

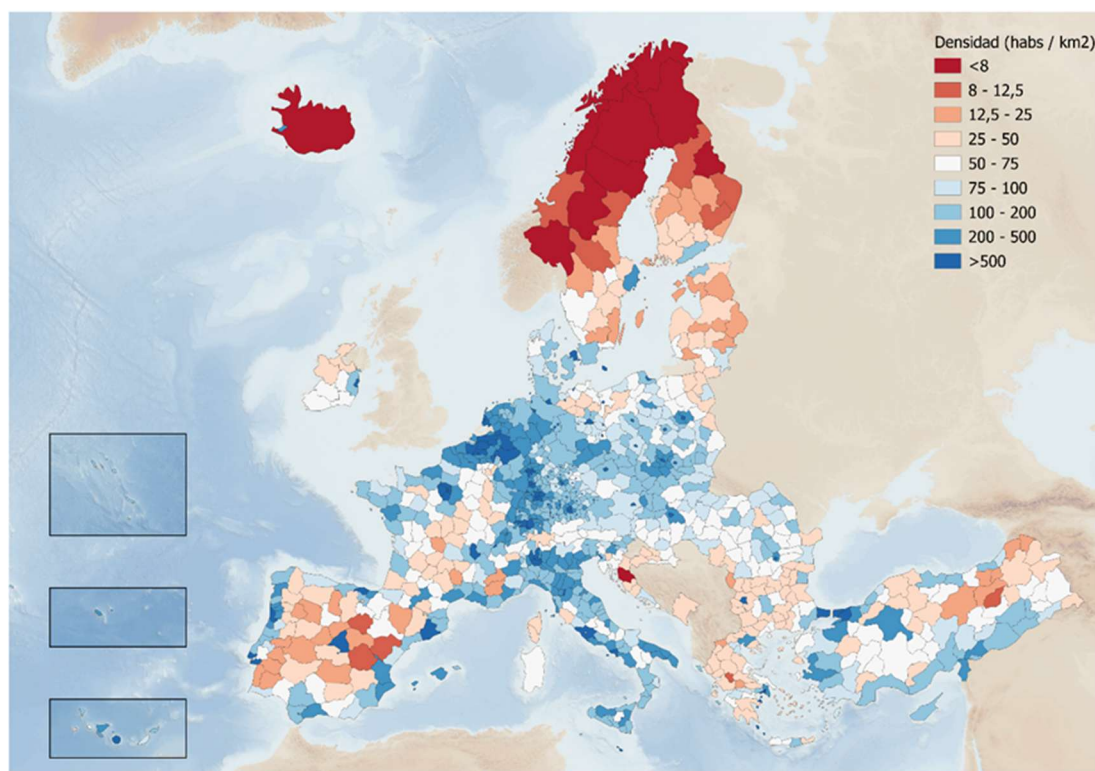
En el plano internacional, la OCDE identifica el reto demográfico como una de las macro tendencias actuales, junto a la transición ecológica o la transformación digital, y señala⁶ que los retos poblacionales son compatibles con altos niveles de bienestar si se aprovechan los activos locales y con una prestación de servicios adecuada a las necesidades de la población. El cambio demográfico puede ser una oportunidad para promover la innovación social, la digitalización y las nuevas tecnologías para una mejora en la prestación de servicios en el territorio. En todo caso, para fomentar el bienestar y la sostenibilidad económica y ambiental de las comunidades se precisan políticas locales, que deben ir acompañadas de la acción coordinada del conjunto de las administraciones públicas, autonómica y nacional. La puesta en marcha de una estrategia que establezca la hoja de ruta común para las actuaciones frente al reto demográfico es, por tanto, un elemento clave.

⁶ Fuente: [OCDE- Informe Shrinking smartly and sustainably](#); e [Informe Demographic change on regions and cities](#)

Marco europeo

En el ámbito de la Unión Europea, mejorar el dinamismo, la resiliencia y la prosperidad de las zonas rurales se ha convertido en una cuestión estratégica para Europa desde numerosos puntos de vista: agroalimentario, energético, medioambiental, patrimonial, cultural, etc.

Esta relevancia de las zonas rurales, así como de la cohesión territorial, se manifiesta en la propia cúspide del marco normativo de la Unión Europea. El artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que *“a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales”*.



Mapa 1 Densidad de población en Europa por regiones NUTS 3 en el año 2023.
Elaborado a partir de datos de Eurostat

Esta nueva Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico avanza en la consecución de este objetivo, y, para ello, se alinea con la Visión a Largo Plazo para las Zonas Rurales de la UE⁷ presentada por la Comisión Europea en junio de 2021. Como señala la Comunicación de la Comisión, su objetivo es ofrecer respuestas a las dificultades de las zonas

⁷ Fuente: Comisión Europea. [Inforegio - Visión a largo plazo para las zonas rurales: por unas zonas rurales de la UE más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas](#)

que sufren despoblación y vulnerabilidades socio-territoriales, y constituye una gran ocasión para impulsar acciones integrales, no sólo en el ámbito rural sino también en las ciudades pequeñas y medianas que presentan grandes desafíos, pero, al mismo tiempo, son catalizadoras de oportunidades.

La Visión a Largo Plazo se asienta sobre dos grandes instrumentos: el Plan de Acción Rural y el Pacto Rural. Por un lado, el Plan de Acción Rural⁸, articulado en torno a grandes iniciativas emblemáticas, contiene 30 acciones con una visión transversal, para alcanzar los 4 pilares de la visión rural: generar comunidades fuertes, conectadas, resilientes y prósperas.

Por otro, el Pacto Rural⁹, impulsado por la Comisión, aspira a fomentar la cohesión económica, social y territorial en la UE, para responder a las necesidades de las comunidades rurales a través del intercambio de ideas y mejores prácticas en todos los niveles de las administraciones públicas. Para ello, cuenta con una plataforma para afianzar estas redes.

Entre los avances de esta hoja de ruta europea destaca, en junio de 2023, la creación del Grupo de Coordinación del Pacto Rural¹⁰, compuesto por las principales partes interesadas rurales y coordinado por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con la Dirección General de Política Regional y Urbana como colíder, para dirigir el proceso del Pacto Rural durante los próximos tres años. Además, la Comisión ha creado la Oficina de Apoyo al Pacto Rural para impulsar el Pacto y ayudar a la comunidad a alcanzar sus objetivos mediante la ejecución de tareas clave.

En este marco, la Comisión Europea ha instado a los Estados miembros a aplicar iniciativas de Rural Proofing¹¹, denominado igualmente “mecanismo rural de garantía” o “perspectiva rural”, para evaluar y valorar el impacto de las iniciativas legislativas de la UE en las zonas rurales y proporcionar evidencias que mejoren la elaboración de políticas en relación con el desarrollo de las zonas rurales.

Junto a estos instrumentos, se han creado herramientas técnicas para impulsar el desarrollo de esta Visión a Largo Plazo. Entre ellas, el Observatorio Rural Europeo¹², coordinado por el Joint Research Center (JRC) de la Comisión Europea, puesto en marcha en noviembre de 2022, que se configura como una plataforma virtual donde acceder a información estadística y análisis territoriales de las zonas rurales de la UE.

En la misma línea, la Comisión Europea lanzó en febrero de 2024 la “Rural Toolkit”, una iniciativa que ofrece información sobre las posibilidades de financiación y apoyo de la UE para las zonas rurales y sus habitantes.

⁸ Fuente: Comisión Europea. [Plan de Acción - Unión Europea](#)

⁹ [Rural Pact Platform homepage | Rural Pact Community Platform](#)

¹⁰ [AGRI-2023-RPSO-Policy-Briefing-01-ES.pdf](#)

¹¹ [Rural proofing - European Union](#)

¹² Observatorio [Rural](#)

En los avances en esta política europea ha sido muy relevante el liderazgo de España en los debates y propuestas, sobre todo en el segundo semestre de 2023, durante la presidencia española del Consejo¹³. Así, en septiembre de 2023 tuvo lugar el Foro del Alto nivel sobre el futuro de las zonas rurales, en Sigüenza, organizado por el MAPA y la Comisión Europea, y, en octubre del mismo año, la Comisión presentó su comunicación sobre Demographic Toolkit¹⁴, sobre cómo establecer instrumentos y políticas de apoyo a nivel europeo en relación con la gestión del cambio demográfico en la UE. Finalmente, en noviembre de 2023 el Consejo AGRIFISH adoptó unas conclusiones del Consejo de la UE sobre el futuro de las zonas rurales.

Por otra parte, en materia de cohesión y políticas de ordenación territorial cabe destacar el impulso dado al Programa ESPON en torno al reto demográfico. Este programa es una iniciativa de cooperación territorial europea que conecta la investigación con las políticas públicas. Proporciona análisis territoriales, datos y mapas para apoyar las políticas de desarrollo de la UE —y en particular la Política de Cohesión— con hechos y evidencias, así como ayudar a las autoridades a comparar su región o ciudad, identificar nuevos desafíos y oportunidades, y diseñar políticas de desarrollo exitosas para el futuro.

En concreto, en materia de cohesión territorial y reto demográfico, sus estudios en el marco de su Plan de Acción Temático “Perspectivas para todas las personas y territorios” cobran especial relevancia puesto que se analizan materias como el derecho a permanecer o la innovación para la prestación de servicios en territorios en procesos de despoblación entre otras.

En los últimos documentos europeos se está consolidando la defensa del derecho a permanecer en zonas rurales o right to stay, antes mencionado. Este concepto se ha recogido, por ejemplo, en mociones del Parlamento Europeo¹⁵ o en la presentación del nuevo marco financiero 2028-2034.¹⁶

1.4 Régimen competencial y gobernanza

La política de reto demográfico, desarrollo y equidad territorial es compleja por la multitud de aspectos en los que se interacciona y la heterogeneidad de cada territorio. Requiere, por tanto, un abordaje multisectorial y multiactor. La colaboración pública, tanto vertical como horizontal, la cooperación público-privada y la participación social son elementos imprescindibles.

¹³ [Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE](#)

¹⁴ [Rural toolkit](#)

¹⁵ Fuente: Parlamento Europeo. [Informe del Parlamento Europeo sobre el fortalecimiento de las áreas rurales en la UE a través de las políticas de cohesión](#)

¹⁶ Fuente: Comisión Europea. [Propuesta del Marco Financiero Plurianual en materia de desarrollo rural](#).

La finalidad de esta estrategia es alinear las políticas sectoriales en torno a objetivos comunes de cohesión territorial, sostenibilidad y equidad, promoviendo un cambio estructural en la forma de entender y gestionar el desarrollo del territorio. Para ello, un enfoque territorial integrado debe contar con instrumentos de gobernanza que posibiliten el ejercicio compartido de responsabilidades y permitan superar la fragmentación sectorial. Solo desde esta visión podrá alcanzarse una equidad territorial real que sea sostenible y coherente

Política multinivel y multiactor

La política de reto demográfico exige una vocación estratégica, de dimensión nacional. Por ello, **resulta necesario seguir impulsando la estrategia nacional frente al reto demográfico**, con enfoque en la equidad territorial y la lucha contra la despoblación, que identifique los retos y oportunidades en nuestro país y proponga directrices y líneas de acción para el conjunto de actores en los próximos años.

Por tratarse de un ámbito complejo, que involucra a la práctica totalidad de las políticas públicas, su implementación **requiere la contribución de todas las administraciones públicas en base a sus competencias**: Estado, comunidades autónomas, así como las entidades locales, incluyendo tanto las diputaciones, cabildos, consejos insulares y otras entidades supramunicipales, con un papel fundamental en la articulación de los territorios y el apoyo a los municipios de menor tamaño, como, sin duda, los municipios, en su papel clave de administración más cercana al ciudadano y al territorio. Por ello, **las administraciones han de desarrollar**, de manera alineada a esta estrategia, **sus propios marcos estratégicos, planes de acción y medidas**, en su ámbito, **que contribuyan a afrontar los retos** y alcanzar los objetivos que se plantean.

Objetivos que han de contar no solo con la acción pública sino también con **la participación de los actores sociales, que tienen capacidad de desarrollar proyectos o modificar dinámicas en su área de actuación en beneficio de los territorios rurales**. La Estrategia apela al tejido empresarial, tanto empresas locales como grandes corporaciones, la universidad y centros de conocimiento, las asociaciones que impulsan proyectos locales, así como grupos de acción local o grupos leader, y resto de actores del tercer sector.

Es clave lograr la **involucración y participación de la ciudadanía** para fomentar iniciativas locales “de abajo a arriba”, que reflejen los intereses y prioridades de los habitantes de cada territorio.

El marco competencial de la Administración General del Estado

Desde 2018 se impulsado la puesta en marcha de la política de reto demográfico en España, creando las condiciones básicas para que pueda desplegarse una acción de país desde todos los niveles de gobierno.

Orientados por las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, se ha desarrollado **una gobernanza** que permite coordinar las actuaciones de todas las administraciones, de una manera horizontal y vertical.

A ello se suma el impulso presupuestario que el Gobierno ha realizado a través del Plan de 130 medidas contra el reto demográfico, que supuso una inversión récord en el territorio. Gracias a esta financiación se ha acelerado el **desarrollo de competencias del Estado tan relevantes como la conectividad digital o la transición energética**.

El aumento de la inversión orientada a reto demográfico ha sido coherente con el modelo competencial, y se ha dirigido también, a través de la **distribución de fondos a las comunidades autónomas desde las distintas conferencias sectoriales**, incluyendo partidas específicas para las áreas rurales o introduciendo criterios que permitieran mejorar la captación de fondos en las zonas más afectadas por el reto demográfico. Ejemplo de ello son los programas de planes de sostenibilidad turística en destino, plan de apoyos y cuidados de larga duración, programa PREE 5000, programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en centros de especial complejidad educativa (PROA+), entre otros.

La inclusión del reto demográfico como un criterio básico en el diseño y ejecución de las políticas públicas en España, tanto a nivel de gobierno como en CC.AA. y entidades locales, ha comenzado a generalizarse. **El objetivo es ahora institucionalizar** y facilitar este proceso, impulsando desde el Estado la elaboración de guías para la aplicación del mecanismo rural de garantía en las administraciones públicas, así como la evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas orientadas a zonas rurales o de reto demográfico.

Para ello, dentro de las competencias del Estado, es preciso reforzar la generación de estadísticas y encuestas que permitan realizar análisis territoriales a escala local y diferenciar la situación rural/urbana, así como **disponer de mejores herramientas de análisis, diagnóstico y evaluación**, en colaboración con las universidades y centros de investigación. El observatorio de equidad territorial y reto demográfico se plantea como una herramienta orientada a la colaboración con las demás administraciones, la ciencia, los actores sociales y la ciudadanía en general, que ofrezca información de calidad al resto de actores para la mejor toma de decisiones basadas en evidencia.

En el marco de las **competencias del Estado**, hay otros tres ámbitos que resultan imprescindibles para disponer de **condiciones básicas que garanticen la igualdad** de todos los españoles.

En primer lugar, en la **prestación básica de servicios y la garantía de proximidad**, con la visión de la construcción del “**País de 30 minutos**”, desde una actuación integrada de todos los ministerios, sobre todo aquellos con presencia en el territorio, y con la cooperación de las comunidades autónomas y las entidades locales.

En segundo lugar, con el **impulso de las potencialidades para el desarrollo socioeconómico de las áreas rurales y las zonas con riesgo demográfico**, especialmente a través de la innovación.

Y, en tercer lugar, **reforzando la resiliencia del territorio y avanzando en la adaptación de las áreas rurales a la emergencia climática**. El pacto de estado frente a la emergencia climática es más necesario, si cabe, en las zonas rurales, y de ahí el esfuerzo del gobierno para alcanzar un acuerdo de país no sólo político, sino también social, económico y territorial. En esta línea la Estrategia Forestal Española horizonte 2050 (aprobada en 2022) y el Plan Forestal Español 2022-2032, centradas en la resiliencia de la masa forestal ante el cambio climático, incluyen la perspectiva rural, impulsan el crecimiento de la cadena de valor sectorial, a la vez que favorecen el asentamiento de población en el medio rural ante el reto demográfico

Además, las políticas estatales pueden contribuir a fomentar un nuevo relato rural, que fomente el arraigo y el sentido de pertenencia y valore las fortalezas natas de los entornos rurales, así como los recursos endógenos de cada territorio.

La importancia de las competencias autonómicas en la Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico

Además del impulso y la capacidad de orientar las políticas de reto demográfico del gobierno de España, **la consecución de los objetivos de esta Estrategia depende, en gran medida, del compromiso de las comunidades autónomas** a la hora de diseñar e implementar sus propias estrategias de lucha contra la despoblación y frente al reto demográfico.

En primer lugar, la complejidad de las casuísticas analizadas y la heterogeneidad de las realidades de cada territorio requiere que esta Estrategia Nacional se complemente con el desarrollo de estrategias y normas a nivel autonómico, tal y como ya han aprobado muchas de las comunidades, y que permiten diseñar una política pública integral que supera los silos de las políticas sectoriales a esta escala.

Además, las líneas de acción que se proponen en esta estrategia nacional requieren en algunos casos medidas que deben ser adoptadas o promovidas por las respectivas comunidades autónomas, puesto que estas administraciones ostentan **un amplio conjunto de competencias en materias clave para afrontar el reto demográfico**. Por ello, tanto en los ámbitos de actuación como en las propias líneas de acción identificadas en esta estrategia, las competencias autonómicas son fundamentales para alcanzar los objetivos previstos.

En este sentido, las CC.AA. tienen un amplio marco de acción, dentro de las **competencias en materia de ordenación del territorio**, para definir e impulsar **áreas funcionales**, para facilitar la mayor eficiencia y equidad en los **mapas de prestación de servicios básicos** en el territorio en sus ámbitos de responsabilidad (educativos, sanitarios, de acción social, para la conciliación, etc.), y para implementar políticas en otros ámbitos (transporte, vivienda, medioambiente, etc.)

Sin duda, uno de los elementos de la política de reto demográfico en el que las competencias autonómicas son más relevantes es en la **garantía de servicios básicos (educación y sanidad)**, tanto en lo referente a la **cartera de servicios** como en la **proximidad en el acceso** a ellos. De hecho, la legislación autonómica existente en materia de reto demográfico otorga una gran importancia a la prestación de servicios en las zonas afectadas por el reto demográfico, como los mapas de servicios sanitarios o educativos.

Para el acceso efectivo a los servicios debe disponerse de soluciones que permitan una mayor independencia del vehículo privado. El transporte escolar y el transporte sanitario suelen estar cubiertos con normativas regionales específicas de mayor garantía. Pero las comunidades autónomas también tienen una responsabilidad competencial para la promoción de soluciones de movilidad que se adapten a las necesidades y circunstancias de los entornos de menor población y permitan el acceso a todo tipo de servicios cotidianos (comercio, cuidados, cultura, deporte, ocio, etc.), como, por ejemplo, mediante **servicios de transporte sensible a la demanda**.

Asimismo, en un contexto en el que se están revirtiendo las dinámicas demográficas y los saldos migratorios en el medio rural son positivos en muchos municipios, las comunidades autónomas tienen un papel competencial fundamental en la **política de vivienda**, a la hora de trasladar las líneas básicas del Plan Estatal de Vivienda al territorio, en dos cuestiones clave: el aumento de la inversión en vivienda en las zonas rurales, sobre todo en las líneas de rehabilitación del parque inmobiliario existente, y en la dinamización del alquiler en las áreas rurales, que favorezca la llegada de nueva población a estos espacios.

A esto se unen las **competencias de las CC.AA. en cuestiones como las actividades agrarias, el desarrollo rural, la gestión de montes, la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, el turismo, las universidades, la artesanía, la cultura o el deporte**, aspectos todos ellos integrados en esta Estrategia Nacional. Esto pone de manifiesto la capacidad de las

comunidades para favorecer la transformación a través de las políticas públicas de los espacios más afectados por la despoblación y la vulnerabilidad territorial.

La experiencia de los últimos años, tanto en el trabajo conjunto con el gobierno como en el desarrollo de sus marcos normativos y estratégicos propios, deben servir de base para trabajar, de forma coordinada, dentro del marco de esta Estrategia Nacional, completándola con marcos autonómicos, que doten a la política de reto demográfico de una visión integral que venza los silos de las políticas sectoriales y con instrumentos de gobernanza vertical que permitan la máxima colaboración en las actuaciones de las distintas administraciones.

Refuerzo de las capacidades de la administración local

Las administraciones locales son actores fundamentales para afrontar el reto demográfico. A pesar de la limitada disponibilidad técnica de muchas administraciones locales, los **ayuntamientos y las diputaciones han sido fundamentales en el éxito de programas desarrollados en los últimos años en el marco del Plan de 130 Medidas, como el programa DUS 5000 o la convocatoria de subvenciones** para proyectos innovadores de lucha contra la despoblación, desbordando en la mayor parte de los casos las previsiones.

Por su papel de catalizador de los proyectos y su especial relación con los actores locales, la Estrategia sitúa en el primer eje las líneas de actuación dirigidas a apoyar a las entidades local y a fomentar la cooperación intermunicipal, así como para el **desarrollo de formas de gobernanza más colaborativa entre entidades locales**.

Asimismo, la Estrategia, en línea con el Pacto Rural Europeo, plantea la puesta en marcha de **nuevos instrumentos que permitan una participación efectiva de los gobiernos locales** en las políticas de reto demográfico, y que complementen a la representación que ya tienen a través de la FEMP en la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico y el Foro para la Cohesión Territorial.

Junto a estas cuestiones, las administraciones locales están implicadas en la **dinamización del mercado de vivienda**, aprovechando en buena medida el patrimonio inmobiliario público disponible, y con el desarrollo de **planes de atracción, fijación, integración y acompañamiento de nueva población** en los municipios de las áreas rurales.

Asimismo, las administraciones locales tienen un ámbito de responsabilidad en torno a la **cultura**, con su papel de fomentar la cultura comunitaria y en la protección y **puesta en valor del patrimonio material e inmaterial** de estos espacios.

Para ello, las entidades locales **han de dotarse de marcos estratégicos locales** que dirijan sus actuaciones hacia el medio y largo plazo. Es recomendable que estos marcos superen la escala municipal y se avance hacia actuaciones conjuntas de ámbito supramunicipal, con

visión integral, para lograr más impacto y coherencia¹⁷. No hay dos territorios iguales, así que cada ámbito debe identificar sus retos, sus recursos endógenos (ámbitos económicos, posición geográfica, dotación de activos culturales o medioambientales, costumbres y saberes locales...), y sus prioridades, contando con sus actores locales y la participación activa de la población, y recoger todo este análisis, de forma integrada, en una estrategia que guíe sus acciones.

La disponibilidad de un instrumento estratégico por parte de las entidades locales tiene diversas ventajas. A través de una visión integrada y de medio plazo que parta de participación, se **incrementa la calidad de los proyectos** que se desarrollan, evitando actuaciones aisladas que tienen poco impacto en el medio plazo, y se **optimiza el resultado de los proyectos al ir orientado por las prioridades locales previamente detectadas**. Esto mejora el uso de los recursos tanto económicos como de capacidad técnica. **Si se supera la escala municipal** y se avanza en el desarrollo de áreas funcionales, la estrategia **podrá abarcar objetivos más ambiciosos** (por ejemplo, soluciones locales de movilidad entre varios municipios, proyectos de valorización de los activos turísticos de la comarca en su conjunto, colaboración con la universidad u otros actores de referencia en la zona...) y los proyectos que de ella deriven tendrán un mejor aprovechamiento de los recursos y un mayor impacto. Además, el diseño de proyectos de mayor impacto y escala **facilita el acceso a financiación** a través de convocatorias de subvenciones o programas específicos.

1.5 Proceso de elaboración de la estrategia

La segunda Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico es el resultado de un trabajo de evaluación y análisis compartido. Partiendo de los avances producidos y de la detección de elementos de vulnerabilidad territorial, se han identificado los principales desafíos y oportunidades que se dibujan en el momento actual en los municipios de reto demográfico. Un análisis que incorpora en gran medida las principales conclusiones de la consulta pública previa realizada en enero de 2025¹⁸.

Para completar el proceso participativo se han llevado a cabo talleres en el seno del **Foro de Cohesión Territorial**, en el que se integran asociaciones, sindicatos y otros actores de la sociedad civil.

¹⁷ La elaboración de planes de acción de agendas rurales, en el marco de la Agenda Urbana Española, es una metodología para la elaboración de estrategias locales integradas que se ha implementado con éxito en poblaciones de poca población.

¹⁸ La consulta pública previa contó con 193 aportaciones de entidades del mundo rural, municipios y particulares, algunas de las cuales reunían a su vez aportaciones de distintas entidades. Sus resultados se recogen en el [Informe de la consulta pública previa](#)

Partiendo del análisis interno y de las propuestas derivadas de los distintos mecanismos de participación, la Secretaría General para el Reto Demográfico ha elaborado la propuesta inicial de la Estrategia. Un documento en el que se ha trabajado con el asesoramiento de un **grupo de personas expertas**, conformado por profesionales de reconocido prestigio y experiencia, provenientes del ámbito académico y de investigación. En la composición del grupo se ha buscado un equilibrio de género y de procedencia territorial de las personas que lo conforman.

Asimismo, ha contado con el soporte de la OCDE, financiados por el Instrumento de Apoyo Técnico de la Unión Europea (TSI) de la Comisión Europea.

Finalmente, el documento ha sido debatido con los distintos ministerios y sus principales líneas se han presentado a las CC.AA. y la FEMP en el marco de la **Comisión Sectorial de Reto Demográfico**.

El documento se abre ahora a un segundo proceso de participación pública, en el que esperamos que participen y hagan sus propuestas administraciones, empresas, asociaciones y público en general. Tras la incorporación de las aportaciones y mejoras que procedan, el texto definitivo se elevará para su toma en consideración por parte del Consejo de Ministros.

En todo caso, esta estrategia es un documento vivo, que evolucionará en función del desarrollo de sus líneas de acción y de los análisis derivados de la aplicación de los principios del "*rural proofing*" a las normas, planes y proyectos con impacto en el medio rural y las zonas de reto demográfico.

AVANCES EN MATERIA DE RETO DEMOGRÁFICO

Si bien la política de reto demográfico, considerada específicamente como tal, es reciente, las acciones llevadas a cabo desde 2018 permiten ya identificar un conjunto de avances en esta materia en distintos ámbitos: la conectividad digital, la transición energética, la gobernanza multinivel, los marcos legislativos, el desarrollo de nuevos instrumentos de lucha contra la despoblación, etc., que han propiciado una mejora en los indicadores demográficos vinculados al medio rural y la lucha contra la despoblación.

2.1 Mejoras en la conectividad digital del territorio

Uno de los mayores avances producidos en los últimos años, con claros efectos en las políticas de reto demográfico, es la mejora en la cobertura digital en el medio rural.

La conectividad digital puede prestarse por distintas tecnologías que son complementarias, dependiendo de la necesidad o caso de uso. Algunas tecnologías son utilizadas en los hogares y negocios, mientras que otras se enfocan a la cobertura del territorio para despliegues de sensores y otras aplicaciones industriales. En concreto, se puede distinguir:

- Conectividad fija por fibra óptica: habitual en hogares y negocios, requiere despliegue.
- Conectividad fija mediante satélite, con cobertura en el 100% del territorio ya que no requiere despliegues terrestres. Puede ser prestada por satélites con órbitas geoestacionarias (como Hispasat), aunque cuentan cada vez con mayor implantación comercial los servicios de conexión a internet mediante redes de satélites de órbita baja, que ofrecen menores tiempos de latencia.
- Conectividad móvil, mediante redes 4G/5G: requiere despliegue de antenas en la zona.
- Conectividad mediante redes LORA¹⁹: por último, resultan también de interés los despliegues de redes inalámbricas LORA de largo alcance y bajo consumo que permiten transmitir pequeñas cantidades de datos a grandes distancias y con muy bajo gasto de baterías. Esta tecnología tiene costes limitados y permite despliegues por ejemplo de sensores y medidores en el territorio para tareas como control de ganado, monitorización de cultivos, etc.

Según los últimos datos publicados por la Comisión Europea, España ocupa el segundo puesto en Europa²⁰ en cobertura total de fibra óptica y el tercero en zonas rurales, con un

¹⁹ Acrónimo de *Long Range*, largo alcance en inglés.

²⁰ Fuente: Comisión Europea [Informe del Estado de la Década Digital 2025, España](#)

alcance del 95 % en hogares y del 86,3% en zonas rurales, frente al 70% de media europea. La cobertura de fibra óptica en el medio rural de España es 8 puntos superior a Francia (78%), 49 puntos mayor que Italia (37%) y 52 puntos más que Alemania (34%).

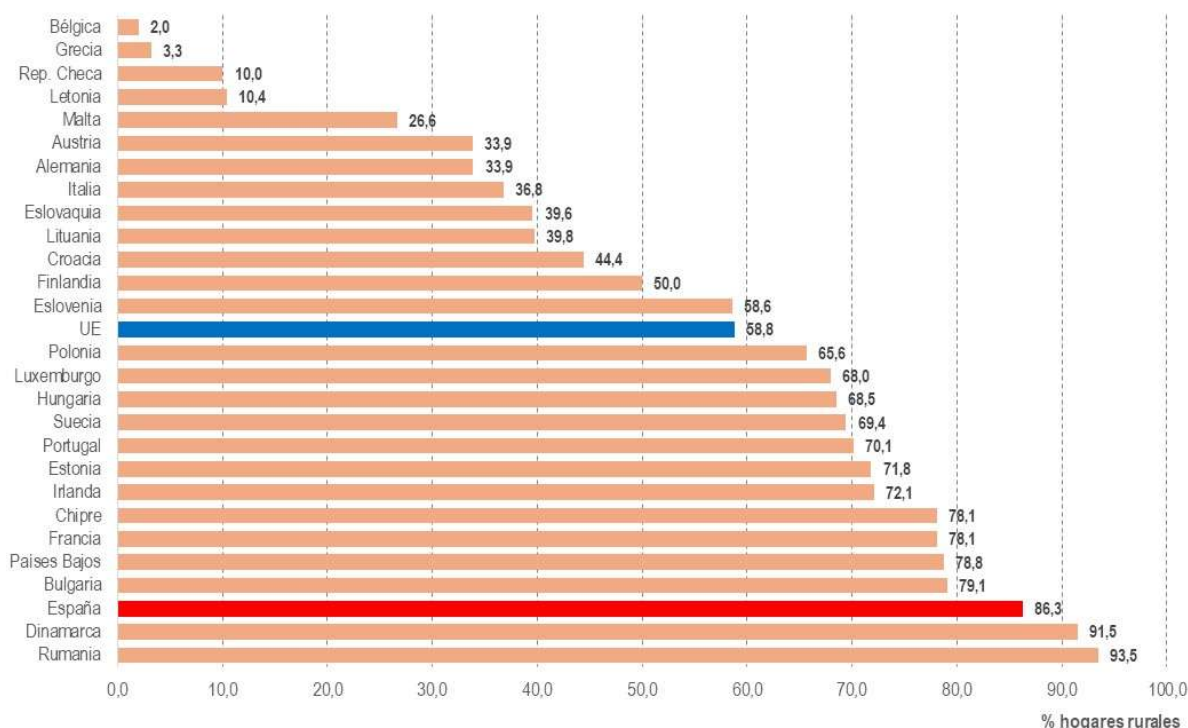


Gráfico 1. Cobertura digital de fibra óptica (FTTP) en hogares del medio rural en la UE.
Elaborado a partir de datos DESI 2025 de la Comisión Europea²¹

Los datos del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública²² muestran la evolución de la cobertura digital en viviendas de redes a velocidades de al menos 100 Mbps para la prestación de servicios de banda ancha desde una ubicación fija diferenciando la media nacional (línea verde) y la media rural (línea azul), lo que permite observar la existencia de una brecha en el acceso en zonas rurales. La tendencia muestra una intensa reducción de la brecha digital en las áreas rurales²³, sobre todo a partir de 2018, pasando de 42 puntos de diferencia en 2018 a solo 12 en 2024.

²¹ Fuente: Comisión Europea. [Digital Economy and Societal Index 2025](#)

²² Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. [Informe Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2024. Publicado en junio 2025.](#)

²³ Se considera cobertura rural la de municipios cuya densidad de población sea inferior a 100 hab./km², siguiendo el criterio de la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

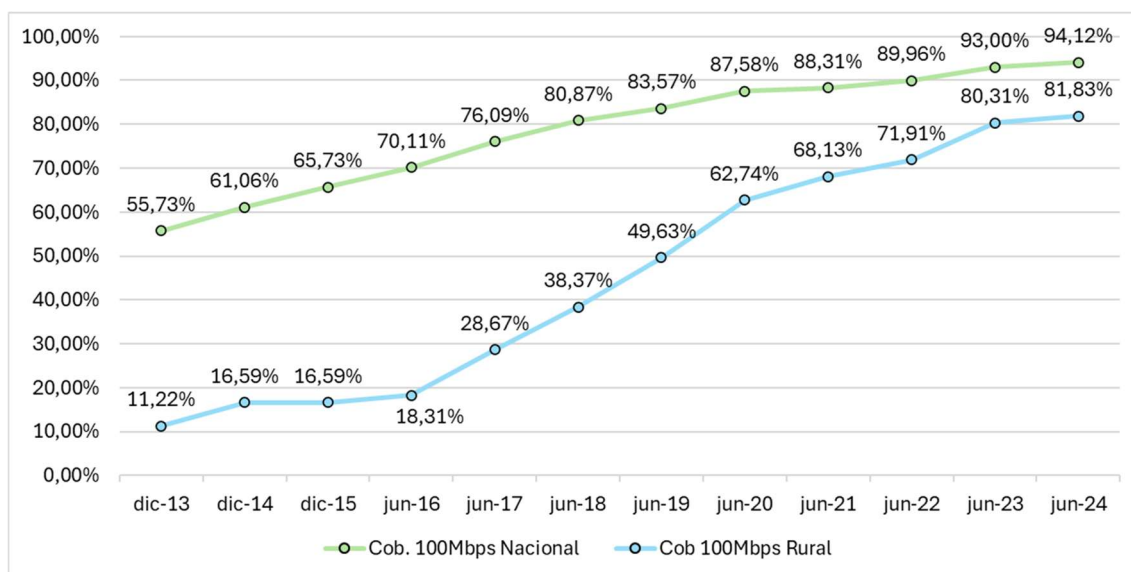


Gráfico 2. Evolución cobertura digital por redes fijas ultrarrápidas (100 Mbps). Cobertura rural y nacional. Elaborado a partir del informe sobre Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2024.

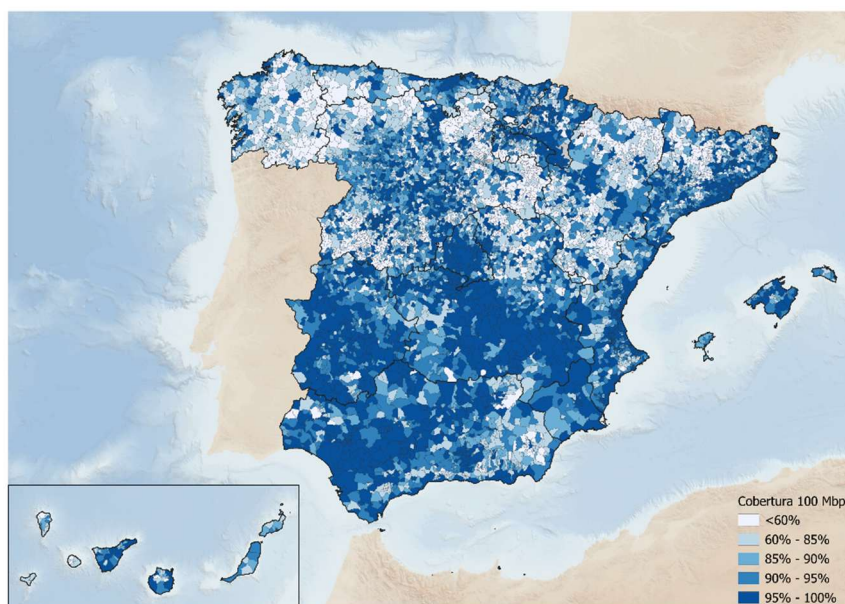
En los últimos años se ha incrementado la oferta comercial a coste asequible de cobertura fija mediante conexiones satelitales, que ofrecen la ventaja de proporcionar cobertura al 100% del territorio sin necesidad de despliegues de infraestructura terrestre (como el caso de la fibra o de las antenas de 4G/5G), por lo que suponen una ocasión óptima para facilitar la conectividad en zonas rurales y diseminadas, como aquellas de difícil acceso orográfico. Desde 2023, el Ministerio para la Transformación Digital ofrece el servicio “Conéctate 35”²⁴ que permite contratar una conexión a través del satélite de órbita geoestacionaria Hispasat con cobertura en el 100% del territorio nacional, con velocidades desde enero de 2024 de 200 Mbps de bajada y 10 Mbps de subida, a un precio subvencionado de 35 euros al mes²⁵. El desarrollo tecnológico y de mercado permite que este servicio se complemente con ofertas cada vez más competitivas de operadores privados de cobertura satelital.

La cobertura 5G móvil ha experimentado importantes avances. En la comparativa europea, España se encuentra por encima de la media en la cobertura rural 5G, con un 95,72% de cobertura²⁶. En el ámbito rural, la cobertura se ha triplicado en los últimos tres años, donde el 5G ha pasado de alcanzar a tan solo el 26% de la población en 2021 a estar disponible para el 80% de la población rural en 2024. En tan solo un año, desde junio de 2023 a junio de 2024, la cobertura 5G en el ámbito rural se ha incrementado en 11 puntos porcentuales.

²⁴ Fuente: Ministerio de Transformación Digital y Función Pública.
<https://www.conectate35.es/particulares/>

²⁵ Fuente: Ministerio de Transformación Digital y Función Pública.
<https://www.conectate35.es/particulares/>

²⁶ DESI 2025 de la Comisión Europea



Mapa 2: Cobertura de conectividad fija a velocidades de descarga de al menos 100 Mbps en % sobre viviendas ²⁷

Estas coberturas continuarán incrementándose, a medida que se completen las inversiones previstas con la financiación del PRTR, donde el programa UNICO 5G Redes Activas amplía el despliegue territorial del 5G con funcionalidad plena (Stand Alone) en municipios pequeños. El objetivo es dotar de cobertura 5G a localidades en las que no existe cobertura móvil 4G de al menos 50 Mbps en sentido descendente y no estuviese previsto su despliegue por parte de los operadores a corto plazo.

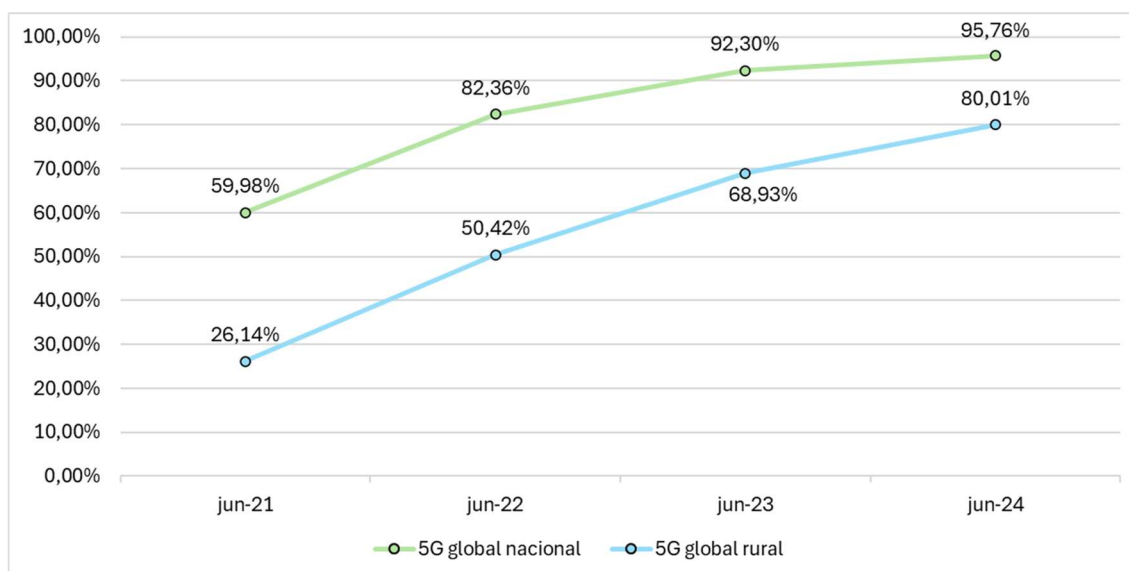
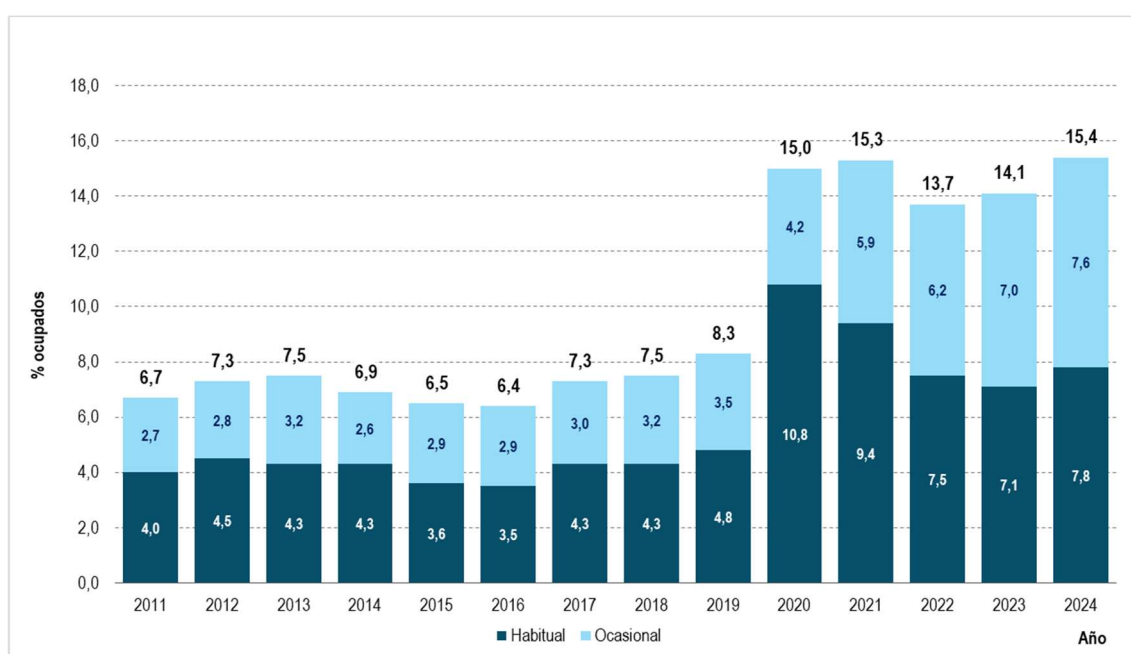


Gráfico 3. Evolución de la cobertura 5G en España. Cobertura rural y nacional.
Fuente: Secretaría de Estado de Telecomunicaciones

²⁷ Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. [Informe Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2024](#). 2025.

La reducción de la brecha rural en la dotación de infraestructura digital es un factor clave en la política de reto demográfico, ya que, unida a procesos de digitalización de servicios, innovación y capacitación digital de la población, es una de las grandes potencialidades para el desarrollo de servicios y actividad económica en todo el territorio.

Es, sin duda, un momento óptimo para abrir las puertas al desarrollo del teletrabajo. Según los datos del Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad²⁸, el teletrabajo, tanto habitual como ocasional, está aumentando. Más allá del crecimiento excepcional del teletrabajo habitual que provocó la pandemia en 2020, el gráfico adjunto muestra el cambio de tendencia a partir de ese año. Si en la década anterior el teletrabajo, en conjunto, apenas suponía el 7-8% del total de trabajadores, en 2024 más del 15% de los ocupados teletrabajan, repartándose de forma casi similar los que lo hacen de forma habitual u ocasional.



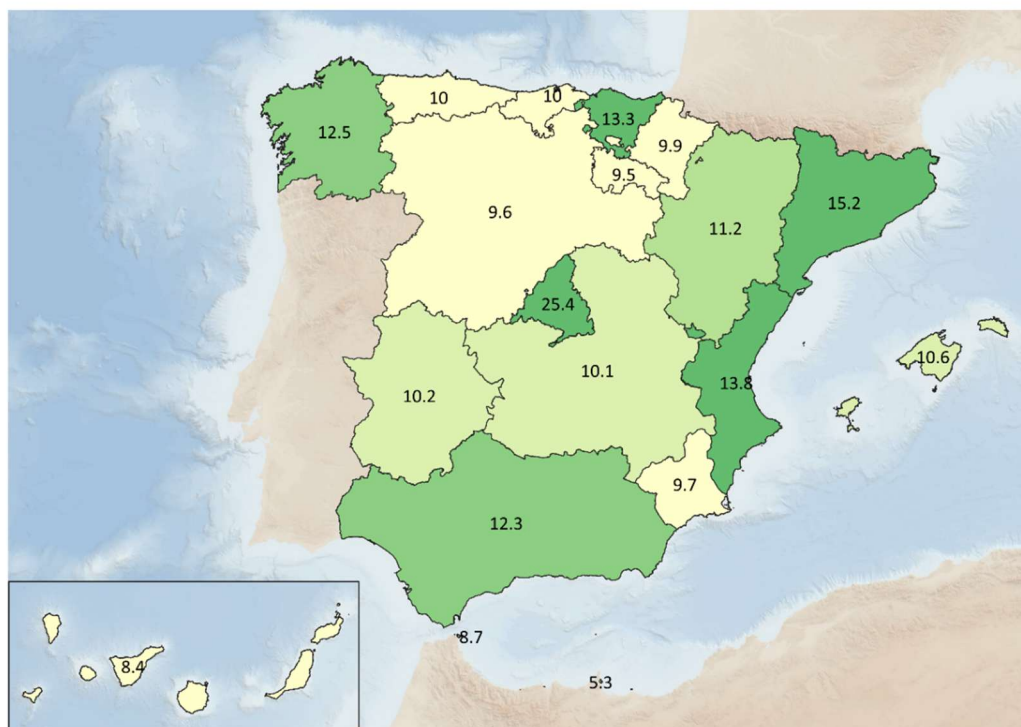
*Gráfico 4: Evolución del teletrabajo en España 2011-2024.
Elaborado a partir de INE: Encuesta de Población Activa*

Además, hay un cierto sesgo positivo de género ya que teletrabajan el 14,8% de las mujeres frente al 14% de los hombres. También es importante considerar que son los jóvenes, las personas entre 35 a 44 años, las que más teletrabajan (16,5%), por lo que es un elemento esencial de fijación de población joven.

Lo relevante ahora es que el teletrabajo pueda trasladarse a un proceso de fijación de población y de mayores facilidades de residencia en entornos rurales. A falta de un análisis a

²⁸ Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Red.es. Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad ["Teletrabajo 2024"](#).

más detallado, el informe del ONTSI destaca que el teletrabajo creció en 2024 en 14 de las 19 comunidades y ciudades autónomas respecto al 2023. La Comunidad de Madrid registra el mayor incremento, de 5 puntos porcentuales, seguida de Ceuta, Melilla y Castilla-La Mancha, con crecimientos de 4,3, 1,8 y 1,8 puntos respectivamente. Si bien la Comunidad de Madrid se mantiene como la comunidad autónoma donde más prevalece el teletrabajo, se ven avances en otros territorios. En todo caso, existe aún margen de mejora para extender el teletrabajo en zonas del interior peninsular.



Mapa 3: Prevalencia del teletrabajo.
Elaborado a partir de datos del Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad en España (ONTSI) ²⁹

2.2 Avances en la transición energética

Otro de los avances destacados en los últimos años es el impulso que ha representado la aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en las zonas rurales a través de diversos mecanismos: convocatorias específicas destinadas a municipios de menor tamaño³⁰, inversiones en el territorio o herramientas de apoyo técnico a las administraciones

²⁹Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Red.es. Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad [Flash Teletrabajo 2024 ONTSI](#)

³⁰ Un antecedente de convocatoria diseñada para municipios de menor tamaño poblacional fue el Real Decreto 1234/2018 de por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y

locales para facilitar el acceso a los fondos, todo ello con el objetivo de asegurar que los fondos llegasen a las áreas rurales.

Entre las convocatorias diseñadas para municipios de menor tamaño destacan los programas de transición energética. Entre ellos, el Programa DUS 5000, para la transición energética de pequeños municipios, de menos de 5.000 habitantes, en ámbitos como la mejora de la eficiencia energética y la renovación de la climatización de los edificios y equipamientos públicos, el autoconsumo, la renovación del alumbrado exterior o la mejora de la movilidad sostenible. El programa ha supuesto la movilización de 675 millones de euros para municipios de menos de 5.000 habitantes, y ha permitido el desarrollo de proyectos en más de 1.200 municipios de toda España, la mayor parte de ellos, con una población inferior a los 1.000 habitantes.

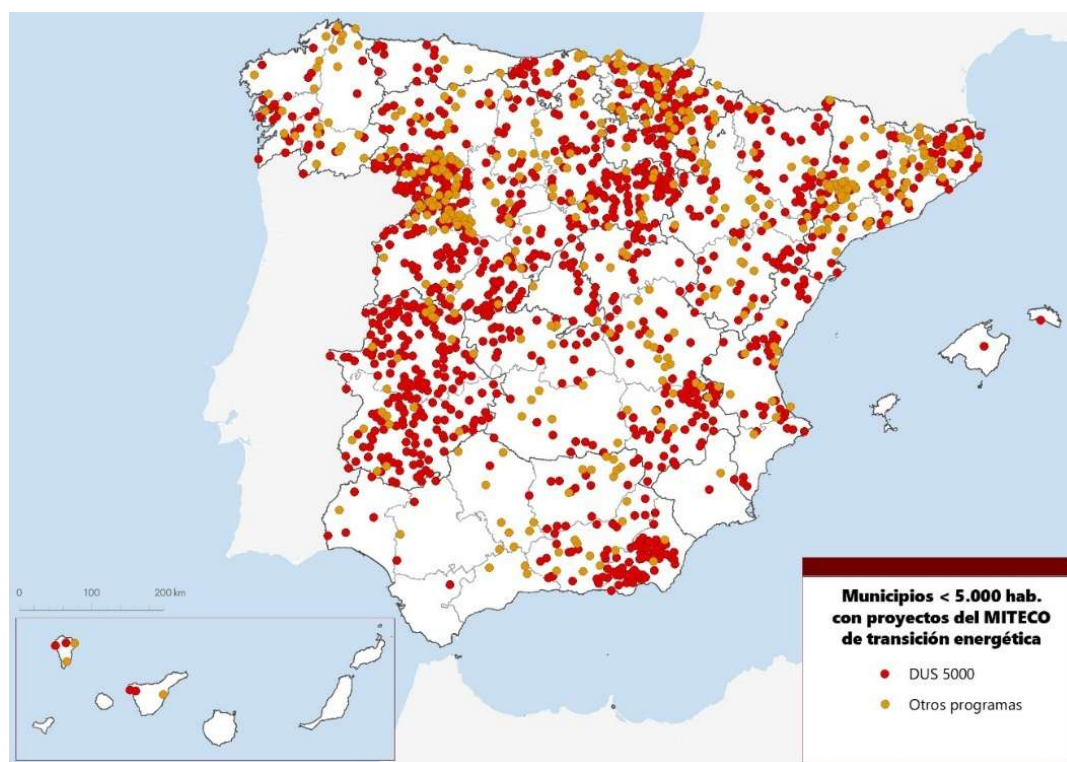
También destaca el impacto de los programas para el desarrollo de comunidades energéticas (CE Implementa) en los municipios rurales. De los más de 270 municipios beneficiarios en las seis convocatorias, el 56% tiene menos de 5.000 habitantes, recibiendo algo más de 50 millones de euros de subvención para el impulso de 128 proyectos piloto de comunidades energéticas.

A estos se unen más de 350 municipios en los que se están desarrollando proyectos que demuestran que la transición energética está generando innovación, actividad y oportunidades en las áreas rurales. Solo en el ámbito del hidrógeno renovable, los proyectos innovadores, de cadena de valor, o valles y clústeres en 30 municipios de menos de 5.000 habitantes suman más de 685 millones de euros en ayudas, con el objetivo de movilizar una inversión de casi 2.500 millones de euros.

Y no deben olvidarse los proyectos que, en el marco del Plan de Recuperación, están desarrollando iniciativas en el ámbito de las energías renovables innovadoras, el desarrollo de iniciativas de MOVES Singulares, nuevos modelos de negocio en el ámbito de la transición energética, biogás, repotenciación circular, etc. Proyectos en más de 300 municipios que, en muchos casos, no llegan siquiera a los 500 habitantes; inversiones significativas para el desarrollo económico local que, como puede comprobarse en el mapa adjunto, contribuyen a la cohesión por su capilaridad en el territorio.

En total, los programas impulsados directamente desde el IDAE para la transición energética que han llegado al medio rural suman más de 1.600 millones de euros en ayudas, con las que se moviliza una inversión que supera los 5.000 M€, en casi 1.500 pequeños municipios. Es decir, uno de cada cinco pequeños municipios ha recibido inversiones para proyectos de transición energética por parte del MITECO.

emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo.



Mapa 4: Municipios con población menor de 5.000 habitantes en los que se han aprobado proyectos del MITECO dirigidos a la transición energética.
Fuente: MITECO.

A estas inversiones en proyectos deben añadirse las ayudas y convocatorias en materia energética que ofrecen un tratamiento diferenciado a los municipios de mayor vulnerabilidad, mejorando su grado de captación de fondos y reduciendo la brecha urbano-rural. Ejemplo de ello son las ayudas al autoconsumo, que establecen cuantías adicionales para municipios de hasta 5.000 habitantes y los municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes. Si el peso de la población en municipios de menos de 5.000 habitantes ronda el 12%, la cuantía del programa de autoconsumo destinada a estos municipios asciende al 24,8%.

Otro ejemplo se da en el programa MOVES III, que incluía ayudas adicionales por reto demográfico, y que se han traducido en que las ayudas se destinen a los municipios de menor población -más propensos a situarse en umbrales considerados como pobreza de transporte- de manera más que proporcional a su peso relativo en el conjunto del país. En concreto, más del 12,4% de las ayudas para la compra de vehículos, y casi el 17% de las subvenciones para la instalación de puntos de recarga.

2.3 Progresos en los indicadores demográficos

Si bien los indicadores demográficos responden a múltiples factores y su evolución suele apreciarse mejor en el medio y largo plazo, en los últimos años se observan un cambio en la tendencia de los pequeños municipios y las áreas rurales, con la llegada de nuevos habitantes, el cambio hacia un saldo migratorio positivo, y la reversión de la salida continua de población joven y femenina.

Frente a una situación de pérdida generalizada de población en los municipios de menos de 5.000 habitantes a inicios de la década de 2010, se observa un punto de inflexión hacia el crecimiento a partir de 2018 y, más aún, desde 2020, cuando se observa un aumento considerable de habitantes en municipios de menos de 5.000 habitantes, de más de 40.000 personas en 2020.

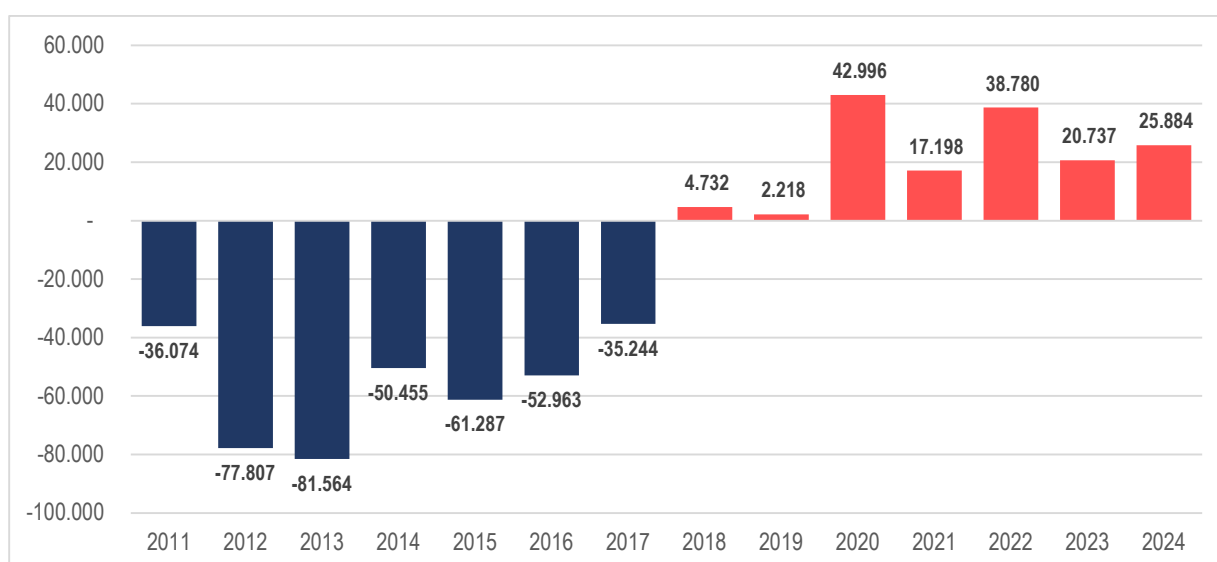


Gráfico 5: Evolución anual de la población de los municipios que tenían menos de 5.000 habitantes en 2018.

Esta tendencia positiva alcanza a un importante número de municipios. En concreto, más del 40% de los municipios de menos de 5.000 habitantes ha ganado población en estos últimos años, lo que refleja que no es un fenómeno aislado o limitado a determinadas poblaciones, sino que hay una clara tendencia hacia un mayor interés de la población por habitar en estos entornos.

Esta evolución está directamente relacionada con la llegada de población a las áreas rurales, que propicia que los saldos migratorios en el medio rural sean positivos, más desde la pandemia, en 2020, cuando se produce un movimiento excepcional hacia las áreas rurales.

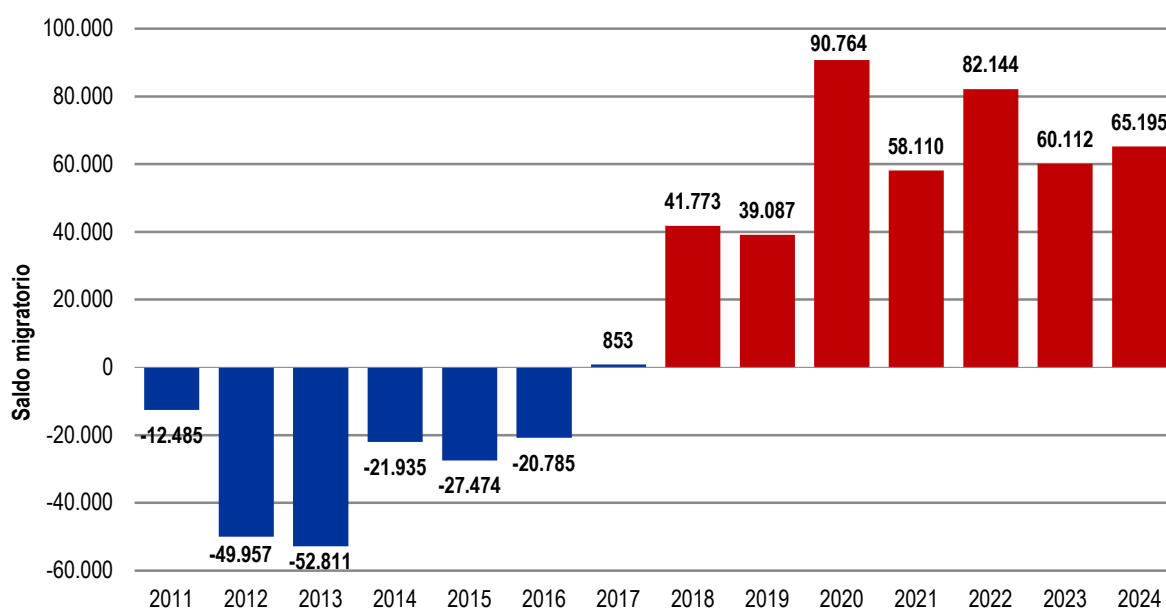
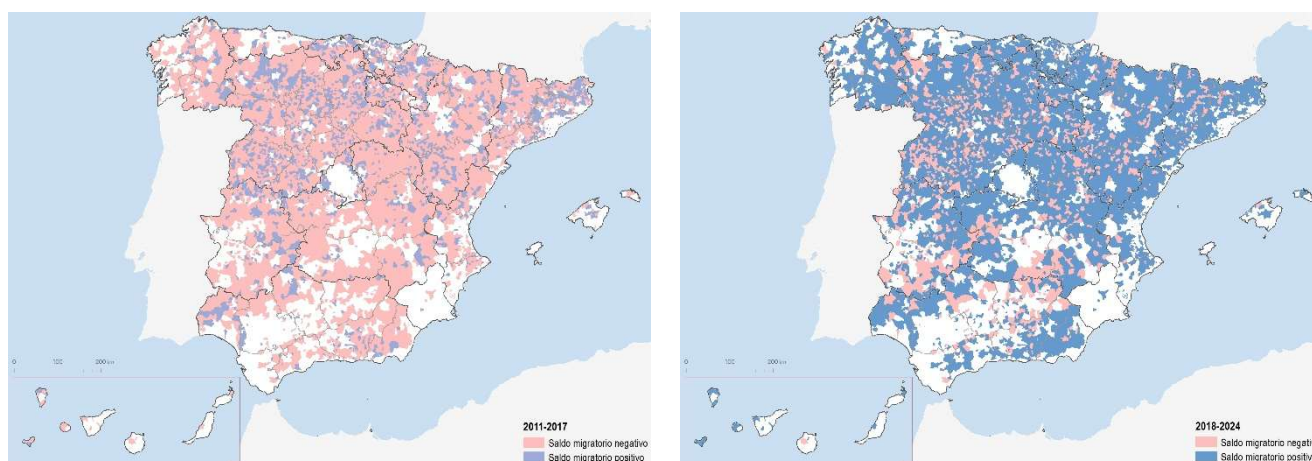


Gráfico 6: Saldo migratorio anual 2011-2024 de los municipios con ≤ 5.000 habitantes en 2018

Si entre 2012 y 2017 el saldo migratorio de los municipios de menos de 5.000 habitantes es negativo, de casi -100.000 personas, entre 2018 y 2024 el saldo migratorio pasa a positivo, con la llegada de cerca de 440.000 nuevos habitantes.

Además de cambiar la tendencia demográfica de los pequeños municipios, los datos de población desde 2018 destacan por la extensión del saldo migratorio positivo a un número elevado de municipios, incluso alejados de las áreas urbanas.



Mapa 5: Saldo migratorio de los municipios de ≤ 5.000 hab. en 2011-2017 y 2018-2024

El cambio de tendencia se aprecia en el hecho de que el porcentaje de municipios con saldo migratorio positivo a más de 90 minutos de una ciudad (> 50.000 hab.) entre 2018 y 2024 es superior al de municipios a menos de 15 minutos de una ciudad del periodo 2011-2017.

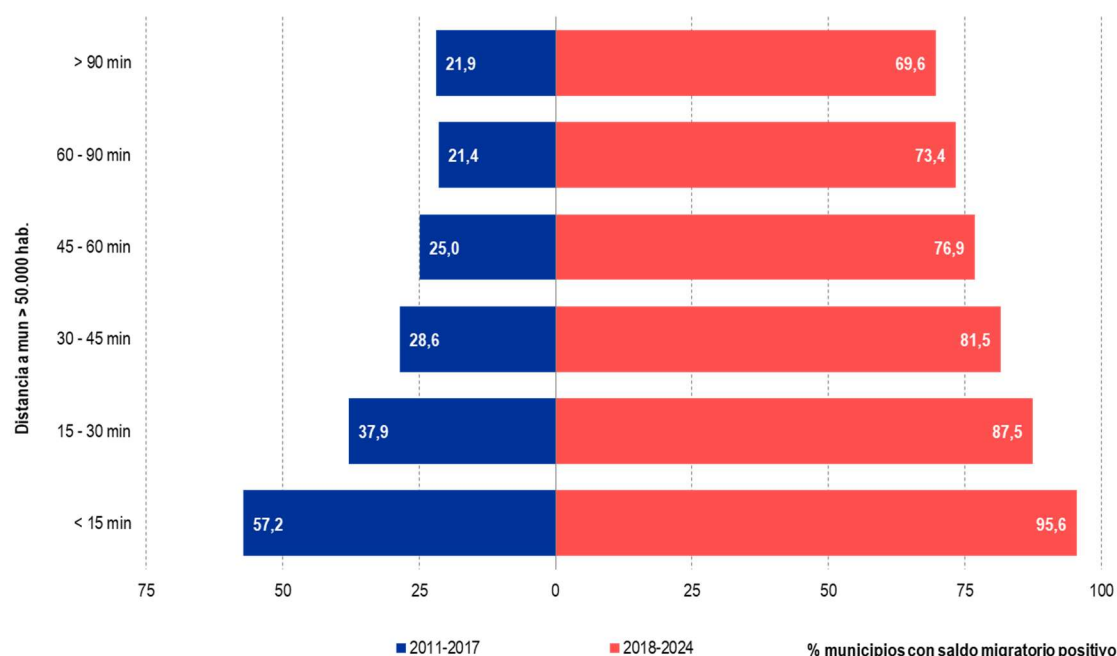


Gráfico 7: Porcentaje de municipios de ≤ 5.000 habitantes con saldo migratorio positivo entre 2011-2017 y 2018-2024, según distancia a una ciudad de más de 50.000 habitantes

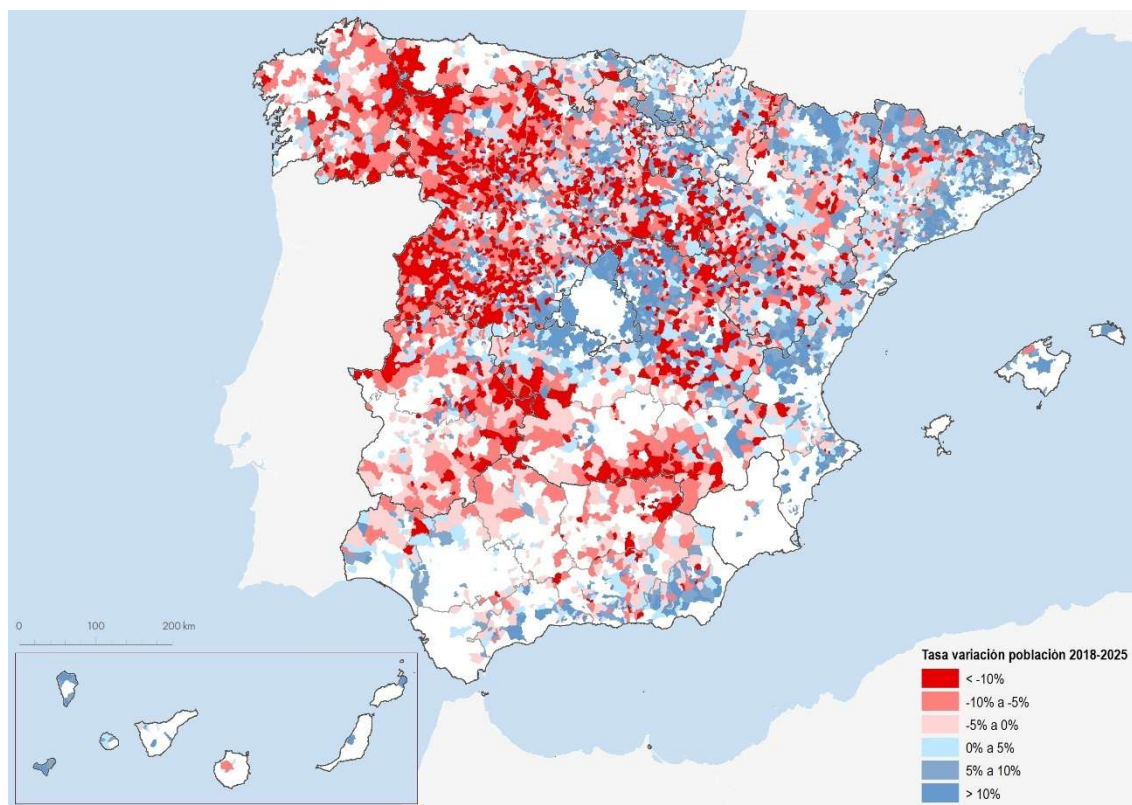
El cambio en la dinámica migratoria del medio rural es positivo, tanto por su intensidad como por su extensión en el territorio. Se trata de un proceso vinculado tanto a las migraciones exteriores como a la llegada de población desde otras áreas del país, y está mejorando otras variables demográficas como el porcentaje de población joven y femenina que reside en los pueblos.

No obstante, hay que tener en cuenta que la despoblación de las áreas rurales es un proceso estructural, con una emigración intensa desde hace más de medio siglo en la mayor parte del interior peninsular y que, en los momentos más críticos, no solo ha afectado a los pequeños municipios sino también a las cabeceras de comarca e incluso a las ciudades pequeñas y medias.

Por ello, si bien la tendencia actual ha cambiado en sentido positivo, en muchos municipios pequeños el saldo migratorio positivo no compensa aún las pérdidas derivadas de la dinámica interna de la población: un saldo vegetativo negativo derivado de la baja natalidad y, sobre todo, del envejecimiento de la población, más acusado en las áreas rurales.

Esto da lugar a patrones de evolución demográfica diferentes en el territorio, en función de la proximidad a las grandes áreas urbanas, el dinamismo de las áreas rurales y las

características de las propias zonas. Como se puede comprobar, a pesar de los avances en los indicadores demográficos, deben intensificarse las políticas de cohesión territorial en algunas áreas.



Mapa 6: Tasa de variación de población en el año 2025 respecto a 2018 a nivel municipal de los municipios con ≤ 5.000 habitantes.

El movimiento de población hacia los pequeños municipios se puede relacionar con la evolución de otros indicadores, como el crecimiento de población ocupada en muchos pequeños municipios, cifras que también muestran un crecimiento en la tasa de ocupación femenina.

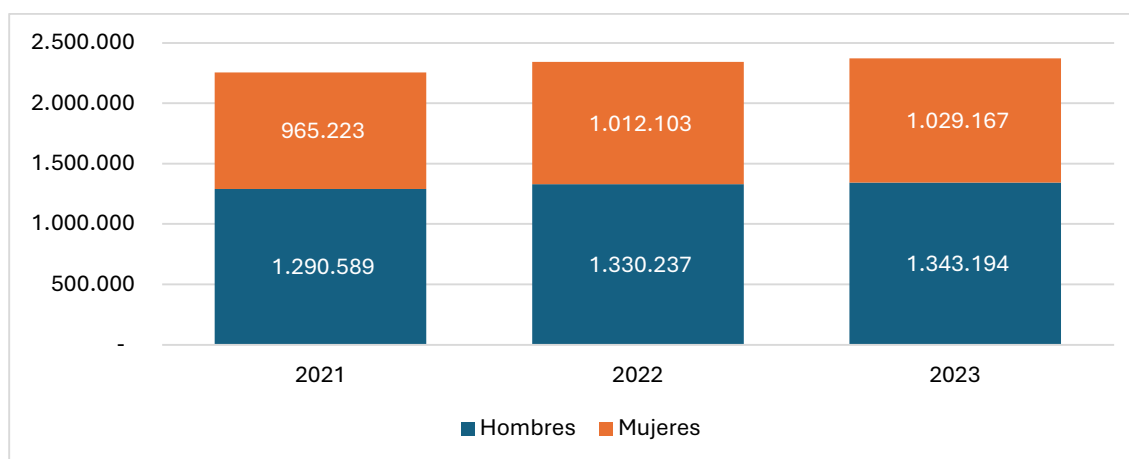


Gráfico 8: Evolución de la población de más de 16 años ocupada en municipios de entre 50 y 5.000 habitantes.

2.4 Avances en el papel de las mujeres en el medio rural

En los últimos años se ha producido un avance del papel de las mujeres en el medio rural. Si bien los municipios de menor población tienen un alto grado de masculinización, las estadísticas demuestran que la llegada de nuevos habitantes a estos núcleos se corresponde, en una parte importante, con mujeres. Entre 2018 y 2024, el saldo migratorio femenino de los municipios con menos de 5.000 habitantes supera los 200.000 habitantes, frente a la salida de más de 60.000 mujeres entre 2011 y 2017. Además, la Estadística de migraciones y cambios de residencia del INE indica que, en los últimos años, la mayoría de los pequeños municipios tienen un saldo migratorio femenino positivo, tanto de fuera de España como de otros lugares del país.

En apenas 11 años (entre 2011 y 2022) se ha duplicado el número de mujeres con estudios superiores que residen en el mundo rural. Asimismo, ha aumentado la presencia femenina en los cargos representativos locales, lo que es un indicador de la mejora en su representatividad política³¹. A nivel nacional, la proporción de alcaldesas supera ya el 30%. En municipios de menos de 5.000 habitantes, la proporción de alcaldesas es claramente creciente, acorde con la tendencia nacional. Mientras que en la legislatura 2011-2015 menos del 18% de los municipios de menor tamaño estaban gobernados por alcaldesas, en la legislatura actual (2023-2027) la cifra ya alcanza a aproximadamente 1 de cada 4 ayuntamientos.

Avances que se reflejan en el papel de la mujer en las actividades agrarias. Desde 2018 las explotaciones de titularidad compartida se han triplicado, pasando de 500 a más de 1.500 en 2025, según los datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación³². No obstante, en este proceso persiste la menor presencia de las mujeres en el sector agrario, puesto que el número de mujeres titulares de explotación (32%) sigue siendo claramente inferior al de hombres (68%)³³. Para paliar este desequilibrio y las situaciones de desigualdad de las mujeres desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) se promueven activamente, a través de distintas líneas de ayuda y programas, la visibilidad y el reconocimiento del trabajo de las mujeres rurales, agricultoras y ganaderas y su participación en órganos de gobernanza para un desarrollo social y económico sostenible en los territorios.

³¹ Fuente: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Cargos Representativos Locales.

³² Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a partir de datos de las CCAA. [Registro de Explotaciones agrarias de Titularidad Compartida](#)

³³ Fuente: INE. Censo Agrario 2020 (2022)

2.5 Avances en la financiación de las entidades locales

La importancia de la escala local para afrontar las políticas de reto demográfico y equidad territorial se manifiesta cada vez más en el papel de las entidades locales. En los últimos años, en la financiación de las entidades locales, se detecta una evolución positiva de los ingresos por habitante, como recoge el último Informe “Haciendas Locales en cifras”, publicado en 2025³⁴.

En la siguiente tabla se recoge la evolución de los ingresos por habitante desagregados por tipología de municipios según su tamaño. Los municipios de menos de 5.000 habitantes reciben 1.613,5 euros por habitante en ingresos, siendo la segunda cifra más alta, solo superada por los municipios de más de 1 millón de habitantes. Entre 2018 y 2023, estos ingresos por habitante han aumentado un 27%, casi 10 puntos más que la media nacional (17,7%).

Estratos de población	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
> 1.000.000 hab.	1.652,0	1.635,5	1.611,9	1.543,4	1.723,6	1.794,5	1.883,8
De 500.001 a 1.000.000 hab.	1.132,9	1.230,7	1.157,7	1.135,6	1.270,0	1.333,2	1.357,7
De 100.001 a 500.000 hab.	1.014,8	1.050,1	1.110,2	1.041,2	1.181,5	1.205,3	1.258,9
De 50.001 a 100.000 hab.	1.164,2	1.199,6	1.171,1	1.108,8	1.217,9	1.283,3	1.344,8
De 20.001 a 50.000 hab.	1.084,6	1.104,7	1.174,9	1.061,1	1.187,0	1.251,7	1.287,7
De 5.001 a 20.000 hab.	1.057,0	1.084,9	1.118,4	1.057,7	1.151,4	1.222,3	1.281,9
≤ 5.000 hab.	1.195,0	1.272,1	1.313,8	1.279,1	1.413,6	1.531,6	1.613,5
Total municipios	1.148,0	1.182,7	1.210,5	1.143,7	1.271,5	1.334,5	1.392,6

Tabla 1: Evolución de ingresos por habitante de las entidades locales, desagregados por municipios según su tamaño. (euros por habitante).

Elaborado a partir de datos de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

De acuerdo con la estructura de los ingresos de los ayuntamientos, se observa que en los municipios de menor población el peso relativo de los ingresos tributarios (ingresos propios) es menor que en otros estratos (donde en general suponen más del 50% del total de ingresos). Los municipios de menor población tienen como mayor recurso en términos relativos las transferencias. Esto quiere decir que, para garantizar su autonomía financiera, es precisa la cooperación administrativa por parte del Estado, las comunidades autónomas y las diputaciones, a través de transferencias que permitan la financiación de los servicios e inversiones en cada municipio.

³⁴MINHAC, Sec. General de Financiación Autonómica y Local. Informe [Haciendas Locales en Cifras 2023](#)

Estratos de población	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Ingresos no financieros	Ingresos financieros	Total ingresos
> 1.000.000 hab.	8.717.074	385.297	9.102.370	301.885	9.404.255
De 500.001 a 1.000.000 hab.	3.532.843	116.471	3.649.313	98.660	3.747.974
De 100.001 a 500.000 hab.	12.538.915	685.754	13.224.669	958.129	14.182.798
De 50.001 a 100.000 hab.	7.571.022	567.729	8.138.750	267.551	8.406.301
De 20.001 a 50.000 hab.	9.143.308	852.627	9.995.934	348.096	10.344.031
De 5.001 a 20.000 hab.	9.861.489	1.053.709	10.915.198	241.151	11.156.349
≤ 5.000 hab.	7.497.672	1.553.986	9.051.658	113.277	9.164.935
Total municipios	58.862.322	5.215.571	64.077.894	2.328.749	66.406.642

*Tabla 2: Ingresos totales desagregados por municipios según su tamaño (miles de euros).
Elaborado a partir de datos de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (miles de €)*

Por otra parte, puede observarse la gran diferencia existente en los ingresos de capital por habitante en los municipios de menor tamaño respecto al resto de estratos, fundamentalmente, por transferencias recibidas para financiar inversiones.

Estratos de población	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Ingresos no financieros	Ingresos financieros	Total ingresos
> 1.000.000 hab.	1.746,15	77,18	1.823,33	60,47	1.883,80
De 500.001 a 1.000.000 hab.	1.279,73	42,19	1.321,92	35,74	1.357,66
De 100.001 a 500.000 hab.	1.113,01	60,87	1.173,88	85,05	1.258,93
De 50.001 a 100.000 hab.	1.211,17	90,82	1.301,99	42,80	1.344,79
De 20.001 a 50.000 hab.	1.138,24	106,14	1.244,38	43,33	1.287,71
De 5.001 a 20.000 hab.	1.133,08	121,07	1.254,15	27,71	1.281,86
≤ 5.000 hab.	1.319,99	273,59	1.593,58	19,94	1.613,52
Total municipios	1.234,38	109,37	1.343,75	48,84	1.392,59

*Tabla 3: Ingresos de las entidades locales según estratos de población.
Elaborado a partir de datos de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (€ por habitante)*

Por su pequeño tamaño, para desarrollar proyectos de inversión requieren del acceso a fondos provenientes de subvenciones, que implica procesos complejos y requieren de conocimiento y personal experto. Los municipios de menor tamaño suelen demandar medidas que faciliten el acceso a fondos, en particular a convocatorias de subvenciones, tanto nacionales como europeas.

Para ellos son útiles aquellas acciones que simplifiquen los procedimientos administrativos, la publicación de convocatorias específicamente diseñadas para estos municipios, y la implantación de herramientas y recursos (formación, digitalización, centralización de trámites, apoyo en la dotación de recursos humanos especializados³⁵, etc.) que faciliten el acceso

³⁵ Por ejemplo, el programa de Agentes Locales de Innovación, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, cofinancia la incorporación de agentes locales de innovación por parte de los ayuntamientos de las ciudades miembros de la Red Innpulso.
<https://www.ciencia.gob.es/Convocatorias/2024/ALI2024.html>

efectivo a subvenciones y otros fondos, aprovechando y mejorando las buenas prácticas durante la gestión de los fondos PRTR.

Respecto a las Diputaciones Provinciales, su papel es vital como proveedoras de servicios a los municipios de menor tamaño poblacional. La tendencia reciente refleja el aumento progresivo tanto de ingresos como de gastos en los años post pandemia.

2.6 La consolidación de la gobernanza multinivel

Como se ha señalado, la política de reto demográfico, desarrollo y equidad territorial es compleja, por la multitud de aspectos en los que se interacciona y la heterogeneidad de cada territorio y requiere, por tanto, un abordaje multisectorial y multiactor.

La colaboración entre distintos niveles de gobierno y de administración, la cooperación público-privada y la participación social son elementos imprescindibles. Por ello, desde el año 2020, con la constitución de la Secretaría General para el Reto Demográfico, se han puesto en marcha diversos instrumentos de gobernanza.

En primer lugar, para garantizar la gobernanza horizontal en el marco de la Administración General del Estado, se puso en marcha la **Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico**, con participación de todos los departamentos ministeriales. Desde su constitución, en febrero de 2020, ha celebrado ocho reuniones, dando impulso, seguimiento y valoración al Plan de 130 Medidas. En la 8ª Comisión Delegada del Gobierno, celebrada el 20 de febrero de 2024, se realizó un análisis del futuro de la política de reto demográfico y del nuevo marco estratégico. En ella, se designó a un grupo de trabajo para el desarrollo de este nuevo marco estratégico, centrado en la futura estrategia nacional, el nuevo plan de coordinación de la AGE "País de los 30 Minutos" y el Observatorio para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico como herramienta de análisis y reflexión sobre dicha política.

El segundo instrumento creado es la **Conferencia Sectorial de Reto Demográfico**, con participación del Estado, las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en representación de las entidades locales. Esta conferencia sectorial funciona principalmente como foro de coordinación con las comunidades autónomas y se reúne periódicamente, una o dos veces al año. A nivel más técnico, la Comisión Sectorial para el Reto Demográfico se reúne con mayor frecuencia. La Conferencia Sectorial es, asimismo, el órgano que acuerda los criterios de reparto de los fondos estatales para la política de Reto Demográfico que se transfieren a las CC.AA. para que éstas desarrollen proyectos en su marco competencial.

En tercer lugar, se ha constituido el **Foro para la Cohesión Territorial**, un espacio de diálogo, participación y colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto

Demográfico y agentes sociales y económicos, expertos y miembros de la academia, así como representantes de la sociedad civil. Su propósito es escuchar, consultar e informar a los actores clave sobre los avances y acciones previstas en materia de cohesión territorial y reto demográfico. Su primera reunión tuvo lugar el 26 de abril de 2021 y se ha reunido periódicamente desde entonces.

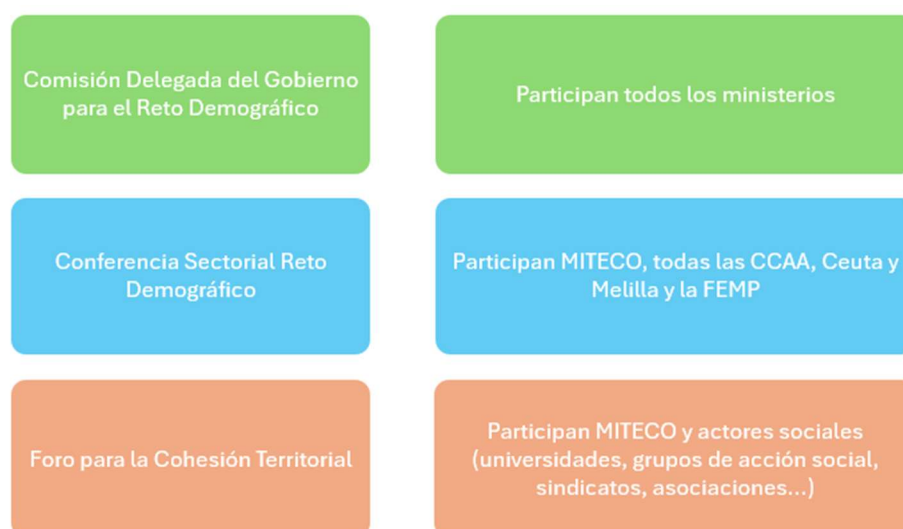


Gráfico 9: instrumentos de gobernanza vertical y horizontal en la política frente al reto demográfico

También se han continuado los esfuerzos que se realizan en materia de política territorial con el propósito de garantizar la coherencia de las políticas públicas, sectorial y territorialmente, a través de las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno.

En el siguiente período, parece necesario avanzar en la constitución de instrumentos de gobernanza con mayor implicación efectiva de las entidades locales, así como la participación de asociaciones y ciudadanía en general.

2.7 Avances en las políticas de reto demográfico y cohesión territorial

Dentro de los avances en materia de reto demográfico que se han producido en los últimos años, destaca la puesta en marcha de normas, programas y actuaciones que están dando forma a las políticas públicas de reto demográfico y mejora de la cohesión territorial a nivel estatal, autonómico y local. Entre estos avances, hay cuestiones de gobernanza, lanzamiento de programas específicos, inclusión de la perspectiva rural en las políticas públicas y desarrollos legislativos y estratégicos de escala regional.

Programas impulsados desde la Secretaría General para el Reto Demográfico

Desde 2020, la Secretaría General para el Reto Demográfico ha puesto en marcha programas específicamente diseñados para contribuir a la mejora de la equidad territorial y la lucha contra la despoblación, con especial énfasis en alentar procesos de innovación territorial y de acercar talento joven al territorio, así como para establecer redes y foros de gobernanza con otros actores y mejorar el análisis y conocimiento del territorio. Se recogen a continuación los principales programas.

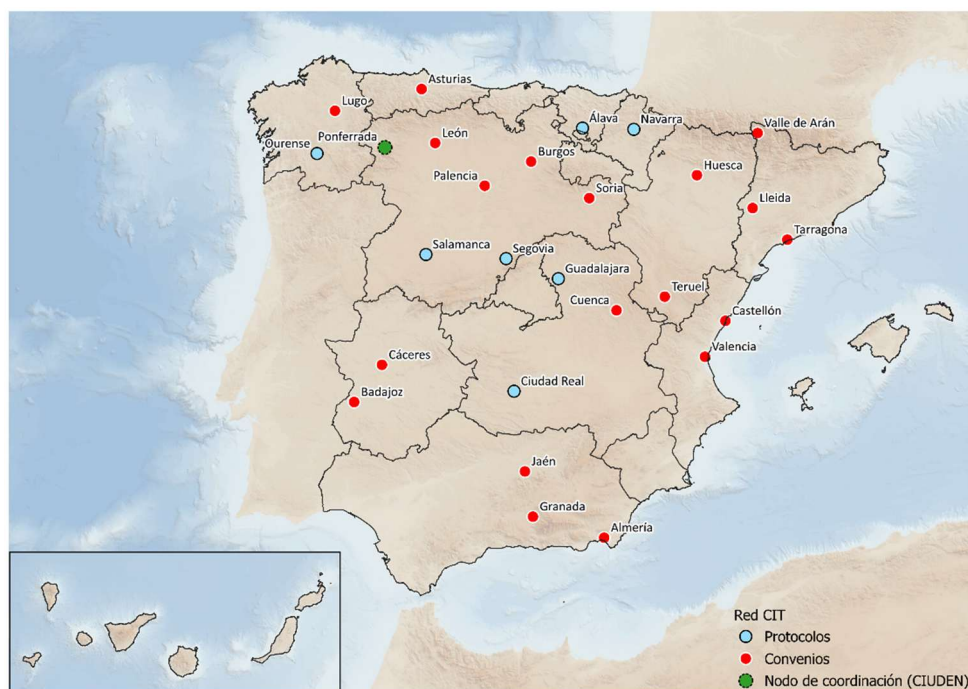
LA RED DE CENTROS DE INNOVACIÓN TERRITORIAL (RED CIT)

Los Centros de Innovación Territorial (CIT) son espacios concebidos como ecosistemas de colaboración en los que desarrollar y compartir experiencias que contribuyan a reactivar social y económicamente los territorios rurales. Cada centro se financia y gestiona mediante una colaboración entre el MITECO y las distintas diputaciones provinciales que participan.

El proyecto de la Red de Centros de Innovación Territorial se inicia en 2022 con la firma de convenios con las diputaciones de Cuenca, Teruel y Soria. Actualmente son ya 25 centros³⁶ los que forman parte de la Red CIT, a la que se añade el nodo central que gestiona el Ministerio en Ponferrada, con el apoyo de la Fundación CIUDEN.

La creación de centros de innovación que trabajan en red permite que todos ellos accedan a aprendizajes y experiencias del resto de nodos y cuenten con herramientas proporcionadas por el nodo central, como una plataforma de intercambio de información y buenas prácticas, acceso a herramientas de formación y celebración de jornadas de interés para difundir las prácticas más innovadoras y las oportunidades de financiación y ejecución de proyectos en el territorio.

³⁶ Se han firmado convenios entre MITECO y Soria, Teruel, Cuenca, Badajoz, Cáceres, Huesca, Lleida, Val d'Aran, Jaén, León, Lugo, Palencia, Tarragona, Valencia, Castellón, Asturias, Burgos, Granada y Almería. A ellos se une el Convenio con la Fundación CIUDEN para el apoyo al funcionamiento al nodo central de la red en Ponferrada. Además, han firmado protocolo de adhesión a la red: Álava, Guadalajara, Navarra, Ourense, Salamanca y Ciudad Real.



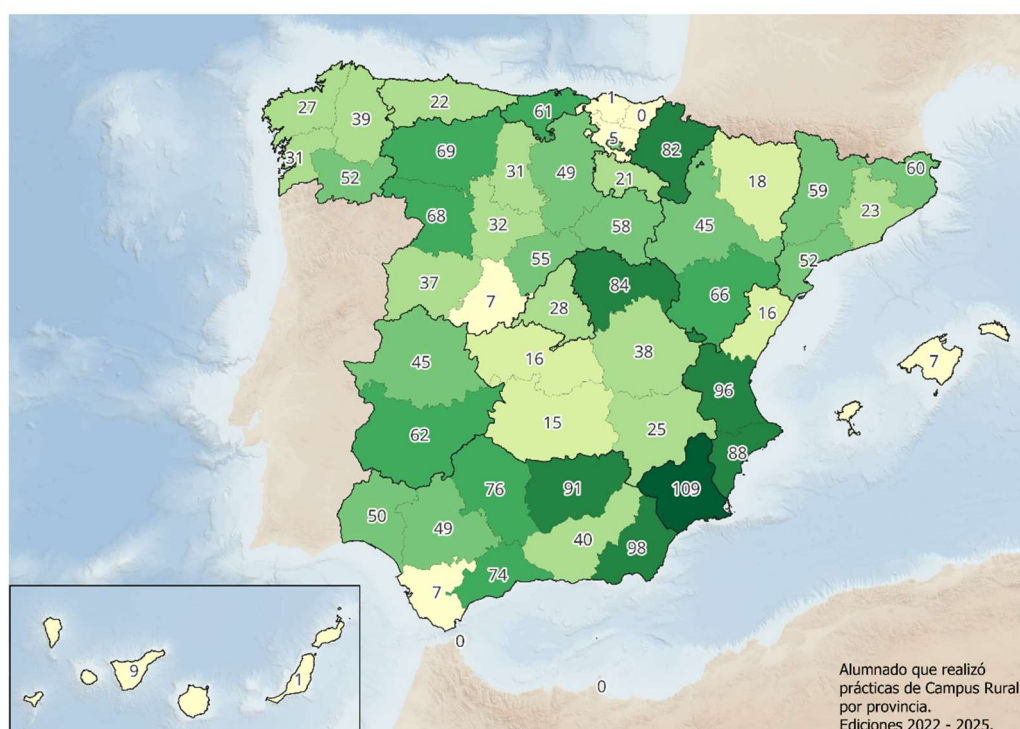
*Mapa 7: Centros de Innovación Territorial (CIT).
Fuente: SGRD*

CAMPUS RURAL

El Programa Campus Rural es una iniciativa desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en colaboración con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) en la que participan la mayoría de las universidades públicas españolas³⁷, que permite que estudiantes de grado y máster de cualquier titulación puedan llevar a cabo prácticas en municipios de zonas rurales.

El programa lleva en funcionamiento desde el año 2022 y han participado en él más de 2.000 jóvenes. El programa ha crecido cada año en cuanto al número de estudiantes, universidades, municipios, empresas, presencia femenina y carreras técnicas. Solo en la edición de 2025 han participado 657 estudiantes de 44 universidades públicas, que han realizado prácticas en 402 municipios de toda la geografía española.

³⁷ En la edición 2025 han participado 44 de las 50 universidades públicas



Mapa 8: Alumnado que realizó prácticas de Campus Rural en las ediciones de 2022 a 2025, por provincia

El programa obtiene un impacto positivo en los y las jóvenes que participan en él, que adquieren una primera experiencia profesional y una experiencia vital demostrando la posibilidad de llevar a cabo su profesión desde una localidad rural. En concreto, el 98% de los universitarios que participaron en la edición del 2025 recomienda el programa. Para las entidades públicas y privadas que ofrecen las prácticas resulta una experiencia que les facilita la captación de talento universitario (el 99% de las entidades participantes recomienda el programa y el 98% volvería a participar). Para ambas partes se generan nuevas formas de arraigo y vínculo, que favorecen la actividad y la creación de posibilidades de empleo en el territorio. El programa constata el interés de la población universitaria en tener opciones de trabajo y residencia en el mundo rural. Según las encuestas realizadas a los participantes de la última edición, al 87% le gustaría desarrollar su futuro en una zona rural.

La iniciativa ha sido reconocida por el Innovation in Politics Institute con el premio "Innovation in Politics Awards", como la mejor iniciativa de Desarrollo Local en Europa.

AYUDAS Y SUBVENCIONES

Desde el año 2022 se gestionan tres líneas de subvenciones para el desarrollo proyectos transformadores de innovación territorial orientados a la lucha contra la despoblación y la transformación territorial, destinadas a entidades locales, empresas y asociaciones sin ánimo de lucro, principalmente destinados a municipios de menos de 5.000 habitantes.

Los proyectos pueden desarrollarse en distintos ámbitos, como: la mejora de los servicios ofertados en el territorio; el apoyo al emprendimiento y construcción de ecosistemas rurales innovadores; cultura, ocio y deporte; servicios sociales, salud y economía de los cuidados; transporte y movilidad; mejora y desarrollo del parque habitacional; fomento del asociacionismo o creación de redes de cooperación y apoyo mutuo entre otros.

En 2025 se ha incorporado como modalidad de proyectos financiables aquellos que, en zonas afectadas por incendios y otras catástrofes naturales, se orientan a la reparación de impactos, la restauración del medio y el incremento de su resiliencia frente a futuros eventos extremos, al tiempo que contribuyen a la lucha contra la despoblación.

En sus tres primeras ediciones se han financiado 748 proyectos por todo el territorio, con unas ayudas cercanas a los 70 millones de euros, a los que se añaden 52 millones de euros de la convocatoria de 2025.

De estos proyectos, 550 corresponden a la línea dirigida a entidades locales, que son llevados a cabo por ayuntamientos, mancomunidades, comarcas o diputaciones. 92 proyectos son llevados a cabo por entidades sin ánimo de lucro. Y un total de 106 proyectos corresponden a empresas e iniciativas de emprendimiento.

De cara a los próximos años, ha de avanzarse en la consolidación de estos programas. Para ello, se prevé realizar una evaluación de impacto de los proyectos financiados, seleccionar aquellos proyectos emblemáticos y darles mayor visibilidad y difusión, para que puedan ser replicados en otros territorios.

RETO RURAL DIGITAL

En el marco de la Componente 19 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, desde la Secretaría General para el Reto Demográfico se ha impulsado el programa “Reto Rural Digital”, dotado con 21 millones de euros. A través de él se han financiado proyectos de 40 entidades locales y asociaciones sin ánimo de lucro para la formación en capacitación digital y habilidades digitales básicas destinada a la población residente en municipios de poca población. El objetivo es formar a 90.000 personas, prestando especial atención a jóvenes, mujeres, personas desempleadas y personas mayores. A esto se unen otros 69 millones que fueron transferidos en 2023 a las comunidades autónomas con el mismo propósito, es decir, formar a 295.000 personas adicionales.

De cara a los próximos años, ha de avanzarse en la consolidación de estos programas. Para ello, se prevé realizar una evaluación de impacto de los proyectos financiados, seleccionar aquellos proyectos emblemáticos y darles mayor visibilidad y difusión, para que puedan ser replicados en otros territorios.

FONDO DE COHESIÓN TERRITORIAL

Dentro de los avances en las actuaciones en materia de reto demográfico, cabe destacar uno de los instrumentos creados para facilitar la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, como es el Fondo de Cohesión y Transformación Territorial. Su objetivo es cofinanciar desde el Estado actuaciones impulsadas por las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla en el ámbito de sus competencias que tengan por finalidad el fomento o la adopción directa de medidas innovadoras orientadas a potenciar los territorios que se encuentran en riesgo de despoblación y que sufren mayor vulnerabilidad territorial.

En el período 2020-2025 se han distribuido a las CC.AA. 200 millones de euros, para el desarrollo de proyectos de reto demográfico, siguiendo los criterios de reparto aprobados en el seno de la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico. Mediante estos fondos se han financiado actuaciones puestas en marcha por las comunidades en su ámbito competencial, en sectores como servicios de apoyo al emprendimiento rural, transporte a la demanda en zonas rurales, servicios de inclusión financiera móvil en poblaciones de menor tamaño, cuidados y teleasistencia a domicilio, o programas de rehabilitación de viviendas en municipios de menor tamaño para destinarlas a alquiler social.

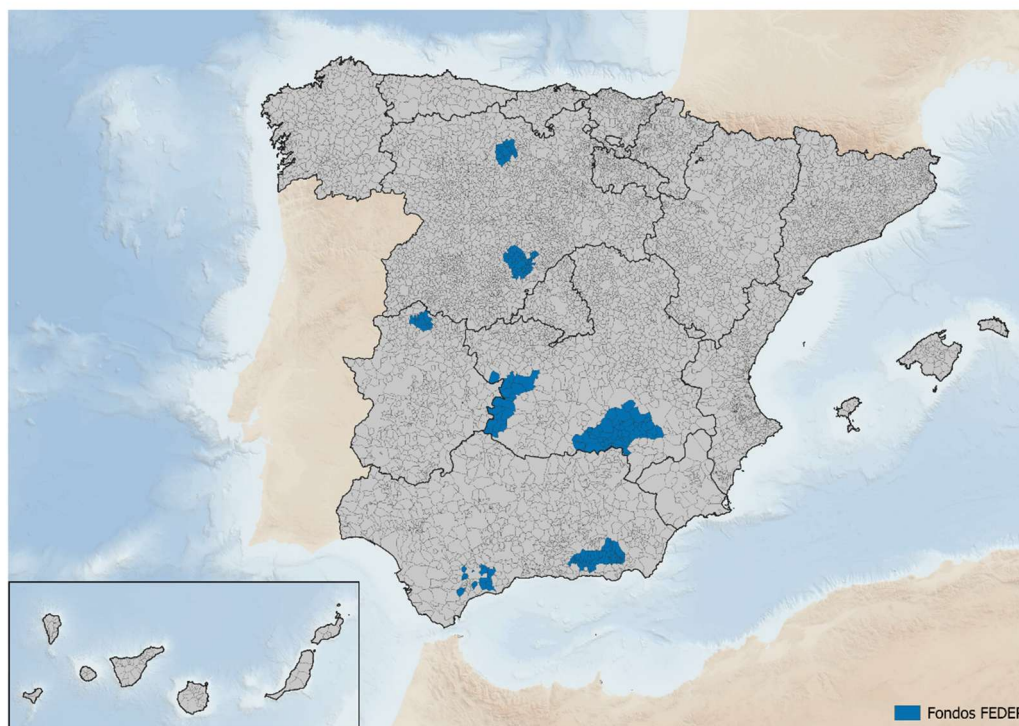
FEDER 5.2.

Por vez primera, en el marco del Programa Plurirregional de España FEDER 2021-2027, se ha contado con financiación para el objetivo 5.2., centrado en el desarrollo integrado de áreas funcionales no urbanas, como parte de un nuevo enfoque territorial. Estas áreas supramunicipales rurales se definen por dinámicas compartidas y retos comunes, como la despoblación, el acceso limitado a servicios o la falta de expectativas económicas.

En 2025 se ha lanzado una convocatoria de expresiones de interés, por importe de 29 millones de euros, para el desarrollo de Planes de Actuación Integrados (PAI) para combatir la despoblación en el ámbito rural, con el fin de subvencionar la realización de proyectos piloto innovadores para la transformación territorial impulsados por las diputaciones provinciales, dirigidos a propiciar la reactivación social y económica de zonas con problemas de despoblación y revalorizar el espacio rural en las comunidades de Andalucía, Castilla la Mancha, Extremadura y Castilla y León. El objetivo es un desarrollo territorial más equilibrado, complementando el OE 5.1 (urbano), y alineado con la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

El objetivo de esta primera convocatoria de fondos FEDER específicamente orientada a reto demográfico y lucha contra la despoblación es la promoción de proyectos piloto innovadores, con carácter experimental, que puedan ser replicables y sostenibles, siempre enmarcados en estrategias territoriales integradas (ETI) y planes de actuación específicos. Con ello, se

pretende revalorizar el medio rural, fomentar la cohesión social y territorial, y avanzar hacia un modelo de desarrollo más inclusivo y adaptado a las realidades locales.



Mapa 9: Municipios que han recibido Fondos Europeos de Desarrollo Regional para áreas no urbanas (FEDER 5.2)

De los proyectos presentados destacan en Andalucía el Plan de Actuación Integrado (PAI) "Comunidades Vivas para la Innovación Verde y Energética del Área Funcional de la Serranía de Ronda y Sierra de las Nieves" de la Diputación Provincial de Málaga o el PAI "Alpujarra Conectada" para la implantación de un conjunto de Centros de Innovación Territorial en el Área Funcional de Alpujarra compartida entre las Diputaciones Provinciales de Almería y Granada, así como una Oficina Comarcal de Vivienda.

En el caso de Castilla y León, el PAI del Área Funcional de Vega Valdivia en Palencia, incorpora, entre sus actuaciones, el desarrollo de un Centro de Innovación Territorial, actuaciones en Vivienda, en laboratorios de ensayos agro-tecnológicos y un programa de integración comunitaria dirigido a nuevos pobladores. En el caso del PAI de la Campiña Segoviana, contempla actuaciones de silver economy, movilidad rural, e identidad y patrimonio.

En Castilla-La Mancha destacan el PAI de la Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel Transición Ecológica y Activación Rural, de la Diputación Provincial de Albacete, que versa sobre el medio ambiente y la gestión ecológica del territorio y la vertebración territorial y la activación comarcal, así como el PAI de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de Impulso Territorial Integrado para la Revitalización de las Comarcas de Cabañeros, Campo de Montiel y Montes Sur de Ciudad Real.

Por último, en el caso de Extremadura, el PAI de la Diputación Provincial de Cáceres plantea actuaciones vinculadas al Centro de Innovación Territorial, el relevo generacional, la conectividad territorial y la promoción de la cultura y dinamización turística.

Inclusión de la perspectiva rural en las políticas públicas

El principio de *rural proofing*, traducido en español como “mecanismo rural de garantía” o como “perspectiva rural”, es una herramienta planteada para asegurar que los territorios rurales y, más aún, afectados por la despoblación son adecuadamente considerados en la elaboración de leyes, estrategias y programas o medidas de política pública. Es decir, se trata de garantizar que los beneficios de leyes y políticas lo hacen de igual manera en los territorios rurales y en los urbanos, y se consolida el acceso efectivo a oportunidades y derechos de toda la ciudadanía con independencia del lugar en el que resida.

En la “Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE”, la Comisión Europea introdujo el concepto de “*rural proofing*”, sosteniendo que “existe la necesidad de revisar las políticas de la UE desde una perspectiva rural, teniendo en cuenta sus posibles repercusiones e implicaciones sobre el empleo y el crecimiento rurales, así como sobre las perspectivas de desarrollo, bienestar social e igualdad de oportunidades para todos, y sobre la calidad ambiental de las zonas rurales”. Con este objetivo, la Comisión plantea la aplicación del mecanismo de verificación rural para las nuevas normas comunitarias, e invita a los Estados miembros a extender el principio de perspectiva rural en actuaciones a nivel nacional, regional y local.

En nuestro país se ha avanzado en el desarrollo de este principio tanto desde las administraciones como desde las asociaciones³⁸. El principio de perspectiva rural se ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas de la Administración General del Estado, que identifica como aspecto técnico común del diseño de las políticas públicas el impacto territorial y de reto demográfico, y establece que, en su formulación, las políticas públicas deberán atender a criterios de valor público en términos de prevención de la despoblación.

Esta visión rural o tratamiento diferenciado de la problemática de municipios rurales o territorios en declive demográfico ya se ha incorporado en distintas leyes aprobadas en los últimos años, como la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional; la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura; la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones; la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistemas de las empresas emergentes -“Ley de Startups”-; la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte; la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo; la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario; la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el

³⁸ Por ejemplo, la Red Española de Desarrollo Rural ha elaborado documentación y guías. <https://www.redr.es/es/noticias/rural-proofing-ruralizando-las-politicas-que-afectan-al-medio-rural/>

derecho a la vivienda; o la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible; así como en el Real Decreto-Ley 5/2023³⁹. Además, se ha incorporado el principio de perspectiva rural en la elaboración de los proyectos de Presupuestos Generales del Estado, que, desde 2023, incorporan un análisis de su impacto en el reto demográfico.

Por su parte, algunas comunidades autónomas cuentan con iniciativas en relación con el principio de perspectiva rural, como la obligación de evaluar el impacto de las políticas y normas regionales sobre el ámbito rural, la creación o designación de un órgano para vigilar la aplicación de este principio o la elaboración de guías y recomendaciones.

Avances en el marco legislativo y estratégico de las CC.AA.

Además de los avances impulsados desde el gobierno, en una política país como reto demográfico son importantes los esfuerzos que se llevan a cabo desde las comunidades autónomas. Se han producido avances en la consolidación de la política de reto demográfico, tanto en materia legislativa como en el desarrollo de estrategias autonómicas. No obstante, es importante mencionar que la forma de enfocar tanto la normativa como la planificación estratégica ha variado en función de las necesidades de la comunidad autónoma, bien con una orientación demográfica amplia, desde la perspectiva de la natalidad o bien concibiéndolo como parte del desarrollo rural, y que estos avances no se han dado en todas las comunidades.

En este sentido, dentro del primer grupo que entiende el reto demográfico desde una perspectiva multidimensional sobre las distintas causas de la despoblación, encontramos, en primer lugar, a **Castilla-La Mancha** que cuenta con la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. También la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de **Extremadura**, cuyo objetivo es establecer un marco de actuación en materia demográfica y territorial en Extremadura, prestando especial atención a la lucha contra la despoblación, así como garantizar los servicios básicos e igualdad de oportunidades para sus habitantes.

Por su parte, **Aragón** aborda esta problemática en la Ley 13/2023, de 10 de marzo, de Dinamización del medio rural de Aragón, que establece un marco normativo de medidas de discriminación positiva y de los mecanismos de promoción, desarrollo y dinamización que

³⁹ Reforma incluida en el PRTR en el marco de la Componente 11 “reforma de la administración”, que consistía en reforma de la Ley 7/1985, de Regímenes Administrativos Locales, ligada al hito #147 del PRTR. Tiene como objetivos i) acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales, también a través de medios digitales como las aplicaciones, ii) apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos. En concreto se introducen mejoras de la gestión del padrón municipal de habitantes, el impulso a la digitalización de los servicios públicos locales, la aplicación del principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, teniendo en cuenta la capacidad de gestión, y la introducción de fórmulas de gestión colaborativa en los municipios de menor tamaño.

permitan garantizar los servicios públicos básicos, los servicios públicos esenciales, así como los servicios de interés general, e impulsar las actividades socioeconómicas con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equivalente para todos los habitantes del territorio aragonés cualquiera que sea su lugar de residencia. En la **Comunidad Valenciana**, la Ley 5/2023, de 13 de abril, Integral de medidas contra el Despoblamiento y por la equidad territorial, tiene por objeto establecer principios de actuación y medidas tendentes a luchar contra la despoblación, garantizando los servicios básicos en los municipios en riesgo de despoblamiento, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y promover medidas para reactivar su tejido socioeconómico, favoreciendo la cohesión social y territorial, y un desarrollo ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado, así como en regular la gobernanza para impulsar las políticas sectoriales que se centren en la despoblación.

En la misma línea, **Asturias**, con la Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso demográfico del Principado de Asturias pretende establecer los principios y fundamentos que deben orientar las medidas y actuaciones dirigidas a afrontar el impulso demográfico, la coordinación de las distintas políticas sectoriales de la Administración del Principado de Asturias con incidencia en la cuestión demográfica y la promoción de la participación y la actuación conjunta. En el caso de **Cataluña**, la Ley 8/2025, de 30 de julio, del Estatuto de los municipios rurales de Cataluña, define los municipios rurales y los dota de una serie de herramientas precisamente para luchar contra la despoblación, como la creación de un fondo específico de municipios rurales de carácter incondicionado que irá ligado a la ley de presupuestos.

En segundo lugar, estaría un grupo integrado por aquellas comunidades que abordan esta materia desde un prisma vinculado únicamente a la política demográfica. Dentro de esta categoría se encuentran aquellas leyes que regulan medidas que pretenden influir en el crecimiento de la población, a través de natalidad, la conciliación entre la vida familiar, personal y profesional, el aumento de la esperanza de vida o la atracción de personas, que favorezcan un saldo migratorio positivo. En este sentido, encontramos a **Galicia**, que ha adoptado la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, cuyo objetivo de es establecer los fundamentos para el impulso demográfico, definido como el conjunto de medidas dirigidas al desarrollo sostenible y logro del equilibrio territorial y social, para que se creen entornos favorables para el asentamiento de la población, el desarrollo y bienestar de la infancia o la realización de proyectos vitales de la Comunidad Autónoma, y los principios y líneas de actuación en el diseño y desarrollo de medidas y políticas. Podría enmarcarse aquí el anteproyecto de Ley de dinamización demográfica de la Comunidad de **Castilla y León** cuya tramitación comenzó en el año 2021 pero que no ha sido aprobada.

Por último, otras normas entienden esta política pública como un conjunto de medidas vinculadas con el desarrollo rural. Así, estas leyes conciben el reto demográfico como aquella política que establece medidas para revalorizar el medio, a través de la ganadería, la agricultura, la actividad forestal, etc. Es el caso del **País Vasco**, que, a través de la Ley 7/2022,

de 30 de junio, de Desarrollo Rural, pretende regular y establecer el marco normativo que oriente las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural y establecer la gobernanza y los mecanismos de colaboración interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la comunidad autónoma, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en el ámbito del desarrollo territorial.

Además de estas leyes, algunas comunidades han adoptado **Estrategias o Planes** de reto demográfico o lucha contra la despoblación, con el fin de profundizar en esta política pública, estableciendo horizontes temporales, acciones, medidas y programas específicos para enfocar la problemática de manera más específica.

Dentro de aquellas comunidades autónomas que han adoptado normas en esta materia, destaca, en primer lugar, la **Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031**, que se considera el principal instrumento de planificación para abordar el desarrollo de aquellas zonas en riesgo de despoblación y escasamente pobladas y cuyo objetivo es favorecer el asentamiento y la fijación de población, facilitando el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento, y garantizando la igualdad de derechos y oportunidades de las personas que viven en las zonas rurales afectadas por la despoblación. En segundo lugar, en **Extremadura** se ha adoptado **el Decreto 32/2022, de 20 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura**, cuyo objetivo general es garantizar la igualdad favoreciendo iniciativas que contribuyan a mitigar y revertir, en lo posible, los efectos negativos del cambio demográfico y consolidar un sistema territorial cohesionado y funcional, sin discriminación entre zonas rurales y urbanas respecto a las posibilidades que ofrecen y el acceso a los servicios que prestan y en la que se identifican diez objetivos estratégicos.

En tercer lugar, se debe mencionar la **Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico**, aprobada por el Consejo de Gobierno en junio de 2022, en la que se diferencian tres tipos de objetivos: generales, estratégicos y prioritarios. En **Aragón** se aprobó en 2017 la **Directriz especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación**, iniciativa pionera para la profundización de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, adoptada por el Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, para que los elementos que se encuentran en el sistema territorial aragonés contribuyan a configurar una estructura demográfica equilibrada en el conjunto de la sociedad o en ámbitos territoriales más pequeños. Los objetivos que plantea son el bienestar de la población, la mejora de las condiciones para el ejercicio de la maternidad y políticas de género, la acogida de inmigrantes, frenar el éxodo de la población joven y Plan de Regreso, la atención a las personas mayores y a otros colectivos sociales vulnerables. En Asturias, **se adoptó en 2017 el Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027**, entendido como un instrumento de primer orden para llevar a cabo la implementación de una serie de medidas orientadas a luchar contra el declive

demográfico que padece la comunidad, para lo cual diferencia entre objetivos generales y específicos.

Por otro lado, en cuanto a aquellas comunidades autónomas que solamente cuentan con una **estrategia para abordar su política autonómica de reto demográfico**, debe mencionarse, en primer lugar, **Navarra**, que aprobó la Estrategia de lucha contra la despoblación de Navarra en abril de 2023, y que se define como un instrumento de planificación transversal con el principal propósito de abordar los ámbitos y los ejes que se establecen para minimizar la despoblación y sus consecuencias. El objetivo general de este plan es establecer las condiciones sociales, económicas y territoriales para mantener y revitalizar la población de las zonas de despoblación en Navarra.

Madrid, por su parte, cuenta con la **Estrategia para la Revitalización de los municipios rurales**, aprobada en 2018, y ampliada en 2020.

Andalucía ha aprobado su I Estrategia frente al Desafío Demográfico en Andalucía 2025-2030, en la que se analiza el modelo territorial que se ha establecido a través del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, pero, además, establece una zonificación específica con el fin de determinar los territorios sobre los que se va a actuar de forma preferente. En sentido similar, **Cantabria** se ha dotado de una **Estrategia Regional de la comunidad autónoma de Cantabria frente al Reto Demográfico y Lucha contra la Despoblación (2021-2027)**, con la que pretende lograr la igualdad de oportunidades y libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos en el territorio, centrándose en el progresivo envejecimiento, la despoblación territorial y los efectos de la población flotante. Esta Estrategia parte de la Orden PRE/134/2020, de 16 de noviembre, por la que se aprueba la Delimitación de Municipios Afectados por Riesgo de Despoblamiento en Cantabria que delimita los municipios afectados por riesgo de despoblación en esta comunidad.

Canarias aprobó la **Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial**, que parte de reconocer que las tendencias opuestas de despoblación en las zonas rurales, marcada por el envejecimiento y la poca natalidad, y concentración urbana que genera presión sobre las infraestructuras y los recursos es una problemática más singular en Canarias debido a su fragmentación territorial y condición de región ultraperiférica. Por último, **La Rioja** ha aprobado la Agenda para la Población de La Rioja 2030 como instrumento estratégico para abordar el reto demográfico en esta comunidad autónoma, caracterizada por un descenso de la población, su envejecimiento, y una distribución territorial desigual. Esta Agenda pretende adoptar una serie de medidas orientadas a revertir la actual tendencia demográfica de La Rioja centrando su atención en los colectivos que poseen una influencia fundamental en el devenir futuro de la región: las familias, los jóvenes, las personas de mayor edad y los municipios, sobre todo los afectados por la despoblación rural.

DIAGNÓSTICO

Aunque, tal y como se ha podido comprobar en el apartado anterior, son constatables los avances en materia de lucha contra la despoblación y cohesión territorial, debe seguir impulsándose una política pública de país frente al reto demográfico y para la equidad territorial, puesto que hay cuestiones que requieren una acción intensa y durante largo tiempo para consolidar la mejora de la calidad de vida en el territorio, la creación de oportunidades y la reducción de las desigualdades.

Los desequilibrios territoriales no son el resultado de procesos recientes ni de una única causa, sino la expresión acumulada de transformaciones demográficas, económicas, ambientales, políticas, institucionales y culturales que, a lo largo de las últimas décadas, han configurado y profundizado un modelo de desarrollo desigual y polarizado. Comprender la naturaleza multidimensional de estos desequilibrios constituye una condición previa para poder abordarlos y gestionarlos de manera eficaz y sostenida en el tiempo.

España presenta una de las mayores disparidades territoriales de la Unión Europea en términos de densidad de población, lo que tiene un reflejo en el acceso a servicios y en la diversificación económica. La concentración de la actividad en las áreas metropolitanas y litorales contrasta con la situación de amplias zonas del interior peninsular, donde se combinan pérdida demográfica, envejecimiento acelerado y dificultades para mantener servicios básicos y posibilidades de empleo. Este fenómeno ha afectado incluso a ciudades pequeñas y medias y cabeceras comarcales, cuya capacidad de atracción se ha visto reducida frente al poder gravitatorio de los grandes polos urbanos.

A la desigual distribución de la población se suma un patrón productivo altamente concentrado. Las actividades de mayor valor añadido y capacidad innovadora se localizan preferentemente en los entornos urbanos y en los corredores logísticos o turísticos, mientras que en los territorios rurales predomina un tejido económico más dependiente de los recursos naturales, de pequeña escala y con una estructura empresarial fragmentada. Otras brechas en aspectos como la digitalización, el acceso a financiación o la disponibilidad de mano de obra cualificada han ampliado esta distancia. Además, la elevada especialización de los territorios rurales en sectores primarios y de baja productividad los hace más vulnerables a las crisis, al cambio climático y a la competencia global.

Pero los desequilibrios en el territorio no son solo económicos o demográficos. Son también institucionales y funcionales. La dispersión competencial o las dificultades de coordinación interadministrativa han limitado la eficacia de las políticas públicas en el territorio. A menudo, las políticas rurales, ambientales, agrarias o sociales se han diseñado de manera aislada, con escasa participación de otras políticas sectoriales, y sin un marco territorial común que las articule. Esta fragmentación ha generado duplicidades, desigualdades en la asignación de

recursos y un debilitamiento de la capacidad de las administraciones locales, especialmente en los municipios de menor tamaño.

En los últimos años se han producido avances notables en infraestructuras básicas, pero aún existen carencias asociadas a la prestación de servicios en aspectos como el transporte público o la capacitación digital, que son la puerta de entrada al acceso efectivo a los servicios para gran parte de la población.

Asimismo, los avances se demuestran en el mayor interés por residir en las zonas rurales que, si bien es un aspecto sin duda positivo, ha hecho emerger problemas como el acceso a la vivienda en estas áreas. En paralelo, la dificultad en la dotación de capacidades técnicas en las administraciones locales acentúa las dificultades para planificar, ejecutar y evaluar políticas de desarrollo. Estas limitaciones pueden condicionar las decisiones vitales y económicas de las personas, alimentando los procesos de despoblación y pérdida de cohesión social.

El cambio climático añade un componente adicional de vulnerabilidad. Los territorios rurales son los espacios donde se concentran los principales activos ambientales y donde se generan bienes públicos esenciales (agua, energía, biodiversidad, paisaje) cuya gestión sostenible y eficiente requiere un territorio dinámico y funcional. Al mismo tiempo, se enfrentan a una mayor exposición a riesgos naturales, incendios forestales, procesos de decaimiento de las masas forestales, sequías y pérdida de suelo fértil, sin contar siempre con los recursos técnicos o financieros para su adaptación y resiliencia.

Desde un punto de vista social, la despoblación no se explica sólo por el número de habitantes, sino que se acompaña de la pérdida de funciones y de capital social. El proceso de envejecimiento, la emigración de jóvenes y mujeres, o la disminución de la actividad económica de las últimas décadas ha generado un círculo de vulnerabilidad que afecta a la autoestima colectiva de los territorios y a la disponibilidad de un capital social que afronte los desafíos de las comunidades locales. Aunque las nuevas dinámicas migratorias, tanto internas como internacionales, introducen potencialidades de revitalización demográfica, deben atenderse los desafíos de inclusión, vivienda y empleo que conllevan y que exigen respuestas coordinadas por parte de las administraciones y la sociedad. También la brecha de género en la participación económica y política presenta avances, aunque la dificultad de acceso a cuidados o servicios se traduce en un obstáculo directo para la igualdad de oportunidades.

Por otra parte, los desequilibrios territoriales no se manifiestan únicamente en el plano material. Existe una desigualdad simbólica, que se manifiesta en la infrarrepresentación del mundo rural en el discurso público, una estigmatización como espacio atrasado o subsidiario, y la ausencia de un relato contemporáneo que reconozca su papel actual. Un imaginario urbano-centrista predominante que ha contribuido durante décadas a la desconexión entre la

agenda mediática, política y cultural y la realidad de las áreas rurales, lo que ha dificultado la creación de consensos amplios en torno a la necesidad de políticas sostenidas y estructurales de equidad territorial. El surgimiento de nuevas narrativas representa una gran ocasión, y en especial la puesta en valor de fortalezas propias de los entornos rurales que conectan bien con los valores de las generaciones más jóvenes.

3.1 Análisis de la estructura y la distribución territorial de la población

Si los últimos años han mostrado que las políticas públicas frente al reto demográfico pueden cambiar las tendencias, hay que analizar la estructura demográfica y la distribución territorial de la población en nuestro país y conocer las proyecciones para poder afrontar los desafíos que se plantean y avanzar en cohesión.

El primer factor de cambio de la estructura de la población en España es el aumento de la longevidad, que ensancha la pirámide en su cúspide. Los avances en medicina, nutrición, salud pública, junto a otros avances sociales y tecnológicos de las últimas décadas han reducido la mortalidad y aumentado la esperanza de vida, que se sitúa en 71,4 años a nivel mundial⁴⁰ y en 81,4 años a nivel europeo⁴¹. España, se sitúa entre los países líderes en esperanza de vida, aun cuando en 1975 se situaba en los 73,4 años, y actualmente alcanza los 84 años (81,11 en hombres y 86,34 en mujeres) lo que supone un incremento de este promedio en 10 años⁴².

Esta mayor longevidad, sin duda una conquista, ya conlleva indudables retos de adaptación de las estructuras sociales a la edad de la población. Uno de los retos evidentes es que las cohortes de edad con población activa reducen su peso⁴³ respecto a la población menor y con edades más avanzadas. Además, cuando se evalúa la longevidad, hay que prestar atención al envejecimiento saludable, es decir, se trata no solo de vivir más sino de que esos años se puedan vivir con buena salud física y mental. Actualmente, la esperanza de vida a los 65 años en España es de 21,7 años, pero se estima que solo se pasan con buena salud los primeros 10,3 años⁴⁴. A esto contribuyen los avances educativos y sanitarios.

Las políticas que acompañen a este cambio demográfico deben favorecer cuestiones como los programas de educación a lo largo de la vida, el establecimiento de incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, políticas de lucha contra el edadismo, políticas de envejecimiento y

⁴⁰ Fuente: OMS. [Esperanza de vida al nacer](#).

⁴¹ Fuente: Eurostat. [Esperanza de vida](#).

⁴² INE: INEbase, Fenómenos demográficos

⁴³ A este efecto contribuye el retraso en la entrada en el mundo laboral de los jóvenes, fruto del mayor tiempo dedicado al estudio respecto a generaciones anteriores.

⁴⁴ Fuente: Fundación BBVA junto e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE. [Informe "Esenciales 07/2025"](#).

estilos de vida saludables, fomento de redes de apoyo y fomento del envejecimiento activo y la conexión social, entre otras.

El segundo factor determinante de la evolución de la estructura demográfica en España es el descenso en el número de nacimientos, que reduce la pirámide por la base. La reducción de las tasas de fecundidad no es solo una tendencia en países desarrollados, sino que alcanza una dimensión global⁴⁵. Las causas son muy diversas, puesto que el descenso en las tasas de fecundidad responde a avances sociales como la reducción de la maternidad adolescente, el incremento del periodo de formación respecto a épocas pasadas, por el mayor acceso a formación universitaria. En España la tasa de natalidad fue de 6,5 por cada 1.000 habitantes en 2023 y el índice sintético de fecundidad es de 1,1 hijos por mujer, ligeramente por debajo del promedio europeo (8‰ y 1,4, respectivamente).

	Año 2000	Año 2024
Tasa Bruta de Natalidad	9,8	6,5
Tasa global de Fecundidad	37,5	29,8
Tasa Bruta de Mortalidad	8,8	9,0
Esperanza de vida	79,3	84,0

Tabla 4. Principales fenómenos demográficos comparados respecto a principios de siglo.

Fuente: INE.

El objetivo de las políticas públicas, junto a los actores sociales, debe centrarse en contribuir a facilitar que se den condiciones para aproximar la fecundidad real con la deseada, removiendo las barreras socioeconómicas, culturales y territoriales que lo dificultan, como pueden ser la precariedad económica, la dificultad de acceso a vivienda o la inestabilidad en el empleo (factores que contribuyen a una alta edad de emancipación), así como la discriminación de género, el escaso apoyo por parte de las parejas o comunidades, la falta de acceso a servicios de cuidado de los hijos o el pesimismo respecto al futuro. También es preciso que la sociedad siga construyendo un sistema de bienestar y derechos que evite la percepción de que la crianza⁴⁶ representa un coste interno desproporcionado, mientras representa un beneficio social.

Sin duda, en los últimos años se ha avanzado considerablemente en políticas públicas que avanzan en esta dirección, construyendo derechos en torno a la infancia, la conciliación y la corresponsabilidad, como son el incremento igualitario de los permisos de paternidad y maternidad, la universalización del primer ciclo de infantil, la promoción de corresponsabilidad en el cuidado de los hijos, las políticas de conciliación y generación de espacios de apoyo a la crianza, la revisión de los esquemas de cotización social en función del número de hijos o el debate sobre la instauración de rentas universales por hijo.

⁴⁵ La tasa de fertilidad en el mundo en 2023 fue de 2,3 y la tasa bruta de natalidad fue de 16 por cada 1.000 personas. Fuente: [Banco Mundial \(tasa de fecundidad\)](#).

⁴⁶ Gál, Medgyesi and Vanhuysse (2020).

Si el envejecimiento y la baja natalidad condicionan, a través de la dinámica interna, la evolución de la población y la transformación de la estructura demográfica de nuestro país, no debe olvidarse la creciente importancia de la dinámica demográfica externa, que deriva de los flujos migratorios internos y externos en un territorio. La evolución demográfica de nuestra sociedad depende del saldo vegetativo y del saldo migratorio, y por ello, es esencial, frente al reto demográfico, hacer un diagnóstico tanto de la evolución de estas variables como de las proyecciones que plantean los organismos estadísticos nacionales e internacionales.

De hecho, a pesar de las bajas cifras de natalidad, la población española no ha dejado de crecer durante todo el siglo XXI, pasando de 40.470.182 habitantes en el año 2000 a 49.570.725 habitantes a 1 de enero de 2026. Casi un 20% más de habitantes en apenas un cuarto de siglo, el mayor crecimiento demográfico de España en su historia.

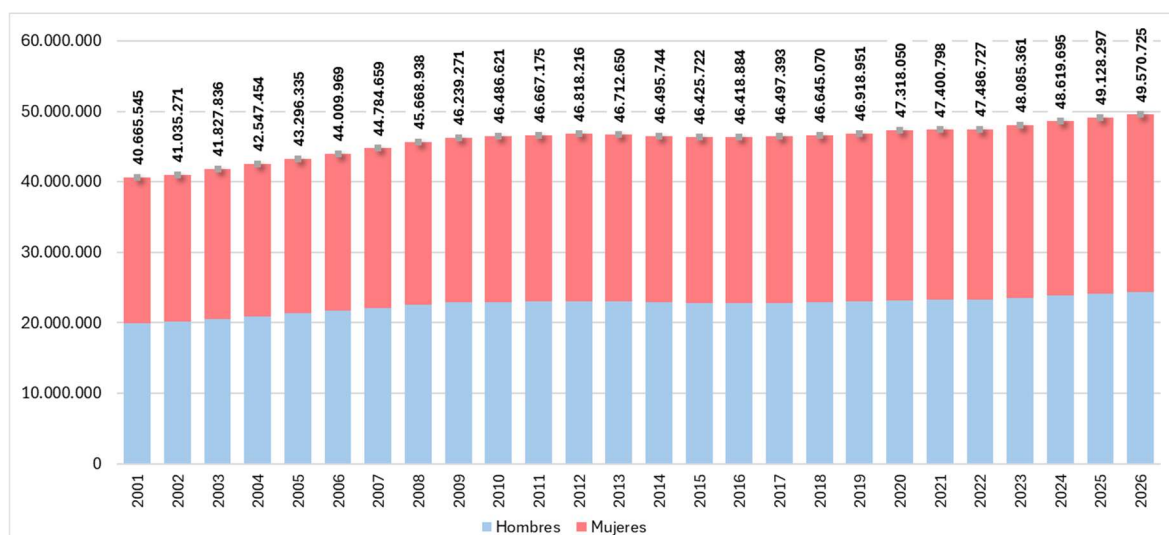


Gráfico 10. Evolución de la población 2001 - 2026.
INE: Estadística Continua de Población

En cuanto a las tendencias esperables, las proyecciones del INE estiman que la población siga aumentando al menos hasta 2050, cuando España se acercará a los 55 millones de personas⁴⁷, para luego estabilizarse hasta 2074, cuando se prevé una cifra de 54,6 millones de habitantes en España.

⁴⁷ Fuente: INE. Proyecciones de Población.

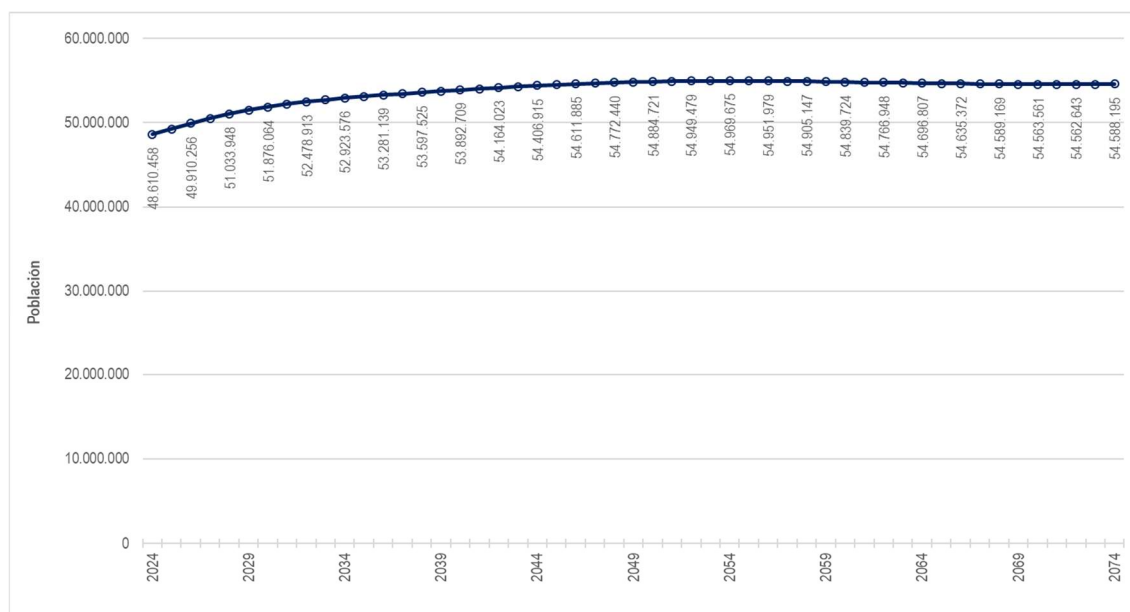


Gráfico 11: Proyección de población 2024-2074.
INE: Proyecciones de Población.

Se estima que la población que saldrá de España y las defunciones superarán a los nacimientos y al número de personas que llegan a España.

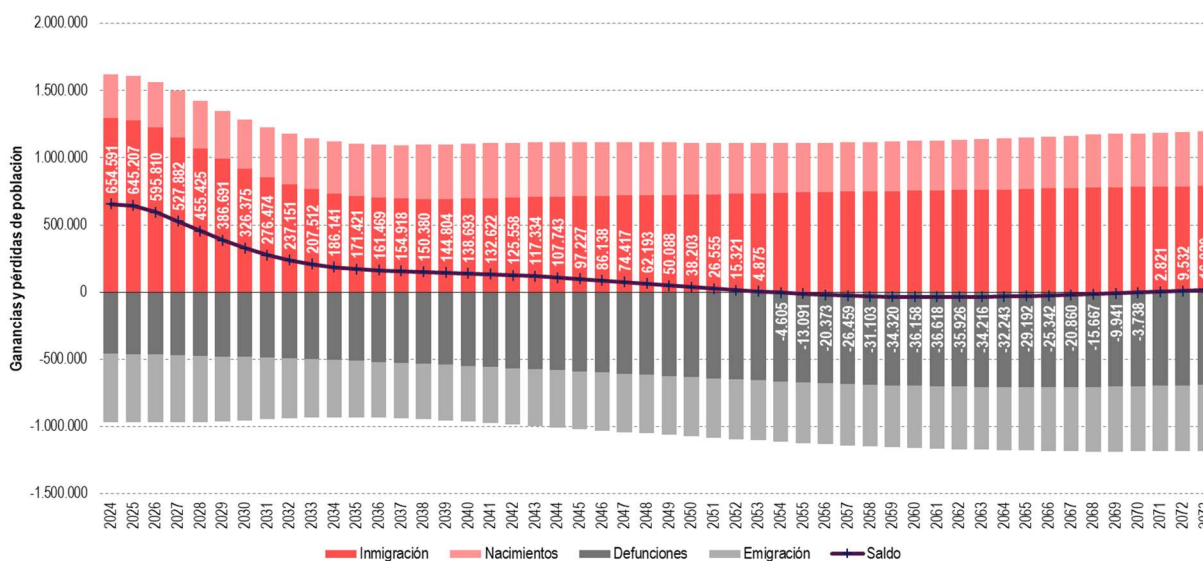


Gráfico 12: Proyección de población 2024-2074, según fenómenos demográficos.
INE: Proyecciones de Población.

A partir del análisis de las proyecciones del INE, el Consejo Económico y Social de España⁴⁸ concluye que la inmigración es un elemento crucial para el mantenimiento de la vitalidad de la población, ya que, si se cortaran estos flujos migratorios, España reduciría el tamaño de su

⁴⁸Fuente: Consejo Económico y Social 2025.

población de forma más acelerada, lo que sería incompatible con el mantenimiento del estado de bienestar.

Respecto a Europa, Eurostat realiza proyecciones a largo plazo con un horizonte hasta 2100. En el conjunto de los 27 países de la Unión Europea se prevé, en la proyección base, una disminución de la población para final de siglo. Mientras que países como Suiza o Suecia aumentarían su población, otros países, como Polonia, pueden perder más de 10 millones de habitantes. España se sitúa entre los países que pierden población a largo plazo, estimando para 2100 un 5% menos de población que en 2025⁴⁹.

En relación con la estructura demográfica de nuestro país, la combinación de mayor longevidad y menor natalidad ha ocasionado en España, en línea con el resto de los países europeos, un cambio en la pirámide, con tendencia al estrechamiento en la base, debido al menor número de nacimientos, y concentración en edades más altas, debido al progresivo envejecimiento de la población y la mayor esperanza de vida.

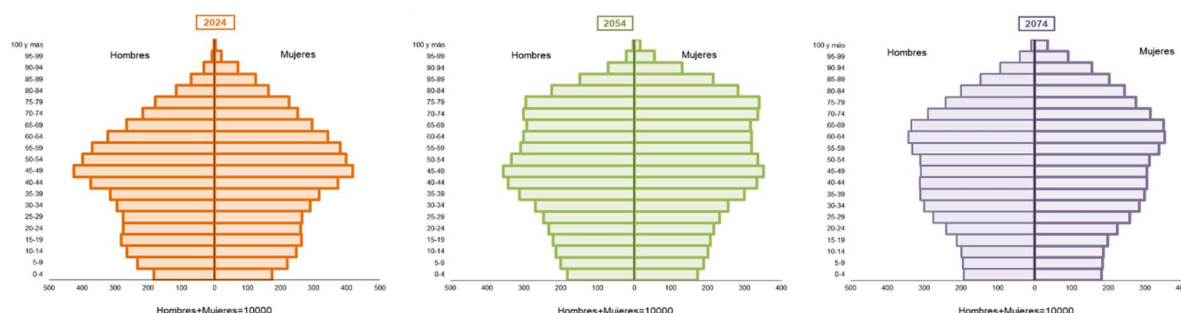


Gráfico 13: Proyecciones de población (años 2024, 2054 y 2074).
Fuente: INE (Proyecciones de población).

Fruto de estas variaciones se espera una sociedad más envejecida, con más peso poblacional en las cohortes de mayor edad, por el progresivo aumento de la esperanza de vida. Para 2074 el INE estima que un 30% de la población será mayor de 65 años, frente al 26,5% estimado para 2039 y el 20% que supone actualmente. Incluso algo más de un 12% será mayor de 80 años. La esperanza de vida se estima que continuará aumentando, y podría llegar hasta los 86 años en hombres y los 90 en mujeres.

⁴⁹ Fuente: Eurostat.

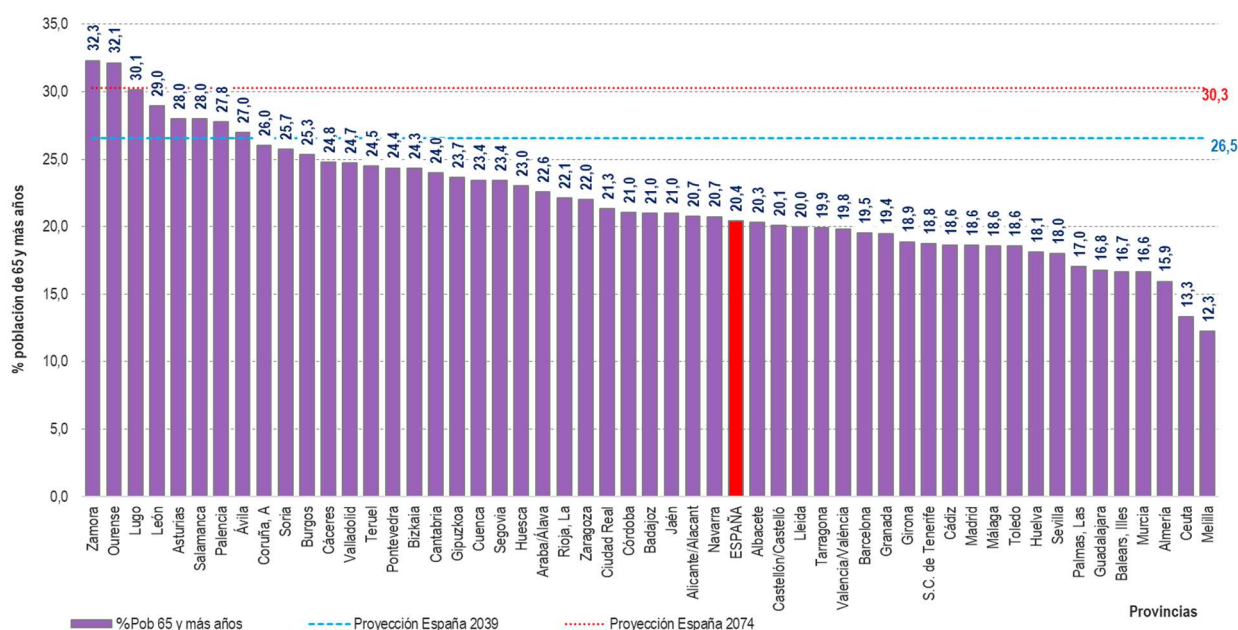


Gráfico 14: Porcentaje de población de ≤65 años por provincias y proyección para 2039 y 2074.
INE: Estadística Continua de Población y Proyecciones de población.

No obstante, el proceso de envejecimiento en España no es lineal, y, como se observa en el gráfico, las provincias de Zamora y Ourense ya tienen un porcentaje de población de 65 o más años superior a la proyección para España en 2074, y 5 provincias más (Lugo, León, Asturias, Salamanca y Palencia), ya han superado el promedio esperado para 2039.

En cuanto a la evolución proyectada de la población por comunidades autónomas, el cambio demográfico será desigual en los próximos 15 años. Madrid y las comunidades mediterráneas experimentarán importantes incrementos relativos. En el lado opuesto, Asturias, Extremadura, Galicia y Castilla y León registrarán descensos en su número de habitantes. No obstante, el análisis a nivel de provincias ofrece una imagen más ajustada, en la que aparecen grandes crecimientos en provincias como Guadalajara, Toledo, e incluso en Cuenca, Teruel o Huesca, y descensos demográficos significativos en otras como Jaén o Córdoba.

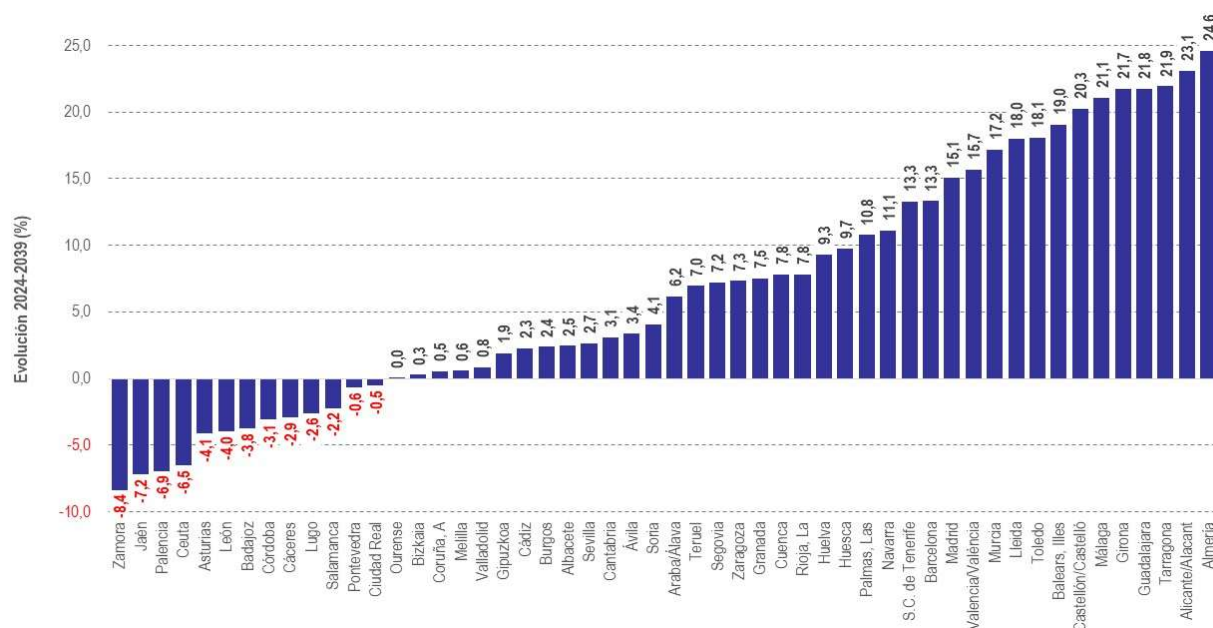


Gráfico 15. Evolución relativa de la población por provincias entre 2024 y 2039.
INE: Proyecciones de población.

En este contexto, el objetivo de las políticas públicas es desarrollar resiliencia demográfica, es decir, garantizar calidad de vida, prosperidad y bienestar en la población, en un marco de desarrollo económico sostenible, incluso en el contexto de envejecimiento y baja densidad de población. Las medidas a adoptar frente al reto demográfico deben evitar mensajes alarmistas⁵⁰ y preparar a la sociedad para lograr altos niveles de bienestar y calidad de vida en sus ciudadanos en todo el territorio, adaptando sistemas y dotaciones a los contextos demográficos esperados. Cómo vivir mejor, entendiendo la evolución de nuestra estructura demográfica y los desafíos de nuestro modelo territorial, sobre todo en zonas afectadas por la despoblación, lo que requiere un enfoque proactivo y constructivo⁵¹, más allá de los mensajes catastrofistas, estableciendo medidas que permitan la adaptación de las estructuras sociales, económicas y territoriales al cambio demográfico.

También es importante entender el alcance de largo plazo de los cambios demográficos, y la difícil reversión en el corto plazo. La estructura de la población es el resultado de decisiones y procesos que, en muchos casos, requieren de décadas para que se consoliden, sobre todo en el caso de la dinámica interna, tanto natalidad como envejecimiento. Además, los procesos demográficos, económicos, sociales y territoriales se retroalimentan constantemente, por lo que las políticas de reto demográfico deben atender a todas las dimensiones de manera integral, con el objetivo de diseñar e implementar mecanismos de adaptación a las nuevas realidades demográficas.

⁵⁰ Fuente: [UNFPA – informe sobre el estado de la población mundial 2025](#).

⁵¹ Fuente: AISP. Informe [“Population report 2025, towards a positive demography”](#).

Si bien analizar las tendencias demográficas y los desafíos que presentan es imprescindible para el diagnóstico de la situación del reto demográfico en nuestro país, esta Estrategia para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico se centra en la dimensión territorial de estas transformaciones y retos.

Para ello conviene diseñar estrategias basadas en el territorio⁵², que respondan a sus características específicas, mantener una gobernanza multinivel, la planificación territorial adaptativa y la provisión eficiente de servicios, incluso en contextos de menor densidad. Este enfoque permite evitar el círculo vicioso de despoblación y deterioro, y promueve un desarrollo territorial más equilibrado e inclusivo. La planificación territorial debe entender el cambio demográfico y abordar las situaciones de crecimiento cero o decrecimiento como parte de un proceso⁵³, lo que implica diseñar políticas públicas adaptadas a las realidades locales, fomentar la innovación territorial y promover un relato positivo del medio rural, desvinculado de visiones negativas o estigmatizantes. Así, se refuerza la cohesión territorial desde una perspectiva inclusiva y sostenible.

A nivel mundial, la acumulación de población en zonas urbanas ha sido creciente en las últimas décadas y ya en 2008 la población mundial se repartía por igual entre zonas urbanas y rurales, con tendencia creciente a habitar en grandes ciudades⁵⁴. Si esta evolución es global, en nuestro país es más acusada, con una fuerte concentración de la población en la costa, en las islas y en torno a Madrid, quedando amplias zonas del territorio con una muy baja densidad de población en unos umbrales que no se dan en países de nuestro entorno, a excepción de los países nórdicos y algunas áreas montañosas.

Este desequilibrio tienen su origen en una multiplicidad de factores, desde la configuración geográfica (un país montañoso, con barreras a la conectividad de sus regiones, el clima mediterráneo y la situación particular de los territorios extrapeninsulares) a los procesos históricos⁵⁵, socioeconómicos y políticos, como las diferencias norte-sur en el proceso de repoblación de la Edad Media⁵⁶ o las dinámicas de industrialización, terciarización y auge del turismo que han fomentado el éxodo rural hacia zonas industriales, del litoral e insulares. Como resultado, aproximadamente el 60% de la población española se concentra en el centro y el litoral, aunque supone el 40% del territorio⁵⁷.

⁵² Estas son las propuestas para afrontar las transformaciones demográficas a nivel territorial en base al informe [Shrinking Smartly and Sustainably](#), de la OECD

⁵³ [RURALPLAN - Innovative planning in shrinking societies | ESPON](#)

⁵⁴ Fuente: ONU ECOSOC. [World urbanization prospects 2018](#)

⁵⁵ Fuente: Banco de España. [The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective.](#)

⁵⁶ Gómez Giménez, José M. (2022b). «Los territorios de la despoblación en la Península Ibérica».

⁵⁷ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/mfe/mfe-max/MapaUsos_MFE_Max_Dic2025.jpg

En las islas, la distribución de la población adquiere una dimensión particular. En las islas Canarias conviven la alta densidad en áreas urbanas y turísticas con el estancamiento y la despoblación de algunas zonas rurales⁵⁸. En cuanto a las islas Baleares, se trata de una de las comunidades autónomas con mayor aumento de población⁵⁹, en la que casi el 80% de la población residente se concentra en Mallorca, y alrededor del 50% de la población balear reside en el área metropolitana de Palma⁶⁰. La concentración territorial se aprecia igualmente en Ceuta y Melilla, en este caso por lo limitado de su espacio geográfico, con densidades de alrededor de 4.400 hab/km² en Ceuta y más de 6.600 hab/km² en Melilla.

Se evidencia así la importancia de abordar las políticas de reto demográfico desde una perspectiva multidimensional, que integre las distintas realidades que conviven en nuestro país, incluso dentro de cada comunidad autónoma. Aunque la población española ha crecido intensamente en el siglo XXI, superando los 49 millones de habitantes en 2025, la distribución territorial de este crecimiento ha sido muy desigual, tanto en cuanto a las zonas que crecen y las que se despueblan, como a las características de los municipios con dinámica positiva y negativa, puesto que el crecimiento se ha concentrado en las ciudades y sus áreas periurbanas, mientras que la despoblación lo ha hecho en los municipios de menor población. Actualmente el 80% de la población reside en ciudades y se espera que la cifra continúe creciendo hasta el 88% para 2050.

Si se analiza lo ocurrido en este siglo, el declive demográfico se concentra en los municipios con menos habitantes. Del total de municipios que en el año 2000 tenían menos de 5.000 habitantes, el 67% de ellos han perdido población⁶¹.

A nivel provincial, destaca la evolución del noroeste peninsular, donde la población ha decrecido significativamente en este siglo. En cinco provincias (Lugo, Ourense, León, Zamora y Palencia) se observan decrementos de población de más del 10%. En sentido inverso, en el arco mediterráneo, el centro peninsular y las islas se observan incrementos superiores al 10%.

Los datos a nivel provincial son una referencia de la dinámica nacional, pero pueden encubrir fenómenos muy diferentes dentro de la misma provincia. La población no aumenta o disminuye en función de límites provinciales, puesto que el crecimiento de las grandes ciudades desborda las fronteras administrativas. El análisis de las zonas de reto demográfico debe realizarse a un nivel suficientemente detallado como para identificar los fenómenos territoriales de escala local y supramunicipal.

Por eso, el acercamiento al fenómeno de la despoblación ha de realizarse desde distintos indicadores, como el número de habitantes por municipio, la densidad de población y las tasas de variación de habitantes.

⁵⁸ [Estrategia Canaria de Reto demográfico y Cohesión Territorial](#)

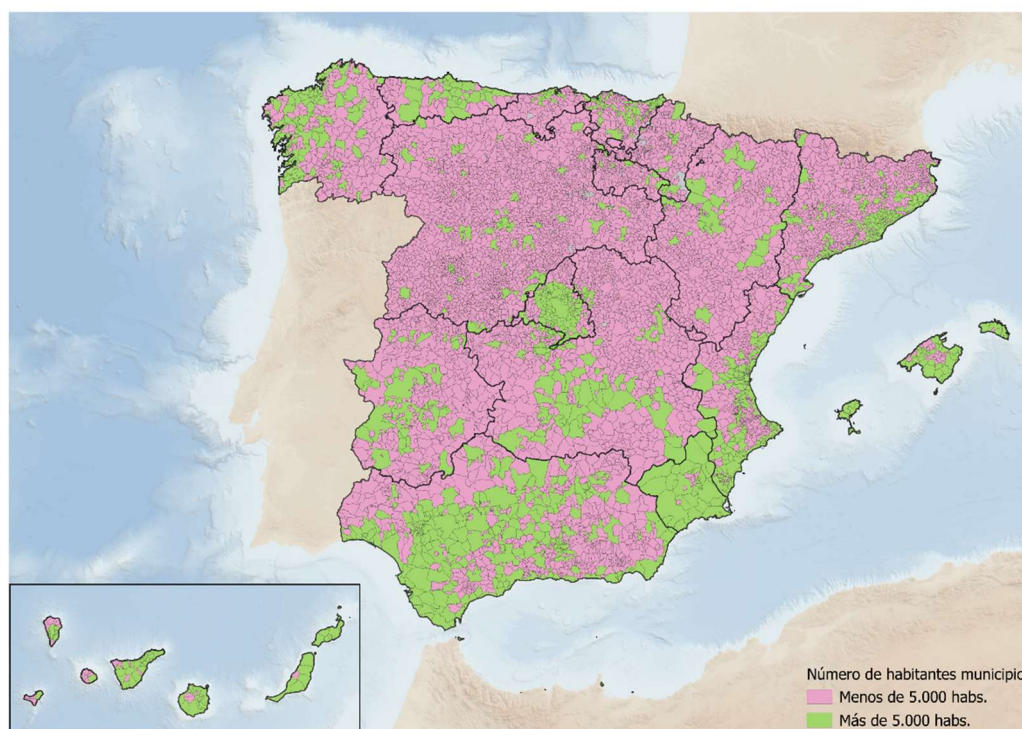
⁵⁹ Fuente: INE. Estadística Continua de Población

⁶⁰ Fuente: Comité Económico y Social de las Islas Baleares. [Informe de los Servicios Técnicos del CES sobre el reto demográfico en las Islas Baleares](#)

⁶¹ INE: Padrón Municipal de Habitantes

El número de habitantes por municipio⁶² suele utilizarse como método de análisis, siendo el umbral más habitual el de menos 5.000 habitantes. A 1 de enero de 2025, última cifra municipal oficial, en España hay 6.807 municipios con 5.000 o menos residentes, lo que supone el 83,7% del total. El número de habitantes en estos municipios es de 5.720.414, lo que supone un 11,6% de la población española. Hay que tener en cuenta que estos municipios ocupan el 71% de la superficie.

Es posible utilizar un criterio mayor, de 10.000 habitantes por municipio, para determinar si se trata de un área en riesgo de despoblación o no. Sin embargo, este umbral señala que no hay tanta diferencia a lo largo de los años en municipios de este tamaño: 9.693.262 (23,9%) en el año 2000 y 9.544.978 (19,7%) en el año 2024, siendo más afectados por la despoblación los de menor tamaño.

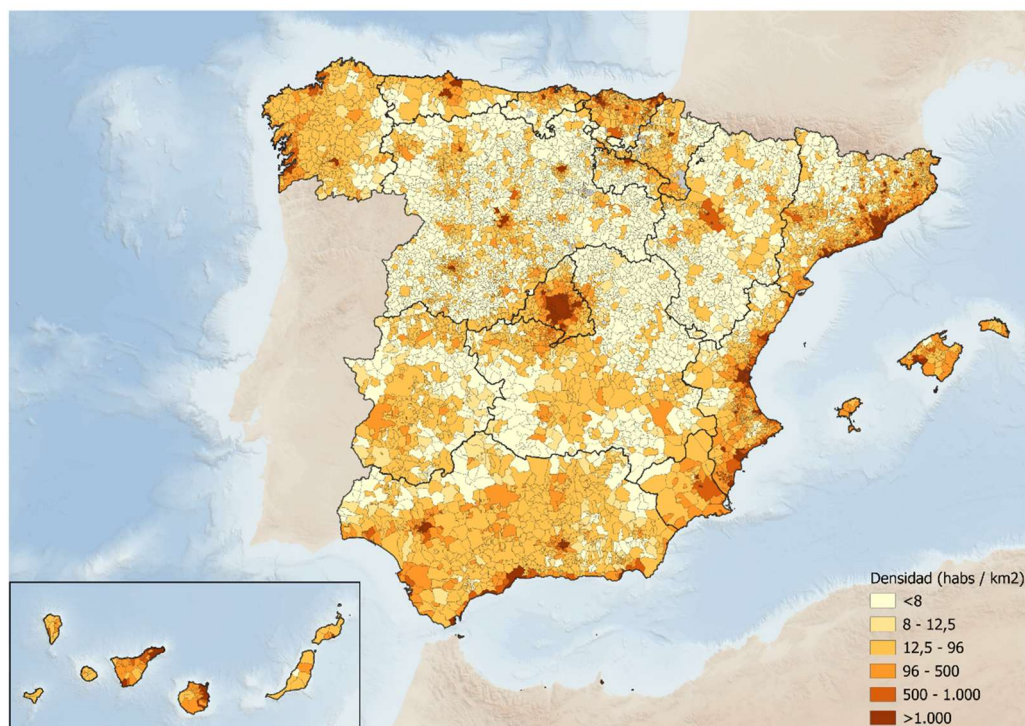


Mapa 10: Municipios de menos de 5.000 habitantes. Elaborado a partir de datos del INE (Padrón).

Otro criterio con el que analizar el proceso de despoblación es la densidad de población. La densidad media en España es ligeramente superior a los 96 habitantes por km², pero este valor medio no es apenas significativo, debido a las grandes diferencias entre unos municipios y otros. El 48,6% de los municipios españoles (3.950 municipios) está por debajo de 12,5 habitantes por km², ratio que la Unión Europea califica como de riesgo de despoblación, y un

⁶² En este análisis se utilizan principalmente datos de número de habitantes y densidad de población tomados a nivel municipal por la mayor disponibilidad de datos. No obstante, el análisis a nivel municipal introduce sesgos, ya que el municipio no es una unidad uniforme en todo el territorio, sino de gran variabilidad respecto a su tamaño y composición (un único núcleo de población, varios núcleos de población, población diseminada...).

38,7% (3.146 municipios) están por debajo de los 8 habitantes por km² (riesgo extremo de despoblación). Esta situación convive con municipios con una muy alta concentración de población. En Madrid, la densidad alcanza los 5.640,35 hab./km² y en Barcelona se llega a los 16.896,31 hab./km².



Mapa 11: Densidad de población a nivel municipal (número de habitantes / km²). Elaborado a partir de datos del INE y del IGN.

3.2 Envejecimiento y masculinización

Junto a la estructura general de la población y su distribución territorial, las políticas de reto demográfico y cohesión territorial deben atender algunos caracteres específicos en los que se cruzan ambas variables, estructurales y territoriales. Entre estas, en primer lugar, cabe entrarse en el estudio del envejecimiento, en relación con la concentración de la población de mayor edad en el territorio, y la masculinización, por el desigual reparto de la población masculina y femenina en las zonas rurales y urbanas.

	Población	Hombres	Mujeres	< 16	16 – 64	≥ 65
Total	49.128.297	24.090.369	25.037.928	6.874.902	32.074.770	10.178.625
< 5.000	5.719.453	2.936.881	2.782.572	697.548	3.552.498	1.469.407
< 1.000	1.430.741	760.716	670.025	134.127	848.561	448.053
12,5 hab/km ²	1.280.691	678.455	602.236	114.414	753.401	412.876
8 hab/km ²	746.537	401.676	344.861	59.798	433.129	253.610

Tabla 5 Distribución de la población por sexo y edad según número de habitantes del municipio o densidad de población
INE: Censo anual de población 2021 – 2025.

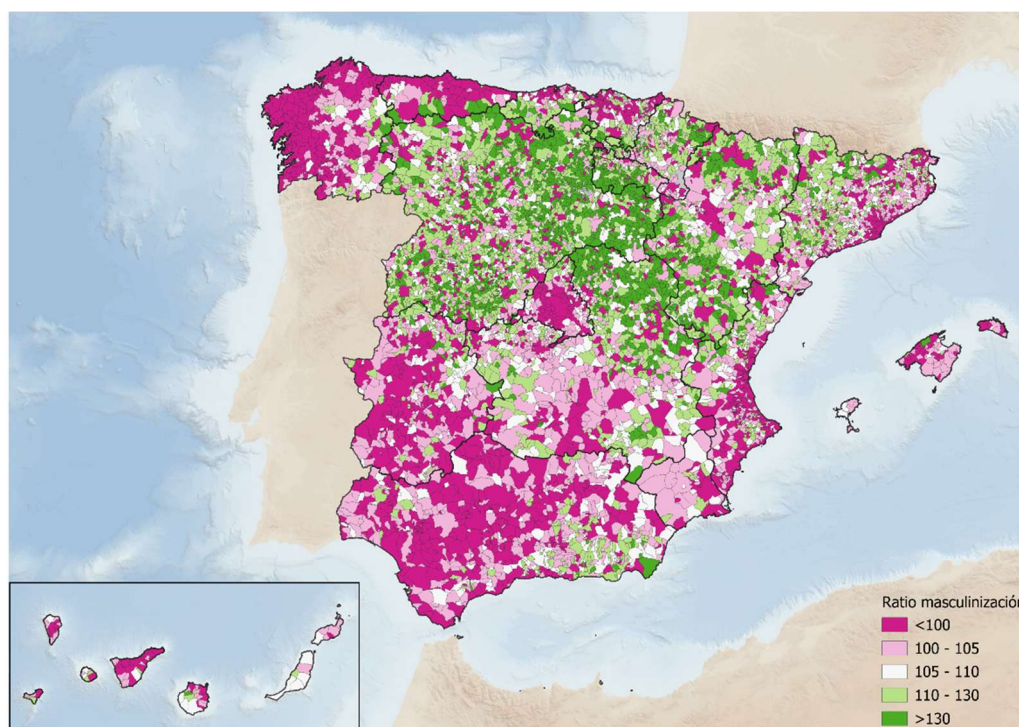
La población en España tiende al envejecimiento, puesto que el índice de envejecimiento es de 148 mayores de 64 años por cada 100 menores de 16 años, pero este valor se incrementa considerablemente en municipios de menor población. En aquellos cuya densidad de población es inferior a 8 habitantes por km², el índice de envejecimiento es superior a 400, teniendo en cuenta que en más de 400 municipios no existe población menor de 16 años.

Respecto a la masculinización, en España residen casi un millón más de mujeres que de hombres (24,78 millones de mujeres frente a 23,80 millones de hombres), algo que contrasta con lo que ocurre en pequeños municipios donde, en la mayoría de los casos, residen más hombres que mujeres. En concreto, el 83% de los municipios con menos de 5.000 habitantes están masculinizados.

	Porcentaje de personas de 65 o más años	Porcentaje de personas de 80 o más años	Porcentaje de mujeres
Total	20,72%	6,17%	50,96%
≤ 5.000	25,69%	8,65%	48,65%
≤ 1.000	31,32%	11,40%	46,83%
≤ 12,5 hab/km ²	32,24%	11,98%	47,03%
≤ 8 hab/km ²	33,96%	12,81%	46,19%

Tabla 6: Características de la población según número de habitantes del municipio o densidad de población. Elaborado a partir de datos del INE (Censo anual de población 2021 – 2025).

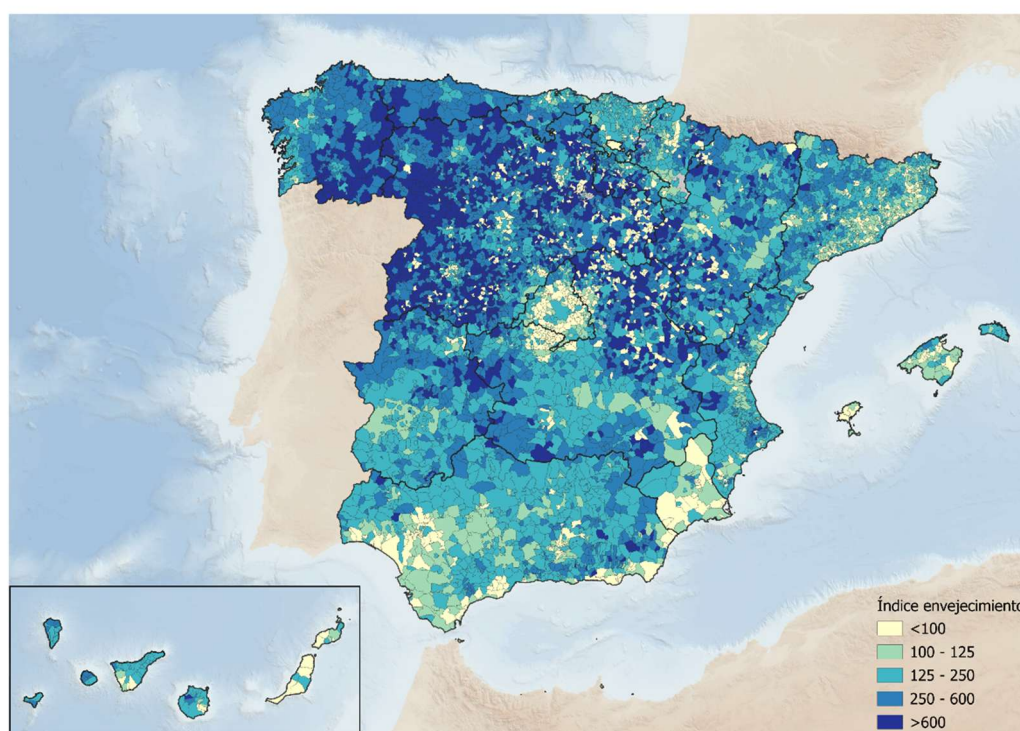
El tamaño del municipio es una variable clave para el envejecimiento y la masculinización: cuando los municipios son más pequeños, el porcentaje de personas mayores de 65 años aumenta, así como el número de hombres respecto al de mujeres.



Mapa 12: Índice de masculinización a nivel municipal.
INE: Padrón. En color gris los municipios para los que no se ofrecen datos o en los que no residen mujeres.

La masculinización es el resultado de que las mujeres de zonas rurales han emigrado con mayor frecuencia a zonas urbanas que los hombres. Se aprecia de forma clara que el centro y norte peninsular tiene más residentes hombres que mujeres. En las zonas más urbanas como Madrid y la costa mediterránea la presencia de mujeres es mayor que la de hombres, algo que también sucede en Galicia y la costa norte, por causas diferentes.

Para revertir la masculinización del medio rural resulta fundamental analizar las causas que han llevado a las mujeres a emigrar y actuar para transformarlo, incluyendo la igualdad de género en todas las políticas y acciones. Esta emigración por parte de las mujeres afecta principalmente a edades asociadas a la incorporación al mercado laboral y la crianza, invirtiéndose este fenómeno a partir de los 65 años por la mayor esperanza de vida de las mujeres⁶³.



Mapa 13: Índice de envejecimiento a nivel municipal.
En color gris los municipios para los que no se ofrecen datos o en los que no residen personas menores de 16 años.
Elaborado a partir de datos del INE.

El envejecimiento guarda ciertas similitudes con la masculinización en cuanto a las zonas que se ven más afectadas. Destaca el centro peninsular (a excepción del área metropolitana de Madrid). Este fenómeno alcanza, además, a Galicia, Asturias y zonas próximas a los Pirineos. Las islas, la costa mediterránea y los grandes núcleos urbanos son las áreas con menor envejecimiento y, de forma correlativa, mayor presencia de juventud.

⁶³Fuente: FADEMUR. [DATOS SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN ESPAÑA](#)

3.3 El papel de la inmigración en las zonas rurales

Otra variable demográfica clave en la política de reto demográfico en la actualidad son las migraciones, porque explican la evolución actual de la población y los cambios en la distribución en el territorio. No pueden explicarse las variaciones de la población en su conjunto sin tener en cuenta no solo el crecimiento vegetativo (nacimientos – defunciones) sino también el saldo migratorio (inmigrantes – emigrantes).

En la actualidad, España está creciendo en población gracias a una fuerte inmigración extranjera. Según los datos de la Estadística Continua de Población, **Error! Marcador no definido.** 7.243.561 personas con nacionalidad extranjera, lo que supone el 14,6 % de la población⁶⁴.

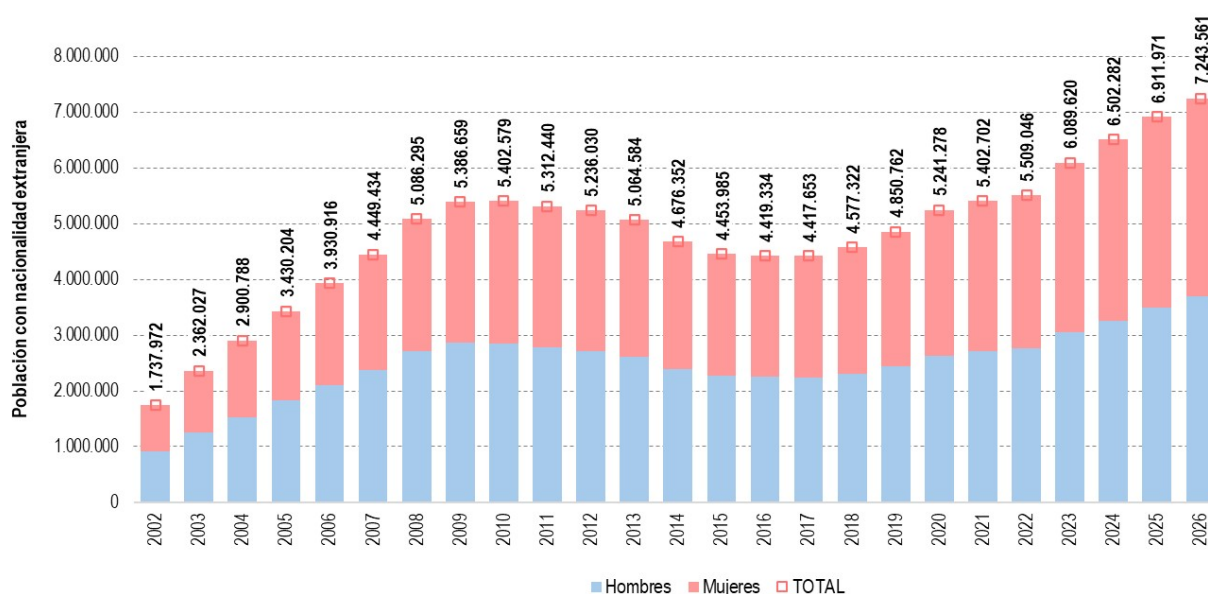


Gráfico 16: Evolución de la población con nacionalidad extranjera en España (2002-2026).
INE: Estadística Continua de Población.

En cuanto a sus características se trata de un conjunto demográfico que es más joven que el de nacionalidad española, y contribuye al rejuvenecimiento del conjunto. Respecto a su distribución por sexos, esta ha cambiado de signo y es ligeramente mayor la presencia de mujeres (52/48) que de hombres.

La mayor o menor llegada de inmigrantes está fuertemente ligada al ciclo económico, con aumentos en períodos de alta actividad económica y laboral. Como se aprecia en el gráfico, la población extranjera en España ha aumentado considerablemente desde principios de siglo donde representaba un 2,3% de la población.

⁶⁴ Según lugar de nacimiento, en España hay en 2026 10.004.581 nacidas en el extranjero, lo que representa el 20,2% del total de población, según datos del INE.

El número de llegadas de población procedentes del extranjero creció rápidamente en la primera década del siglo XXI, cuando se pasó de menos de 2 millones de personas extranjeras a más de 5,5 millones en 2010. Sin embargo, esta dinámica se vio drásticamente reducida después de la crisis del año 2008, cuando la situación económica tornó a ser más desfavorable, sobre todo para la población más vulnerable. Desde el punto de vista demográfico, los efectos de la crisis empezaron a revertirse a partir del año 2014, cuando vuelve a aumentar la inmigración hasta el año 2020. La pandemia provocó una importante reducción en el número de llegadas, pero el ritmo ha vuelto a intensificarse en los últimos años, hasta llegar a 7,2 millones de personas con nacionalidad extranjera.

Según su origen, de acuerdo con los datos del INE para 2025, un 35% de las personas con nacionalidad extranjera proceden de Europa, otro 35% proviene de América Latina y Caribe, y un 20% de África, siendo minoritaria la población procedente de Asia, América del Norte o Australia y Oceanía.

La inmigración ha tenido un efecto positivo en el mercado laboral y la economía. Mientras la ocupación aumentó un 1,4% en población nacional, subió un 6,9% en los ocupados extranjeros (el peso de los extranjeros en edad de trabajar respecto al total de extranjeros es mayor en comparación a la población nacional). El Banco de España⁶⁵ estima que la población de nacionalidad extranjera contribuyó en 0,4 puntos porcentuales al crecimiento del PIB per cápita entre 2022 y 2024. Este valor es de 0,7 pp si se escoge el criterio de país de nacimiento extranjero.

En la misma línea, el informe GEM España 2024 – 2025⁶⁶ concluye que el aumento de la tasa de emprendimiento se debe en gran parte a los extranjeros residentes en España, siendo la población extranjera más emprendedora que la nativa en todas las franjas de edad, y a edades más temprana. La cultura de emprendimiento del país de origen o la falta de opciones laborales son dos principales motivadores para el emprendimiento de los inmigrantes.

La incorporación de personas inmigrantes en el mercado laboral es un elemento demográfico esencial dentro del sistema de protección social, que está compensando el incremento de las cohortes de población de mayor edad. Para garantizar que se avanza en la inclusión de la población extranjera, son esenciales las políticas de inclusión, en ámbitos que van desde la enseñanza del idioma, los espacios de convivencia, la convalidación de titulaciones académicas y profesionales y, en el caso de áreas rurales, resulta aún más necesario facilitar la convalidación del permiso de conducción.

En cuanto a la distribución territorial de la población inmigrante, se observa una tendencia creciente en zonas rurales, pero su peso es aún mucho menor que en las áreas urbanas. En municipios con baja densidad de población (menos de 12,5 habitantes por km²), la ratio de

⁶⁵ Fuente: [Boletín Económico 2025/T2, Banco de España](#).

⁶⁶ Fuente: Observatorio del Emprendimiento en España. [GemSpain2024-2025.pdf](#)

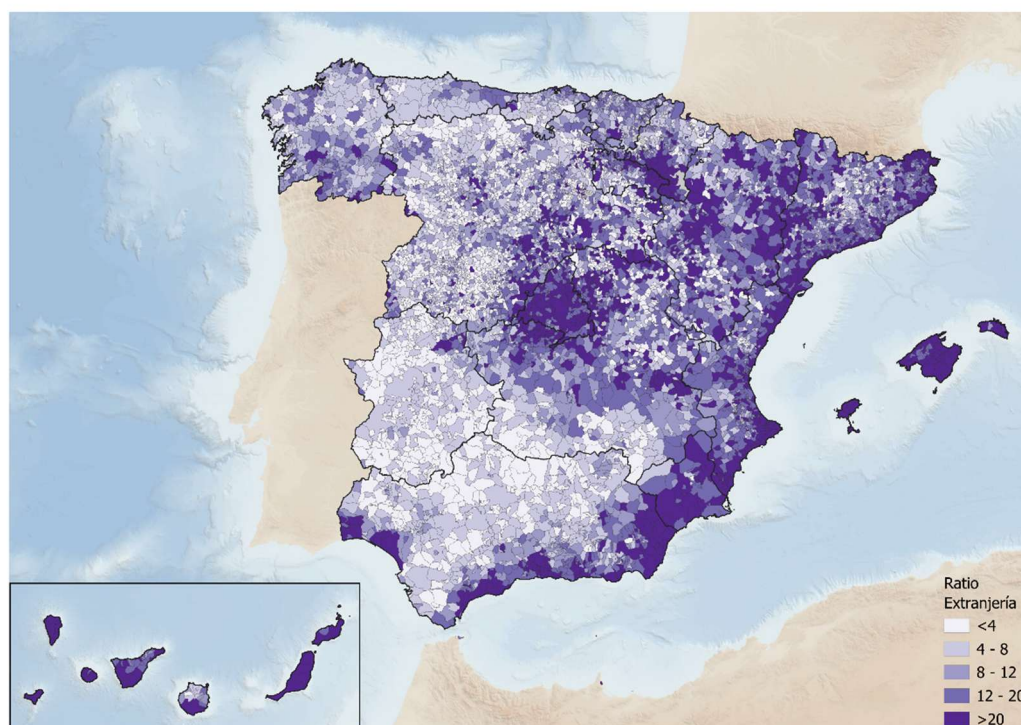
extranjería⁶⁷ es inferior a 10, mientras que en el total de la población supera los 22. Existe una clara concentración de la población con nacionalidad extranjera en las grandes áreas urbanas y las áreas costeras, mientras que el peso es mucho menor, aunque está aumentando, en los municipios más pequeños.

	Población	Nacidos en el extranjero	Porcentaje de personas con nacionalidad extranjera
Total	49.128.297	9.468.087	19,27%
< 5.000	5.719.453	704.065	12,31%
< 1.000	1.430.741	151.679	10,60%
12,5 hab/km2	1.280.691	113.457	8,86%
8 hab/km2	746.537	62.264	8,34%

Tabla 7: Características de la población nacida en el extranjero según número de habitantes del municipio o densidad de población.

Elaborado a partir de datos del INE (Censo anual de población 2021 – 2024).

España es en su conjunto un país atractivo para la inmigración, que permite incorporar población en edad joven, permitiendo así disponer de más tiempo para afrontar el cambio demográfico, tanto en la estructura de la población como en su distribución. Por eso las zonas rurales tienen la posibilidad de convertirse en espacios atractivos para nuevos pobladores, de origen nacional o extranjero, y con ello mejorará su vitalidad y resiliencia territorial.



Mapa 14: Ratio de personas extranjeras a nivel municipal. En color gris los municipios para los que no se ofrecen datos. Elaborado a partir de datos del INE.

⁶⁷ Ratio extranjería = (Población nacida en el extranjero / Población nacida en España) * 100

Como ya se ha señalado, la distribución de las personas que llegan desde otros países no es uniforme en el territorio, sino que se localizan en mayor proporción en las áreas más dinámicas, como el área metropolitana de Madrid, la costa Mediterránea, el Valle del Ebro y las islas, aumentando su peso en el conjunto de la población por encima de la media. Por el contrario, Castilla y León, Extremadura, el interior de Andalucía o el sur de Castilla - La Mancha son áreas con menor ratio de personas inmigrantes.

No obstante, se asiste a la transformación del papel de la población inmigrante en el entorno rural, donde, en promedio, casi el 10% de la población es de origen extranjero⁶⁸, resultando muy significativa su contribución al rejuvenecimiento demográfico de estas zonas de manera directa por la edad de las personas inmigrantes y la recuperación de la población infantil y joven en estas áreas. Así, en la franja de edad de 20 a 39 años la proporción de personas de origen extranjero alcanza el 16% de la población.

3.4 La emergencia climática

Los territorios de reto demográfico son espacios que acumulan impactos derivados del cambio climático, tales como sequías, incendios forestales, inundaciones, olas de calor o pérdida de productividad agraria, con riesgos sociales asociados como la pérdida de actividad económica, la falta de relevo generacional o la merma de la cohesión social y de los servicios básicos.

La relación entre emergencia climática y reto demográfico muestra claras evidencias en los últimos años. La Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático en España (ERICC-2025) destaca, entre sus resultados generales, que la vulnerabilidad ante la emergencia climática se concentra en territorios con menor capacidad de adaptación, como las zonas rurales despobladas.

El informe incide en que la despoblación es un factor transversal que agrava la vulnerabilidad territorial ante la emergencia climática, al actuar como un amplificador de los riesgos climáticos en sectores como el agropecuario, forestal, hídrico, energético o turístico. La vulnerabilidad de estos sectores se incrementa debido a factores no climáticos como la falta de relevo generacional, el declive de la ganadería extensiva, el abandono de los montes o la degradación ambiental. Un impacto transversal que queda demostrado al identificarse al abandono rural y la despoblación como factores de riesgo añadido o consecuencias de los impactos en 9 de los 14 estudios sectoriales incluidos en la ERICC-2025.

El abandono de los usos del territorio es uno de los factores de mayor riesgo ante los impactos más severos del cambio climático, como los incendios forestales o las inundaciones. Estos

⁶⁸ Fuente: Consejo Económico y Social [Informe sobre la realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas](#). 2025.

riesgos pueden profundizar los desequilibrios territoriales preexistentes, afectando a la identidad, la economía local y el atractivo de los territorios más vulnerables.

No obstante, aunque el medio rural es uno de los territorios más vulnerables ante el cambio climático en España, también es un elemento estratégico para avanzar en su mitigación y adaptación. Para ello, se requieren mecanismos que permitan reconocer los servicios ambientales que presta el medio rural, para hacer de la respuesta a la emergencia climática una oportunidad para la fijación y atracción de población, en línea con la nueva propuesta del Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática, presentada el 17 de diciembre de 2025⁶⁹.

Las políticas de reto demográfico y equidad territorial se sitúan como un instrumento de planificación esencial para avanzar en mitigación, adaptación y resiliencia frente al cambio climático. Sin cohesión territorial, la resiliencia de España frente a la emergencia climática se ve gravemente comprometida. Un territorio habitado, funcional, que además es productivo y está bien gestionado desde el punto de vista de la ordenación del territorio, la planificación y los usos del suelo, es clave frente a la emergencia climática.

La ERICC-2025 recuerda que los riesgos climáticos requieren políticas coordinadas, multisectoriales y de largo plazo, en la medida en que los riesgos climáticos son un sistema interconectado y no fenómenos aislados. La adaptación debe integrar política climática y políticas de reto demográfico, reforzando capacidades locales en municipios pequeños y zonas rurales para anticiparse a los impactos climáticos esperados.

La adaptación al cambio climático en los territorios de reto demográfico precisa del impulso de programas vinculados a la bioeconomía, la restauración ecológica, la creación de paisajes mosaico, la reforestación, la agricultura sostenible y regenerativa, la ganadería extensiva o la adecuación y reconstrucción, en su caso, de infraestructuras. Todo esto se traduce en nuevas posibilidades de empleos verdes asociados al territorio en los municipios más despoblados. También la transformación de los sistemas de regadío, a través de la digitalización e innovación, como medio para asegurar un uso eficiente y sostenible de los recursos hídricos y energéticos en la producción agroalimentaria e impulsar, así, la actividad económica, y avanzar en cohesión social y territorial.

El eje 6 de la nueva propuesta de Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática se orienta precisamente a la “Provisión de servicios básicos y nuevas oportunidades para la población del medio rural que generen resiliencia ante el cambio climático”. Este eje incorpora dos cuestiones de especial importancia. Por un lado, establece un sistema de ayudas económicas dirigidas a actividades del sector primario y pagos por servicios ecosistémicos, como pueden ser la gestión forestal, el pastoreo, la ganadería extensiva, la agricultura regenerativa, la protección y restauración de la biodiversidad o la prevención de incendios, vinculado a resultados. Por otro, prevé actuaciones para avanzar en el acceso a servicios básicos y en

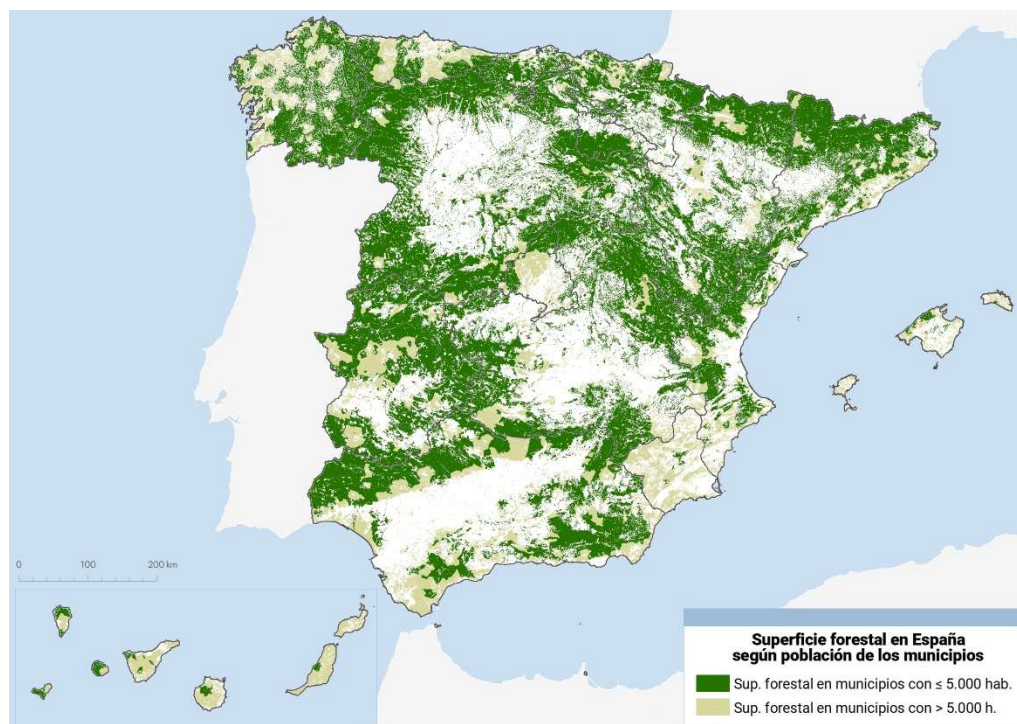
⁶⁹Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. [Pacto de Estado frente a la emergencia climática](#).

nuevas expectativas en el medio rural a través de la respuesta a los riesgos e impactos de la emergencia climática, mediante el fomento del empleo verde y el relevo generacional.

La evaluación incide en la necesidad de atender al reto demográfico y la lucha contra la despoblación, así como al impacto que las crisis derivadas de la emergencia climática, como las lluvias torrenciales, los incendios forestales, las olas de calor o las sequías, tienen en los territorios de menor población. Estas áreas cuentan, en términos generales, con menores recursos para afrontar tanto su prevención como la propia gestión de los eventos extremos, aunque su exposición a los riesgos sea muy alta.

Para entender esta exposición, puede señalarse que, entre 2018 y 2025, 2.159 ayuntamientos situados en zonas declaradas como afectadas gravemente por emergencias de protección civil han recibido subvenciones del Ministerio de Política Territorial para hacer frente a daños en infraestructuras, equipamientos o instalaciones, servicios y redes viarias de titularidad de las entidades locales afectadas. De ellos, 1.722, casi el 80%, son municipios con una población inferior a los 5.000 habitantes. Descontando las ayudas destinadas a las entidades locales afectadas por la DANA de octubre de 2024, han recibido el 40% de las ayudas dirigidas a los ayuntamientos para paliar los efectos de estas emergencias.

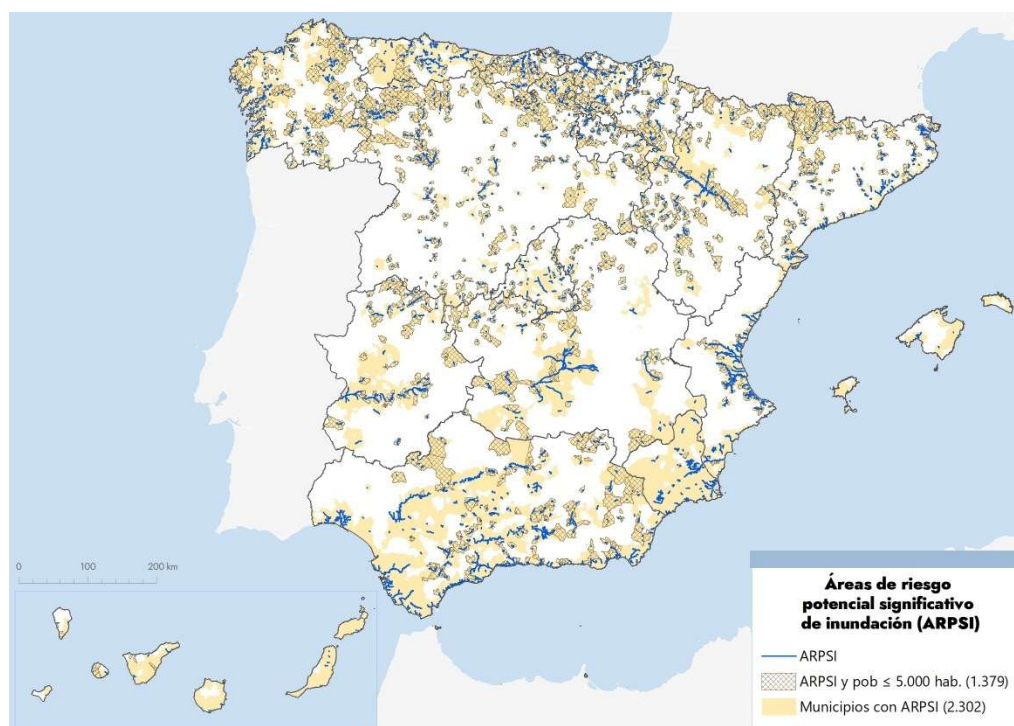
Unos efectos en el medio rural que, teniendo en cuenta la configuración geográfica y la evolución socioeconómica de nuestro país, pueden seguir aumentando a corto y medio plazo. La extensión de las zonas forestales y la localización de las áreas con riesgo potencial significativo de inundación (ARPSI) son dos ejemplos de la alta afección de los municipios de menor población a los riesgos derivados de la emergencia climática.



Mapa 15: Superficie forestal en España, según población de los municipios

De los más de 28 millones de hectáreas de superficie forestal que existe en España, 21,4 millones se ubican en municipios con una población inferior a los 5.000 habitantes; es decir, el 76% del total forestal. Este porcentaje es ligeramente mayor si se hace referencia a la superficie forestal arbolada, puesto que, de los 18,6 millones de hectáreas registradas, 14,4 millones se sitúan en pequeños municipios; esto es, el 79% del total forestal arbolado. Porcentajes que, en ambos casos, son superiores al peso de la superficie de los pequeños municipios en el conjunto del país, que es del 70%.

En cuanto a la exposición de las zonas rurales y los municipios de menor población al riesgo por inundación, hay que recordar que en España hay 2.302 municipios con áreas con riesgo potencial significativo de inundación; es decir, el 28% del total de municipios. De estos, 1.379 municipios, el 60% de los municipios con ARPSI, tienen menos de 5.000 habitantes.



Mapa 16: Municipios con áreas de riesgo potencial significativo de Inundación (ARPSI)

Aún mayor es el número de municipios rurales con zonas de flujo preferente ($T=100$) y zonas inundables ($T=500$). En el caso de las zonas de flujo preferente, de los 3.723 municipios afectados, 2.704, el 73%, tienen menos de 5.000 habitantes. En cuanto a las zonas inundables, hay 3.797 municipios expuestos, de los que 2.744 (el 72%), tienen menos de 5.000 habitantes.

Por tanto, resulta clave que los territorios de menor población y, en especial, aquellos que resulten más vulnerables a crisis ligadas al cambio climático, como incendios o inundaciones, dispongan de recursos para garantizar su resiliencia climática. Por ello, en otros ejes de la propuesta de Pacto de Estado, se prevén ayudas para los pequeños municipios en la lucha contra incendios, así como en la adaptación al riesgo de inundación.

En este marco, y debido a que los impactos del cambio climático son diferentes en cada territorio, resulta fundamental que los diferentes planes de actuación se adapten a las características territoriales y garanticen la continuidad de las comunicaciones. Asimismo, la población de entornos rurales debe disponer de los conocimientos y la información necesaria para afrontar de forma preparada y anticipada situaciones de emergencia y catástrofe ante eventos climáticos extremos en sintonía con el Eje 11 del Pacto de Estado que promueve una cultura cívica de la prevención.

Un ejemplo muy característico del desafío y, a su vez, la potencialidad que representa la respuesta a la emergencia climática en el mundo rural es el que tiene que ver con la prevención de los incendios forestales. Si bien el hecho de que en las zonas rurales haya mayor superficie

forestal las hace más propensas al fuego, es la despoblación rural la que exacerba este riesgo al incrementar la vegetación no controlada que actúa como combustible para los incendios y debilita prácticas tradicionales de gestión del fuego como la ganadería extensiva o el aprovechamiento de recursos forestales. El cambio climático, al intensificar la frecuencia y severidad de incendios, pone en riesgo el patrimonio etnográfico y los paisajes, provocando efectos en cascada: pérdida de conocimientos tradicionales, pérdidas económicas por destrucción de recursos agrarios y turísticos, degradación ambiental y desplazamiento de comunidades. Estos impactos combinados afectan a sistemas naturales, sociales y económicos, ampliando el daño inicial. Por lo tanto, la revitalización de los territorios rurales, el mantenimiento de los paisajes culturales y la preservación de la cultura intangible del manejo del fuego y del territorio y sus recursos pueden generar alternativas para minimizar el riesgo de grandes incendios.⁷⁰

Así, en el contexto de esta estrategia, la adaptación a los desafíos que plantea la emergencia climática en los territorios, precisamente, más vulnerables, puede transformarse en una nueva oportunidad que potencie su poblamiento, robustezca su contribución a la protección y restauración de la naturaleza y favorezca su adaptación a los diferentes escenarios que plantea el cambio climático.

3.5 La conectividad física en el territorio

Entre los elementos que permiten explicar las condiciones de funcionalidad y cohesión del territorio, y que deben formar parte del diagnóstico de esta nueva estrategia, está la conectividad física del territorio. Dentro de este amplio concepto, pueden analizarse cuestiones vinculadas a la infraestructura como a los servicios que conectan el territorio. En particular, es importante entender las condiciones de los territorios más afectados por este factor de vulnerabilidad, como son los territorios más remotos, entendiendo por tales aquellos más alejados en tiempo y distancia de núcleos urbanos de referencia, y que coinciden generalmente con zonas montañosas, así como los territorios insulares.

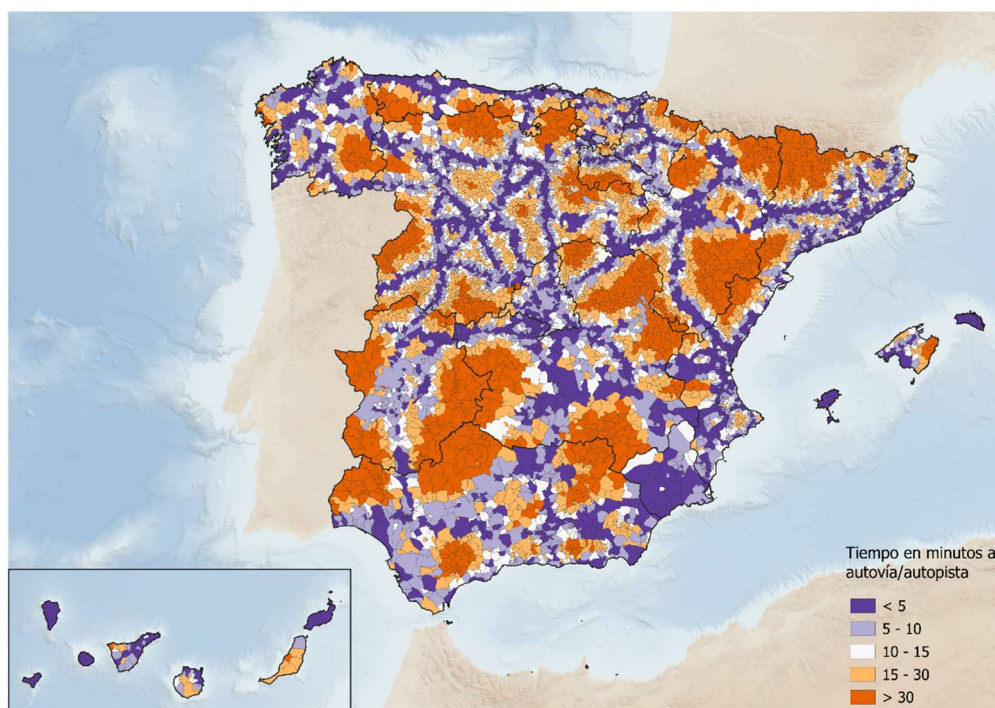
La importancia de la red viaria en entornos locales

La red viaria es la principal infraestructura que permite la vertebración territorial en cuanto a conectividad física, ofreciendo capilaridad en todo el territorio. Por tanto, cabe preguntarse si la dotación de nuestro país en cuanto a su red viaria es satisfactoria.

⁷⁰ Eguskiza Ortega, A. (2025). *Capítulo 08: Patrimonio Cultural*. En: Losada, I.J., Feliu, E., y Sanz, M.J. (Eds.), *Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático en España (ERICC-2025)*. (MITECO)

La red viaria puede dividirse en los tramos de alta capacidad (autovías y autopistas fundamentalmente) y aquellos tramos de la red secundaria, que son los que garantizan la capilaridad y el acceso a todos los núcleos urbanos por pequeños que sean.

España es el país europeo con mayor extensión de la red de vías de alta capacidad, con 17.666 km en el año 2023⁷¹, cifra que duplica la de Italia, supera ampliamente los 13.000 km de Alemania y los más de 11.000 km de Francia.



Mapa 17: Municipios en los que el tiempo de acceso a la red viaria de alta capacidad es superior a 30 min⁷²

Con el fin de analizar la accesibilidad a esta red de vías de alta capacidad en el territorio, se ha llevado a cabo un estudio en colaboración con el Instituto Geográfico Nacional para calcular el tiempo empleado en minutos para acceder a la autopista/autovía más cercana desde todos los municipios de España utilizando el coche privado como medio de transporte. De acuerdo con este análisis, de los 8.132 municipios en España, 1.420 municipios (en los que reside una población de 1.352.497 habitantes, 2,78% del total) están a más de 30 minutos en coche de una autopista/autovía. De ellos, 1.372 (el 97%) tienen menos de 5.000 habitantes, el 77% tiene menos de 12,5 hab/km² y el 65% menos de 8 habitantes/km². Sin embargo, solo 224

⁷¹ Fuente: Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible, [OTLE – Infraestructura y capital Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible](#)

⁷² Fuente: Instituto Geográfico Nacional, IGN. [Cálculo de distancias a través de la red viaria de la IGR-RT.](#) Informe disponible en https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/05_mapas_de_accesibilidad_del_ign.pdf

municipios⁷³, en los que reside el 0,39% de la población, están a más de 1 hora de la red de alta capacidad⁷⁴.

En relación con la conectividad viaria en los desplazamientos cotidianos, resulta fundamental el mantenimiento de la red de carreteras en su conjunto y, en particular, de las carreteras de ámbito local, ya que son vías esenciales para la movilidad diaria de las personas que residen en los entornos rurales y que les conectan con sus núcleos de referencia y proporcionan el acceso a la red de alta capacidad o a otras conexiones con la red viaria. Es imprescindible garantizar que las administraciones titulares de estas vías cuenten con los recursos financieros y técnicos que garanticen el buen mantenimiento y la mejora de estas vías.

Otro aspecto que considerar es la necesidad de adaptar las vías a nuevas formas de movilidad, e incorporen progresivamente soluciones que permitan la circulación segura de bicicletas y vehículos de movilidad personal entre núcleos de población próximos.

Los servicios de movilidad cotidiana en zonas rurales

La movilidad cotidiana es indispensable para acceder a actividades económicas o personales necesarias en el día a día. Los servicios de movilidad engloban las distintas opciones de desplazamiento disponibles para las personas y tienen un papel fundamental en los entornos de baja población o población dispersa, proporcionando alternativas al vehículo particular.

Cuando los servicios esenciales (lugar de trabajo, educación, salud, comercio, ocio, servicios financieros, cultura...) no están accesibles desde el núcleo de residencia mediante una movilidad activa (a pie, en bicicleta o con un vehículo de movilidad personal), se hace casi imprescindible contar con un vehículo particular o con alternativas de movilidad que garanticen un acceso efectivo a dichos servicios para quienes no pueden utilizar un vehículo privado, ya sea por falta de acceso, carencia de permiso, discapacidad, edad, renta u otras circunstancias.

La movilidad no es un fin en sí mismo, pero sí un medio imprescindible para acceder a derechos y oportunidades. Las administraciones públicas deben facilitar la existencia de soluciones de movilidad cotidiana, por ser esencial para la calidad de vida y las posibilidades de empleo, la formación, el acceso a bienes, servicios, cultura, ocio y demás actividades cotidianas.

⁷³ Prácticamente todos ellos (218 de 224) cuentan con menos de 5.000 habitantes, el 83% está en riesgo de despoblación (menos de 12,5 hab./km²) y el 69% en riesgo extremo (menos de 8 hab./km²).

⁷⁴ Resulta de interés el análisis de acceso por secciones censales realizado para 2022, publicado en la web del IGN:

<https://ign-esp.maps.arcgis.com/apps/dashboards/ee39f53cd322495c8035a81780a49bb7>

En este sentido, la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible, reconoce el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a disfrutar de un sistema multimodal de movilidad sostenible, justo e inclusivo en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales, además de atender a las personas menos favorecidas y de las zonas geográficas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad cotidiana.

En zonas de baja densidad de población o zonas remotas, esta cuestión es especialmente relevante y, cuando las soluciones son insuficientes, cada vez está más asentado el concepto de pobreza de transporte. Este concepto se define por primera vez de manera oficial en el Reglamento Europeo 2023/955⁷⁵, por el que se establece un Fondo Social para el Clima, como “la incapacidad o dificultad de las personas y los hogares para hacer frente a los costes del transporte público o privado, o su falta de acceso o su acceso limitado al transporte preciso para acceder a servicios y actividades socioeconómicos esenciales, teniendo en cuenta el contexto nacional y espacial”. Este concepto se refuerza en la Recomendación (UE) 2025/1021 de la Comisión, de 22 de mayo de 2025, sobre la pobreza de transporte: garantizar una movilidad asequible, accesible y justa, donde se pide a los Estados miembros desarrollar un enfoque estratégico para combatir y prevenir la pobreza de transporte, diseñando y planificando un conjunto de políticas y medidas que beneficien prioritariamente a las personas, hogares, microempresas y territorios más vulnerables y afectados por la pobreza de transporte. Por último, también se define en la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible como la incapacidad o dificultad de las personas y los hogares para hacer frente a los costes del transporte público o privado, o su falta de acceso o su acceso limitado a un transporte que permita acceder a servicios y actividades socioeconómicos esenciales en condiciones suficientes para una buena calidad de vida, teniendo en cuenta el contexto social y territorial.

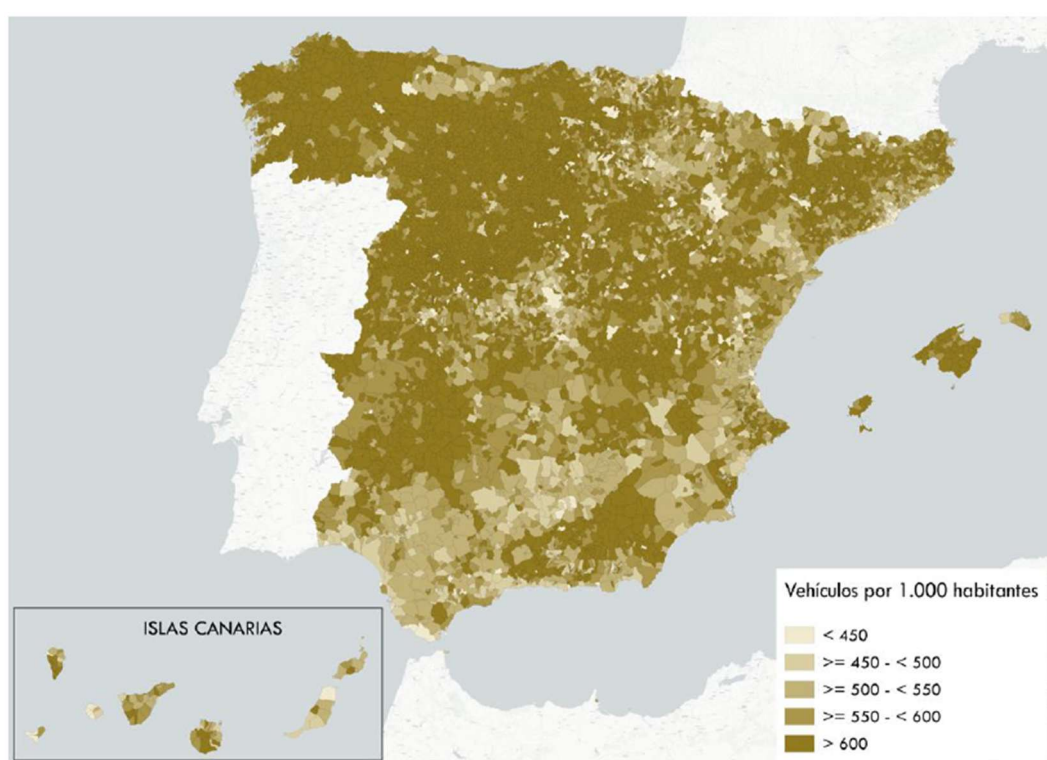
Se suelen distinguir tres dimensiones en la pobreza de transporte:

- Disponibilidad: existencia de opciones de transporte público y privado para satisfacer las necesidades de actividad diaria.
- Accesibilidad: capacidad para alcanzar servicios y actividades básicas en tiempo razonable.
- Asequibilidad: capacidad de un hogar o un ciudadano para hacer frente a los gastos derivados de la movilidad requerida para acceder a actividades esenciales.

⁷⁵ Reglamento (UE) 2023/955, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060.

La problemática se analiza en detalle en el informe del Observatorio del Transporte y la Logística de España⁷⁶. Los hogares situados en zonas rurales son más vulnerables a la falta de disponibilidad de transporte y de accesibilidad a los servicios respecto a los hogares de zonas urbanas. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE⁷⁷, en 2024 un 84,8% de las personas residentes en áreas poco pobladas no eran usuarias frecuentes del transporte público, por ausencia del transporte (23%) o por su baja frecuencia (8,6%). Las zonas más diseminadas tienen menor disponibilidad de servicios de transporte público o estos son inexistentes, por lo que la dependencia del automóvil es mayor. Esta falta de alternativas hace que las personas que no tienen acceso a un vehículo privado tienen, consecuentemente, menor acceso a actividades o servicios esenciales.

La dependencia del automóvil⁷⁸ se refleja en el grado de motorización. Según datos de la Dirección General de Tráfico, el índice de motorización en áreas urbanas es de 470 vehículos por cada 1.000 habitantes, mientras que en áreas rurales llega a los 698 vehículos por cada 1.000 habitantes.



Mapa 18: Índice de motorización según municipios (España, 2023).
Fuente: OTLE.

⁷⁶ Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, Observatorio del Transporte y la Logística en España (OTLE). “[Pobreza de Transporte. El reto de no dejar a nadie atrás](#)”.

⁷⁷ Fuentes: INE. [Personas de 16 o más años que no utilizan con frecuencia el transporte público según razón principal por grado de urbanización](#)

⁷⁸ Fuente ÍndiceAROE 2024; Riesgo depobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) y sus componentes por grado de urbanización. (60262)

Las zonas rurales son, además, más vulnerables a problemas de asequibilidad en el transporte. Según los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, tanto el gasto medio en transporte como el porcentaje de gasto sobre el total es mayor en hogares de áreas rurales que en urbanas, ya que, por norma general, en las zonas urbanas la mayor disponibilidad de transporte público reduce la dependencia del vehículo privado y el gasto medio es menor.

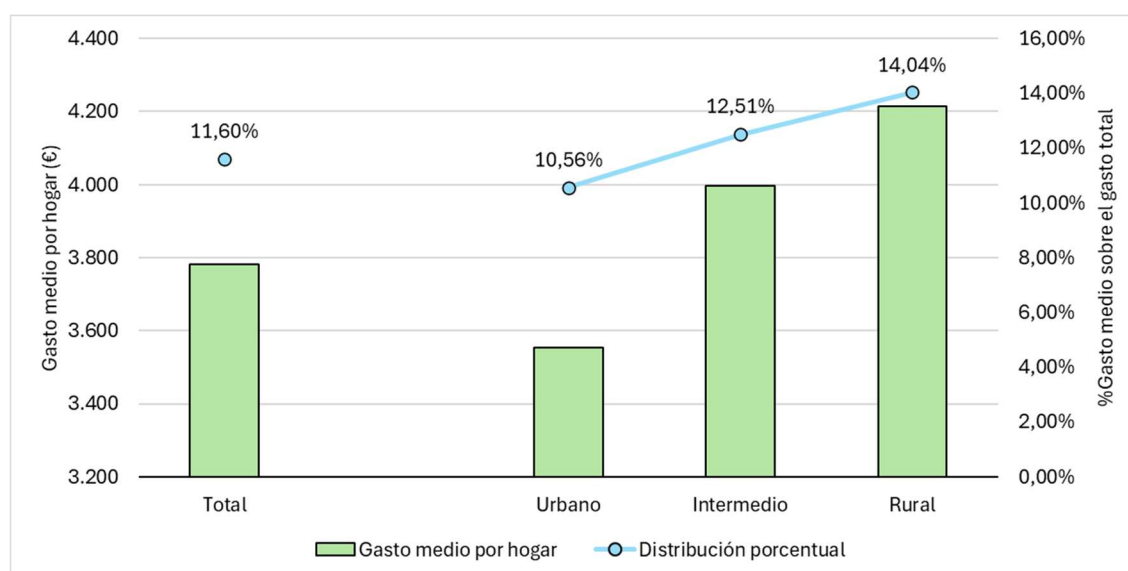


Gráfico 17: Gasto medio anual por hogar en transporte y % de gasto total según grado de urbanización (España, 2023).

Elaborado a partir de datos del OTLE y del INE (Encuesta de Presupuestos Familiares).

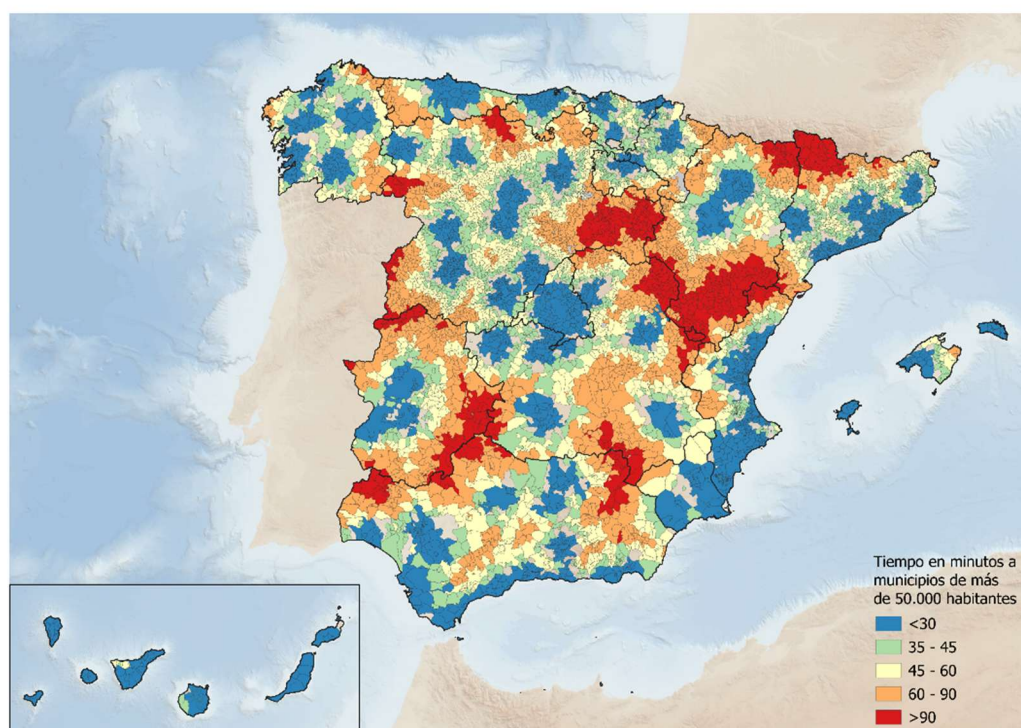
Al distinguir los gastos en transporte público o en transporte privado se observa que el gasto vinculado al vehículo privado es mayor en ámbitos rurales, donde los servicios de transporte público son más escasos o menos accesibles. El porcentaje de gasto vinculado al vehículo privado en 2023 representó un 96,2 % del gasto total en transporte en áreas rurales, mucho mayor que en las áreas urbanas (87,4 %). Esto se debe a que la dependencia del vehículo privado requiere una mayor inversión y mayores gastos asociados en combustible, mantenimiento y seguros.

Sin embargo, hay algunos datos favorables al entorno rural en relación con el tiempo diario invertido en transporte. De acuerdo con los datos de Eurostat⁷⁹, hay un mayor porcentaje de trabajadores que tienen su lugar de trabajo a menos de 30 minutos en las áreas rurales (69,5 % en la UE y 73,2 % en España), mientras que en las áreas urbanas este porcentaje es menor (59,7 % en la UE y 61,8 % en España). En la misma línea, el porcentaje de trabajadores que tarda 60 minutos o más a su centro de trabajo es mayor en las áreas urbanas.

⁷⁹ Fuente: Eurostat [Employed persons by commuting time, educational attainment level and degree of urbanisation \(2019\)](#)

Remotidad

Una de las dimensiones más evidentes de la vulnerabilidad territorial se da en aquellas zonas remotas por su lejanía a capitales de provincia u otros núcleos de referencia. La vulnerabilidad de las zonas remotas se debe a las dificultades de acceso físico a las poblaciones de referencia, aquellas en las que se ubican los servicios públicos esenciales para un territorio, como los centros sanitarios de mayor especialización, el acceso a núcleos de comunicaciones (autobuses larga distancia, red ferroviaria), los servicios educativos y comerciales, etc.



*Mapa 19: Tiempo en minutos al municipio de 50.000 o más habitantes más cercano.
En color gris los municipios para los que no se ofrecen datos. Elaborado a partir de datos del IGN.*

Se debe seguir avanzando en la definición e identificación de remotidad para cada núcleo de población, partiendo de la situación de aquellos núcleos de población situados a más de 60 o 90 minutos de su núcleo de referencia, entendiendo éste como el núcleo urbano de al menos 50.000 habitantes más cercano.

Es importante que, cuando se analice la remotidad de un territorio, las distancias a los núcleos de referencia se midan en tiempo y no en distancia física, puesto que en zonas montañosas o con relieves abruptos distancias físicas cortas pueden suponer tiempos de viaje más largos, lo que expresa mejor la dificultad real de acceso a los servicios. Además, hay que recordar que la remotidad se concentra en zonas de montaña, donde la vulnerabilidad se puede ver incrementada por dificultades orográficas o climáticas (por ejemplo, la falta de accesibilidad en invierno).

Un caso especial de remotidad se produce en las zonas transfronterizas de nuestro país, cuando, por proximidad, el núcleo de referencia puede situarse al otro lado de la frontera, en Francia o Portugal. Por ello, es preciso seguir articulando herramientas de cooperación transfronteriza.

Insularidad

Por otra parte, cabe mencionar la especial situación de los territorios extrapeninsulares (Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla), con sus características derivadas de situaciones de insularidad o aislamiento, lo que determina dificultades adicionales en su conectividad con el resto del territorio nacional, tanto en los flujos de personas como de mercancías. En las islas se producen situaciones conectadas de aislamiento, cuando los flujos de transporte (marítimo, aéreo) requieren de una o dos interconexiones adicionales. En el caso de las islas Canarias, además, se añade su condición de región ultraperiférica dentro de la UE.

En cuanto a la distribución de población de estos territorios, su situación es singular. En el caso de las islas Baleares, no hay problemas de despoblación, sino de sobrepoblación en los períodos de alta afluencia en verano (con dificultades añadidas derivadas de la saturación de los servicios públicos, la dificultad para la provisión de plazas, o la difícil accesibilidad a la vivienda por su escasez y precio...). En Canarias la situación es mixta, conviviendo islas con problemas de sobrepoblación con otras con baja densidad de población y situaciones de doble o triple aislamiento por insularidad.

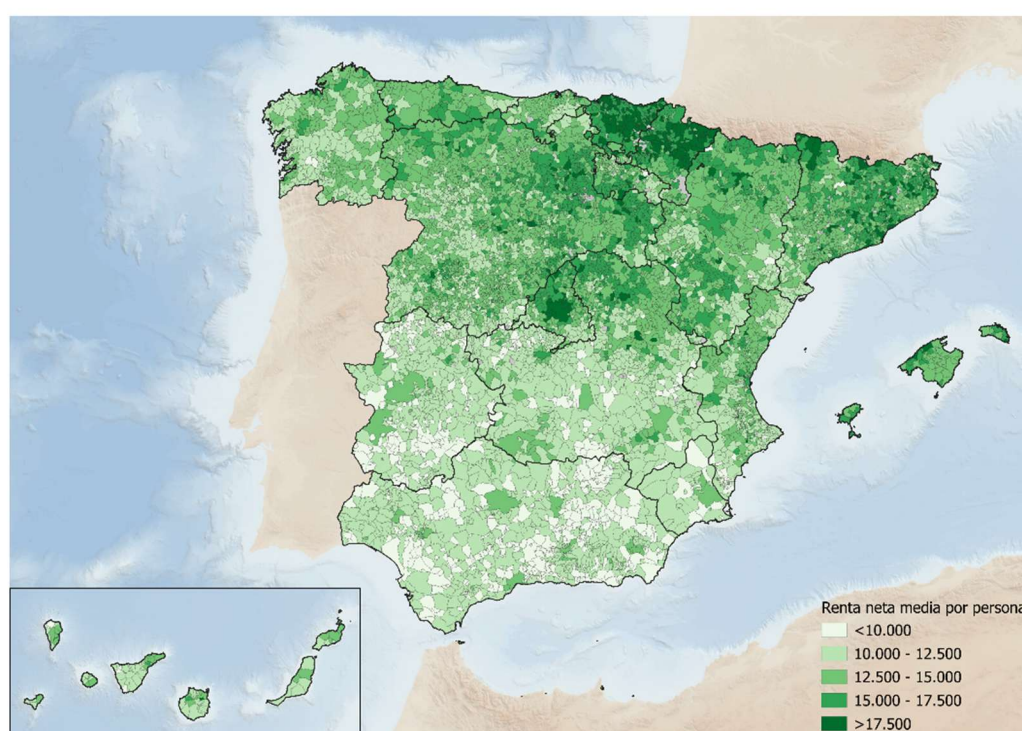
Ceuta y Melilla no están afectadas por la despoblación, pero su situación extrapeninsular implica una vulnerabilidad en su capacidad de conexión con el resto del territorio nacional.

Estos territorios comparten vulnerabilidades que afectan más a la conectividad física de medio o largo recorrido (conexiones con otras islas o con la península) que a la movilidad cotidiana, por lo que son atendidas por políticas públicas específicamente diseñadas para ello, como la bonificación de billetes para residentes en territorios no peninsulares, la declaración de obligaciones de servicio público que garanticen la conectividad marítima y/o aérea de estos territorios o las bonificaciones al transporte de mercancías, así como otras medidas para compensar la situación de región ultraperiférica, como la aplicación del impuesto general indirecto canario (IGIC) en lugar del IVA.

3.6 Dinamismo económico. Renta y diversificación de la economía

La evolución socioeconómica y el cambio demográfico en el territorio son dos procesos interconectados, en el que las variables son, en muchos casos, causas y consecuencias. Por ello, para avanzar en la nueva Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico deben analizarse cuestiones de índole socioeconómica, como la calidad de vida y los factores económicos que afectan a los habitantes.

Entre ellas, es importante la distribución de la renta media por persona a nivel municipal, que se refleja en el mapa adjunto.



*Mapa 20: Distribución de la renta neta media por persona a nivel municipal en 2022.
Elaborado a partir de datos del INE.*

Las desigualdades a nivel de renta responden tanto a diferencias entre grandes áreas (más marcada entre norte y sur) como entre los territorios rurales y urbanos. Existe una brecha de 38 puntos en la renta disponible media entre los municipios menos poblados (<1.000 habitantes) y los más poblados (>500.000 habitantes). Es decir, la renta disponible media en los municipios de menos de 1.000 habitantes es el 78% de la renta disponible media en España, y el 64% de la existente en los de más de 500.000 habitantes)⁸⁰. No obstante, la

⁸⁰ Fuente: AEAT. [Estadística de los declarantes del IRPF por municipios: 2022: Renta bruta y Renta disponible por CCAA, provincia y tamaño de población Distribución geográfica: Total](#)

evolución es positiva y esta brecha se ha reducido en los últimos años, ya que era de 26 puntos respecto a la media, y de 42 puntos sobre las grandes ciudades, en 2018.

Las zonas rurales también registran un mayor número de personas que está en riesgo de pobreza o exclusión social, que alcanza un tercio de la población, lo que supone una tasa de 3 puntos superior a la media⁸¹. Asimismo, se da más concentración de riesgo de pobreza en la infancia en zonas rurales (35,7%) respecto a urbanas (34%)⁸², ambos aspectos contemplados en los retos de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030 en la que se proponen líneas de actuación teniendo en cuenta las particularidades del ámbito rural.

En cambio, los niveles de ocupación y desempleo no son un factor diferenciador en el mundo rural. Sin distinguir entre sexos, el paro en los municipios de menos de 5.000 habitantes (medido como porcentaje de desempleados sobre la población activa) no difieren significativamente de las cifras nacionales, e incluso presentan menores cifras de desempleo que municipios de mayor tamaño (salvo las muy grandes ciudades). En determinados sectores se detectan dificultades en la provisión de mano de obra y de relevo generacional, sobre todo en sectores como la actividad agraria.

Distinguiendo por sexos, el desempleo masculino es inferior al nacional en estos pequeños municipios, pero, por el contrario, el desempleo de mujeres en zonas rurales sí supera la media nacional.

	Total	Hombres	Mujeres
Total nacional	12,29	11	13,73
Municipios con 500.000 hab. o más	9,1	9,22	8,98
Capitales de provincia con menos de 500.000 hab.	12,12	11,12	13,18
Municipios entre 100.000 y 500.000 hab. que no son capitales	12,51	11,21	13,99
Municipios entre 50.000 y 100.000 hab. que no son capitales	12,86	11,06	14,91
Municipios entre 2.000 y 50.000 hab. que no son capitales	13,91	11,92	16,19
Municipios entre 5.000 y 20.000 hab.	13,47	11,96	15,21
Municipios de menos de 5.000 hab.	12,26	10,22	14,78

*Tabla 8: Tasa de paro según tamaño de municipio,
Datos de la EPA 1er trimestre 2024 facilitados por el INE*

Si se analizan las cifras de actividad, esta sí es significativamente inferior en los municipios de pequeño tamaño, lo cual está relacionado con el alto índice de envejecimiento de la población rural, que hace disminuir la tasa de actividad al ser menor la población activa frente a la población total.

⁸¹ Fuente [Índice AROPE 2024; Riesgo de pobreza o exclusión social \(objetivo Europa 2030\) y sus componentes por grado de urbanización. \(60262\)](#)

⁸²Fuente_ Plataforma de Infancia según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida con Enfoque de Infancia 2025 INE .[Análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida con enfoque de infancia 2025 \(abril 2025\)](#)

	Total	Hombres	Mujeres
Total nacional	58,63	63,73	53,8
Municipios con 500.000 hab. o más	62,33	67,39	57,81
Capitales de provincia con menos de 500.000 hab.	57,1	61,46	53,11
Municipios entre 100.000 y 500.000 hab. que no son capitales	58,72	64,57	53,28
Municipios entre 50.000 y 100.000 hab. que no son capitales	60,24	66,19	54,64
Municipios entre 2.000 y 50.000 hab. que no son capitales	58,74	63,68	53,95
Municipios entre 5.000 y menos de 20.000 hab.	58,58	63,6	53,7
Municipios de menos de 5.000 hab.	53,64	58,98	48,26

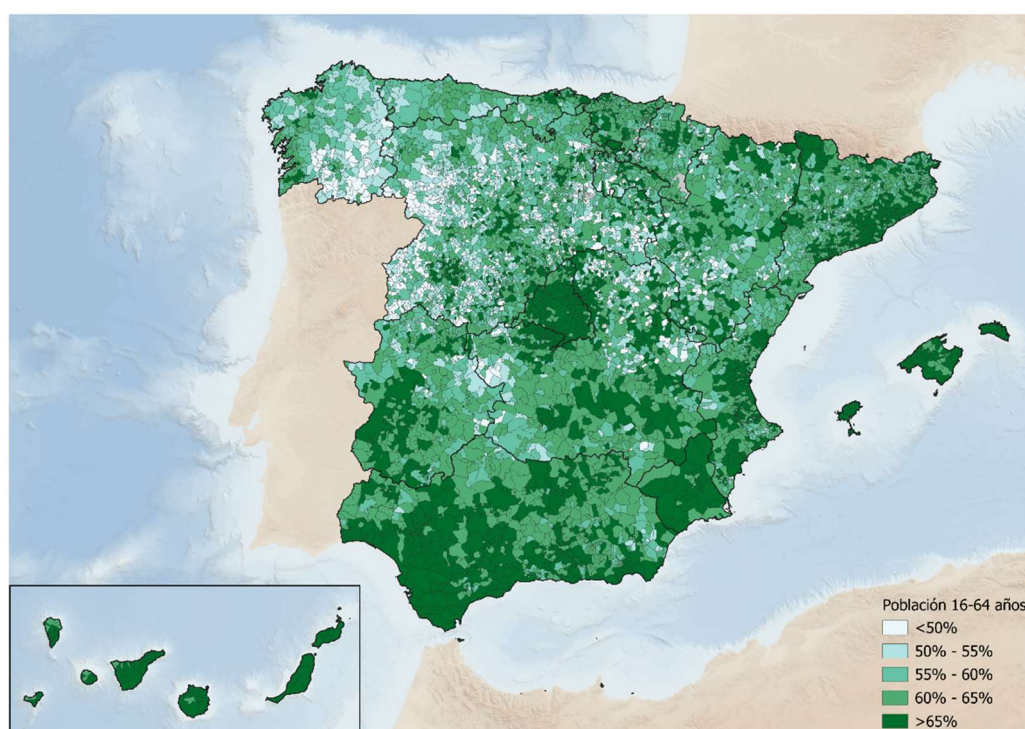
*Tabla 9: Tasa de actividad según tamaño de municipio
Datos de la EPA 1er trimestre 2024 facilitados por el INE*

El empleo está también influenciado por los diferentes sectores de actividad, y en las áreas rurales existe un mayor peso del sector primario en la actividad económica, y una menor diversificación de la economía. La ocupación en el sector agrario se concentra en las zonas rurales (representa un 12,6% sobre su total en municipios de menos de 5.000 habitantes) y tiene poca presencia en los grandes núcleos urbanos (<1% en municipios de más de 500.000 habitantes). En este sentido, se aprecia una polaridad norte – sur, ya que Andalucía, Murcia, Extremadura y sur de Castilla - La Mancha son zonas donde la población ocupada en el sector agrario es mayor⁸³. Casi un 27% de las personas que trabajan en el sector agrícola en España son mujeres, pero solo el 23% en municipios de menos de 5.000 habitantes. El porcentaje de parados en el sector primario es el 9'2%⁸⁴, cuando representan el 3'4% del total de ocupados según el Informe del Mercado de Trabajo Estatal de 2025 (con datos de 2024).

El sector servicios es el sector más equilibrado entre hombres y mujeres, y representa más del 85% de la actividad en grandes núcleos urbanos y un 61,3% en municipios con menos de 5.000 residentes. En cuanto al sector industrial, hay un mayor peso relativo de esta rama en la estructura económica de las áreas rurales, puesto que el 18,5% de los residentes en municipios pequeños se dedican a la industria, mientras que en las principales ciudades ese porcentaje se sitúa en torno al 10%. Respecto a las diferencias de género, es un sector predominantemente masculino, con menos del 29% de las mujeres participando en los municipios más pequeños.

⁸³ Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Total de afiliados

⁸⁴ Fuente: SEPE [Informe del Mercado de Trabajo Estatal 2025](#)



*Mapa 21: Porcentaje de población en edad de trabajar (16-64 años) a nivel municipal.
En color gris los municipios para los que no se ofrecen datos. Elaborado a partir de datos del INE.*

La falta de diversificación de la economía en zonas de baja densidad de población conduce a una paradoja de falta de mano de obra y relevo generacional, muy acuciante en algunos sectores (sector primario, cuidados, oficios ligados a la construcción, entre otros) y en los territorios con menor población en edad de trabajar. Estas expectativas laborales ligadas a la falta de mano de obra y relevo generacional conviven con la tendencia de la población joven a abandonar las zonas rurales por la falta de empleos con perfiles de mayor cualificación o mayor atractivo en cuanto a la carrera profesional.

Entre las iniciativas para el desarrollo y la consolidación del tejido productivo en zonas despobladas, destaca la puesta en marcha de ayudas de funcionamiento en las tres provincias cuya densidad de población se sitúa por debajo de los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado⁸⁵ (Soria, Teruel y Cuenca), tal y como aprobó tal y como se aprobó con la Comisión Europea en el Mapa de Ayudas de Finalidad Regional. Desde 2023 se aplican reducciones a las cotizaciones a la Seguridad Social tanto en la cuota de autónomos que desarrollen su actividad en estas tres provincias, como en los contratos indefinidos ya existentes (5% de reducción en cotización por contingencias comunes), nuevos contratos (15%), y mayor intensidad de ayuda (20%) en nuevos contratos en los municipios de hasta 1.000 habitantes.

⁸⁵ De acuerdo con lo aprobado por la Comisión Europea que establece las intensidades máximas de las ayudas de funcionamiento para NUT-3 de hasta 12,5 hab./km²

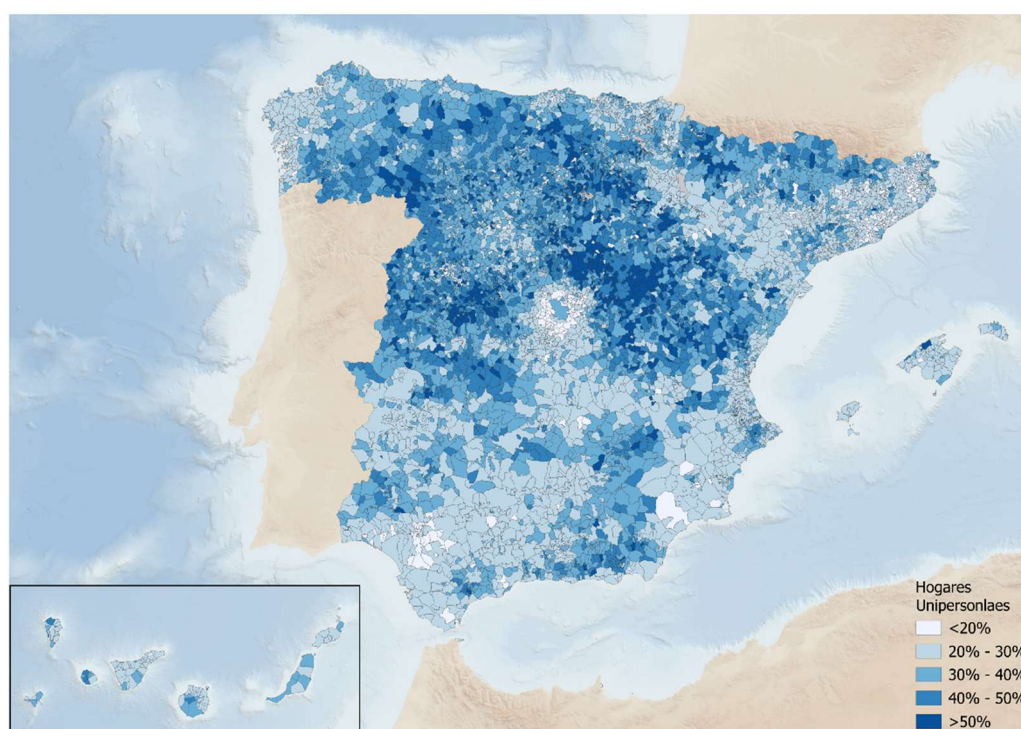
Otra política para impulsar la actividad económica en zonas de reto demográfico es el Fondo de Inversiones de Teruel. Desde 1992, el FITE suple la exclusión de la provincia de Teruel del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), puesto que, si bien la Aragón no es beneficiaria del FCI por su nivel de renta, la provincia de Teruel presenta desigualdades interterritoriales significativas. Con las aportaciones al Fondo se cofinancian, a partes iguales entre la AGE y el Gobierno de Aragón, proyectos y actuaciones favorecedores del desarrollo económico y social de la provincia de Teruel.

3.7 Aspectos sociales. Salud, educación, ocio y calidad de vida

La última de las dimensiones incluidas en este diagnóstico es la referida a aspectos sociales. En relación con las cuestiones de carácter social que influyen en la calidad de vida y la equidad territorial, un aspecto que está siendo fruto de atención creciente es el fenómeno de la soledad no deseada, abordada a través del Marco estratégico estatal de las Soledades, que afecta ya al 20% de la sociedad en España.

En las zonas rurales el fenómeno se concentra en la juventud, con un 34,6% de personas entre 18 y 24 años que señalan sufrir soledad no deseada, y ese sentimiento aumenta en las zonas rurales (37,2% y en pequeñas ciudades 39,7%). Sin embargo, en el grupo de personas mayores ocurre lo contrario, el sentimiento de soledad es significativamente mayor en las ciudades (25,1%) que en los pueblos (12,7%), encontrando por lo tanto resultados diversos en pequeños municipios que varían en función de la edad⁸⁶.

⁸⁶Fuente: Observatorio Estatal de la Soledad no Deseada. [InformeBarometro soledad-v2.pdf](#)



*Mapa 22: Porcentaje de hogares unipersonales a nivel municipal.
En color gris los municipios para los que no se ofrecen datos. Elaborado a partir de datos del INE.*

Se percibe mayor sentimiento de soledad en personas con discapacidad, por la falta de apoyo que pueden sufrir en áreas en las que se encuentran más aisladas, situación que se vio acrecentada sobre todo durante la pandemia. En torno a un 40% de las personas con discapacidad manifiestan problemas de accesibilidad⁸⁷, valor que aumenta en zonas más despobladas y con menos recursos. En 2020, las personas con discapacidad que declararon tener dificultades en su vida cotidiana para desenvolverse con normalidad representaban el 34,8% en las zonas rurales⁸⁸, es decir, una de cada tres. Ha de completarse el desarrollo de una cartera de servicios rural inclusiva que permita eliminar las barreras de acceso⁸⁹. Por sexo, el 71% de las mujeres que sufren discapacidad en zonas rurales considera que su calidad de vida es peor que la de los hombres con discapacidad, según estudios de la Fundación Cermi Mujeres.

Asimismo, merece atención la situación de las personas LGTBI+, que declaran en un 13% haber abandonado su lugar de residencia por motivos relacionados con la orientación sexual y/o identidad de género, y hasta el 21,5% afirma habérselo planteado en algún momento. En todo caso, un 13,5% de estas personas iniciaron su desplazamiento desde un entorno rural.

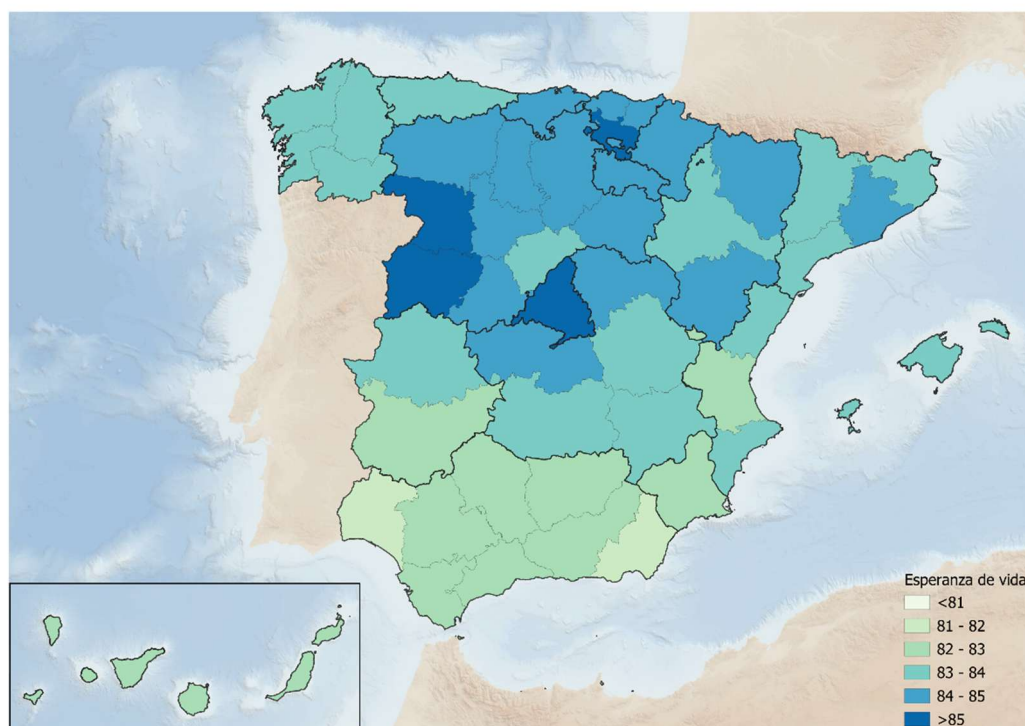
⁸⁷ Fuente: INE. [Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia. Población residente en centros \(EDAD centros\). Año 2020](#)

⁸⁸ Fuente: CERMI. [Las personas con discapacidad residentes en el medio rural Situación y propuestas de acción 2025](#)

⁸⁹ Fuente: CERMI. [cermi.es semanal - cermi.es semanal Nº 416 - Discapacidad, medio rural y soledad](#)

En cuanto al porcentaje de personas LGTBI+ que afirman haberse sentido discriminadas en los últimos 5 años es similar entre residentes en pueblos que en grandes ciudades (38%)⁹⁰.

En cuanto a la calidad de vida y su traslación a la esperanza de vida, no parecen encontrarse diferencias significativas entre las zonas rurales y urbanas.



*Mapa 23: Esperanza de vida a nivel provincial.
Elaborado a partir de datos del INE.*

Según un informe del Colegio de Farmacéuticos⁹¹, los determinantes sociales de la salud responden a diferentes esquemas en el mundo rural y urbano. En el mundo rural se fuma y bebe a edades más tempranas, pero en la ciudad hay mayor consumo de drogas ilegales. Los y las adolescentes de zonas rurales reportan más horas de sueño y mayores niveles de calidad de vida que los chicos y las chicas de la ciudad. En zonas urbanas se realiza más ejercicio físico, pero también se ingiere más comida rápida.

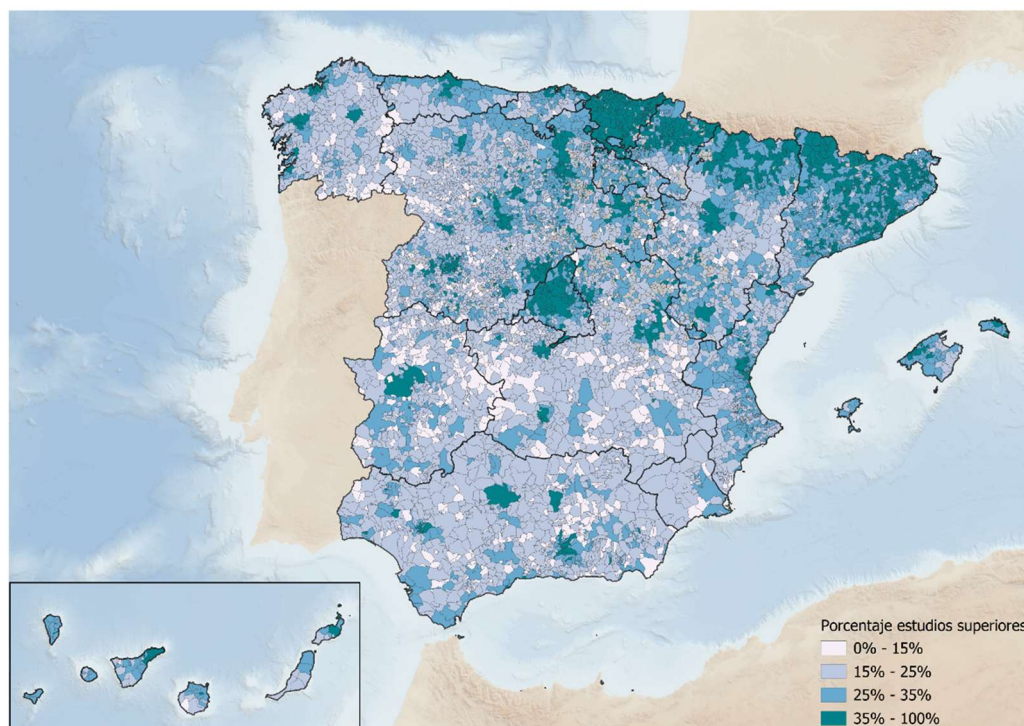
En cuanto al acceso a servicios sanitarios, la distancia que recorren los habitantes de zonas rurales para acceder a un centro de salud es superior a los de zonas rurales. Sin embargo, es en las grandes ciudades donde se encuentra el mayor riesgo de mortalidad por todas las

⁹⁰ Fuente: FELGTLBI+ con apoyo del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 y la Universidad de Salamanca. Datos de estudio Estado LGTLBI+. Sexilio.

⁹¹ Fuente: Instituto de Salud Global Barcelona. Informe "Determinantes sociales de la salud. Abordaje desde la visión de la sociedad civil. Consejo General de Colegios Farmacéuticos.

causas debido a factores como la contaminación atmosférica⁹² y acústica, o los eventos de temperatura extrema.

En relación con el desempeño escolar, el informe PISA 2022⁹³ no encuentra diferencias significativas entre el medio rural y el urbano si se igualan los factores socioeconómicos. En general, las aulas en el medio urbano atienden a un mayor número de alumnos y se encuentra un mayor grado de cualificación entre los docentes, pero una menor involucración de los padres respecto al medio rural⁹⁴.



Mapa 24: Porcentaje de población cuya titulación de más alto nivel terminada son los estudios superiores

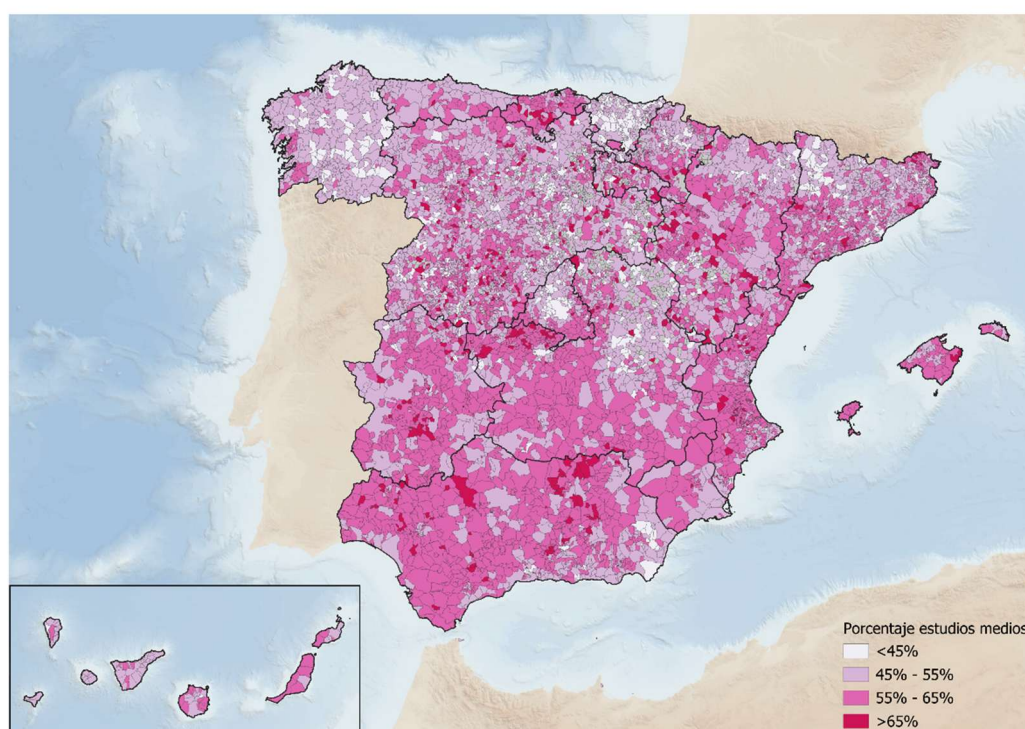
Elaborado a partir de datos del INE.

En cuanto al nivel formativo de la población en España y las diferencias entre áreas, se pueden apreciar tendencias como la dualidad norte-sur en lo que respecta al nivel de estudios superiores, encontrando una mayor concentración en el área noreste peninsular y la zona centro. Se observa también un mayor porcentaje de población con estudios superiores en las capitales de provincias y grandes ciudades, posiblemente condicionado por la propia ubicación geográfica de las universidades.

⁹² En España se estimaron 30.000 muertes prematuras por contaminación del aire, en el año 2022. Fuente: datos de la Agencia Europea del Medioambiente, recogidos en el informe de Ecologistas en Acción- [La calidad del aire en el Estado Español 2024](#)

⁹³ El informe PISA se realiza sobre los países de la OCDE y que considera medio rural a los municipios de menos de 3.000 habitantes

⁹⁴ Fuente: OCDE. [PISA 2015 Results \(Volume II\) \(EN\)](#)



Mapa 25: Porcentaje de población cuya titulación de más alto nivel terminada son estudios de grado medio⁹⁵

Elaborado a partir de datos del INE.

Otra de las dimensiones del análisis social del territorio es el acceso al ocio. Según los datos del Informe “Juventud en España 2024”⁹⁶, la juventud del ámbito rural dedica más tiempo al ocio (25,7 horas semanales) en comparación con las personas jóvenes de las ciudades metropolitanas (22 horas). Respecto a formas de ocio, el 81% de la juventud de entornos rurales pasan tiempo en Internet de forma diaria y un 56,4% ve la televisión todos los días frente al 73% y 38,7% respectivamente en entornos de grandes ciudades. Por el contrario, la juventud urbana va de forma regular al cine un 42%, frente a un 26% de jóvenes en el ámbito rural. En cuanto a la lectura, mientras un 30 % de las personas jóvenes del entorno metropolitano leen 1 o 2 veces por semana, lo hace sólo un 21 % de jóvenes de ámbitos rurales.

Si se analizan las actividades de ocio más grupales y socializadoras, la actividad de reunirse y salir con las amistades es más importante en el ámbito rural, donde un 23,8 % de jóvenes del ámbito rural ven sus amigos/as todos los días, frente al 15,5% en las metrópolis. No se detectan diferencias entre los entornos rural y urbano en ir a bares o a discotecas.

⁹⁵ En el mapa se recoge el porcentaje de población en cada municipio cuyo nivel de formación más alto son estudios de grado medio. En el mapa no se reflejan, por tanto, la población con estudios superiores (que puede consultarse en el mapa anterior). Esto hace que en los entornos urbanos aparezcan en colores claros.

⁹⁶Fuente: INJUVE [Informe Juventud en España 2024](#) (2025)

3.8 Los territorios de alta concentración de población

La política de reto demográfico se centra en atender los retos que se presentan en zonas caracterizadas por la baja densidad o alta dispersión de habitantes. Sin embargo, la fuerte concentración de la población en grandes ciudades también conlleva desafíos para estos territorios, que impactan en la calidad de vida.

Un claro ejemplo son los problemas de acceso a la vivienda en zonas tensionadas. También el tiempo diario a desplazamientos cotidianos (hacia el lugar de trabajo o estudios) aumenta con la mayor concentración de la población por el crecimiento geográfico de los núcleos urbanos. Mientras que un 61,8% de los trabajadores tienen su trabajo a menos de 30 minutos en las ciudades, en las zonas rurales ese porcentaje aumenta a un 73,2%⁹⁷. Las zonas de alta concentración de población presentan también peores datos de contaminación⁹⁸, tanto en calidad del aire como en contaminación acústica.

Las dos ciudades de mayor concentración son Madrid y Barcelona. El municipio de Madrid ha alcanzado los 3,4 millones de habitantes⁹⁹, su cifra histórica más alta. La Comunidad de Madrid supera los 7 millones de habitantes y prevé alcanzar los 8 millones en el año 2039¹⁰⁰. Por su parte, el Área Metropolitana de Barcelona aglutina a más de 3,5 millones de personas¹⁰¹, también con tendencia creciente. El INE¹⁰² también proyecta grandes aumentos de población a largo plazo en Illes Balears (crecimiento del 19,0%), Comunitat Valenciana (19,0%) y Región de Murcia (17,2%). Para el año 2039 se prevé que en Madrid y Barcelona resida el 27,41% de la población nacional. Si se tiene en cuenta a Valencia, Alicante o Málaga la concentración en grandes áreas urbanas puede llegar al 42,8%¹⁰³.

En este sentido, la política de reto demográfico, equidad territorial y lucha contra la despoblación, en la medida en que fomenta la funcionalidad del territorio en su conjunto, facilitando el acceso a servicios, infraestructuras y posibilidades en todos los territorios, supone una oportunidad también para las zonas tensionadas.

Cuantas más posibilidades de desarrollo tengan nuestras zonas rurales y pueblos, mayores alternativas tendrá la ciudadanía para decidir con libertad su lugar de residencia y que la

⁹⁷ Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Observatorio del Transporte y la Logística de España. [Informe monográfico Pobreza de transporte](#).

⁹⁸ Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Subdirección General de Aire Limpio y Sostenibilidad Industrial [Informe de Tendencias de la Calidad del Aire en España 2001 - 2022](#).

⁹⁹ Fuente: [Ayuntamiento de Madrid](#).

¹⁰⁰ Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. [Proyecciones de población y hogares 2024-2039](#)

¹⁰¹ En el área metropolitana viven 3.398.219. Fuente: Área [Metropolitana](#) de Barcelona

¹⁰² Fuente: INE. [Proyecciones de Población 2024-2074](#)

¹⁰³ Fuente: INE. Proyecciones de población: resultados por provincias.

decisión de residir en una gran ciudad, una ciudad intermedia o un pequeño pueblo se base, en mayor grado, en sus preferencias personales, evitando que haya sectores de la población que se vean forzados a residir en áreas urbanas con menor calidad de vida por falta de expectativas en las zonas rurales o en ciudades intermedias que podrían ser su preferencia.

Sin duda, deben abordarse los retos de las grandes aglomeraciones con actuaciones específicas desde todas las políticas públicas (vivienda, transporte, acceso a servicios, cohesión social, etc.) a nivel regional y local, con el fin de mitigar los efectos negativos de estos altos niveles de población en la calidad de vida, con especial atención a los colectivos vulnerables y a las zonas periféricas de las grandes aglomeraciones urbanas, que típicamente tienen peores accesos a servicios de transporte.

En algunos territorios, la alta concentración no se refleja en las cifras del padrón, sino que se trata de población flotante que responde en gran medida a flujos turísticos más o menos estacionales según el territorio. Durante 2025 España recibió 96,8¹⁰⁴ millones de turistas, su cifra más alta en la serie histórica.

En cuanto a la población flotante, en 2024 España recibió algo más de 93 millones de turistas internacionales, con un 3,2% de aumento respecto al año anterior¹⁰⁵, pero su llegada no se produjo de forma homogénea en el territorio, sino que se concentró en Cataluña, Islas Baleares y Canarias. Esta fuerte concentración de la actividad turística tiene consecuencias en la calidad de vida de las personas residentes en esos términos municipales, impactos ambientales y sobre los recursos hídricos o tensiones en acceso a servicios (ej. sistemas de salud, limpieza, protección civil...). Además, las tendencias de movilidad y consumo globales pueden afectar a la identidad y oferta de servicios de las ciudades.

La Estrategia España Turismo 2030 del Gobierno de España persigue un modelo turístico sostenible, poniendo a las personas en el centro del ecosistema y situando la responsabilidad y el equilibrio como los valores que orienten la actividad. Por tanto, se busca consolidar el turismo como motor de desarrollo económico responsable, potenciando su competitividad, aportación económica, capacidad de distribución de prosperidad en los territorios y generando oportunidades a la sociedad y a la ciudadanía.

Población estacional (o flotante) son personas que acuden de forma más o menos habitual en veranos o fines de semana, así como por otros motivos como, por ejemplo, trabajo en temporadas específicas del año. Detectar estas fluctuaciones es esencial para proveer de servicios a las áreas rurales y reforzar aquellas que no están dimensionadas para soportar grandes cantidades de personas, tanto desde las infraestructuras (como los servicios de telefonía móvil) como de los servicios (por ejemplo, para garantizar la atención sanitaria). Este

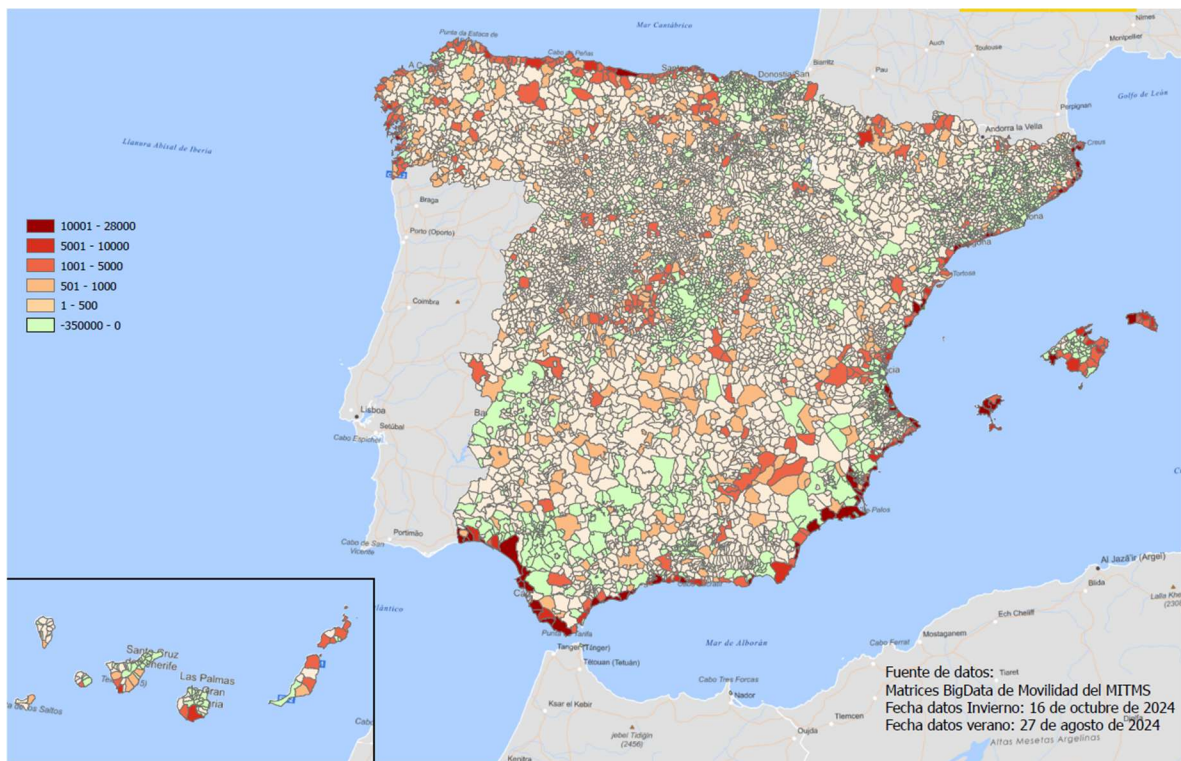
¹⁰⁴ Fuente: Ministerio de Transformación Digital y Función Pública
<https://digital.gob.es/comunicacion/notas-prensa/secretaria-digitalizacion-e-inteligenciaartificial/2025/06/2025-06-16>

¹⁰⁵ Fuente: [Nota de Prensa: INE. Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras \(FRONTUR\). Diciembre 2025 y Año 2025. Datos provisionales.](#)

objetivo está alineado con el de lograr una mejor distribución de la población el territorio y la generación de actividad económica sostenible que mejoren el atractivo en los territorios rurales de menor población.

Para entender la intensidad de estos fenómenos son de especial utilidad los datos de las Matrices BigData de Movilidad elaboradas por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible mediante el análisis de Big Data de los registros anonimizados de telefonía móvil comparando una fecha de día laborable de otoño (16 de octubre de 2024) y una fecha de verano (27 agosto de 2024).

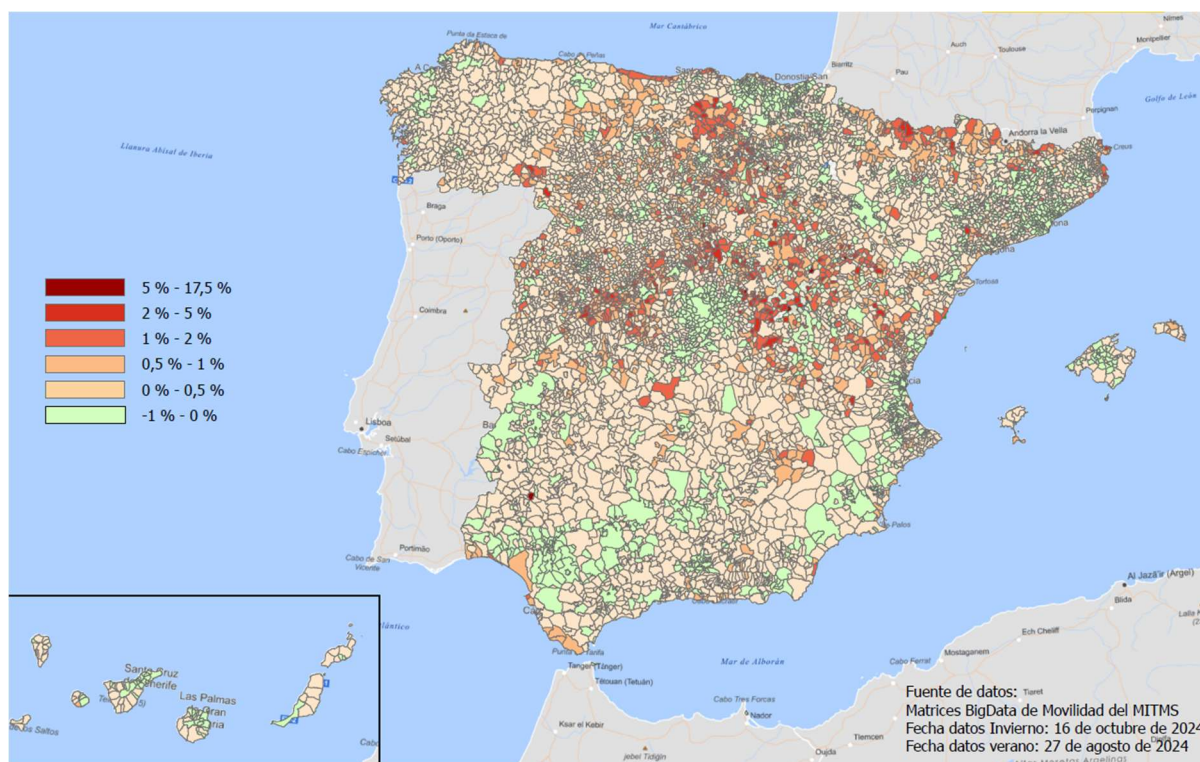
El siguiente mapa muestra las variaciones absolutas de personas que pernoctan a nivel municipal en un día representativo de verano (27 de agosto de 2024). Como puede verse, las costas y las islas reciben fuertes incrementos de población, pero también diversas zonas de la España más interior y la zona de los Pirineos.



Mapa 26: Incremento de pernoctaciones en verano.

Fuente: Estudio de la movilidad con Big Data | Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

En el siguiente mapa se dibujan las variaciones (porcentaje de variación en verano frente a un día hábil del otoño), donde se ve el mayor peso en términos relativos que tiene esta población flotante durante los meses de verano en las zonas de interior, cuando se pone en relación con la población residente fuera del periodo estival. Estos movimientos pueden generar tensiones en cuanto a la capacidad de los servicios públicos o infraestructuras (como la red de telefonía móvil) si no se dimensionan adecuadamente.



Mapa 27. Variación de pernoctaciones en verano vs otoño.

Fuente: Matrices de datos de estudios de movilidad del MITMS

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA EQUITAD TERRITORIAL

Los cambios ambientales, económicos, sociales, políticos, tecnológicos y territoriales experimentados en los últimos años dibujan un nuevo escenario de desafíos y oportunidades que deben afrontarse para reducir las brechas de cohesión y equidad territorial y aprovechar los espacios de posibilidad que se están creando en el territorio.

Las mejoras en el mercado de trabajo y la mejor conectividad digital, así como la progresiva normalización del teletrabajo o del trabajo parcial a distancia han supuesto nuevas expectativas de desarrollo en el territorio, pero a la vez, han despertado tensiones en el acceso al mercado de la vivienda, más aún de alquiler, también en el medio rural.

El cambio más significativo es la mejora de la conectividad digital, puerta de entrada a la digitalización de servicios e introducción de nuevos modelos de negocio. Hay que considerar que también los cambios tecnológicos que ya se están dando o se prevén en el medio plazo pueden ser buenas ocasiones para impulsar esta transición, como la sensorización y automatización de procesos, la robotización, la futura llegada de los vehículos autónomos, el abaratamiento de la energía o el uso de la inteligencia artificial. Estos cambios tecnológicos pueden vencer los retos de un escenario de escasez de mano de obra y contribuir a la creación de valor.

También se han desarrollado innovaciones en la prestación de servicios, algunas de base tecnológica y otras son fruto de la innovación social. El período de crecimiento económico también dibuja oportunidades, que se unen al atractivo de España como receptor de población inmigrante para la dinamización del mercado laboral y de la actividad económica. A estas potencialidades se unen los recursos endógenos de cada territorio y el surgimiento de una nueva narrativa rural que cuestiona el discurso negativo transmitido durante décadas.

En general, el aumento de opciones (técnicas, legales, sociales) para desligar la actividad económica de la ubicación geográfica también facilita la libertad de residencia y abre expectativas para los territorios que resulten atractivos para la calidad de vida de sus habitantes. Empresas y asociaciones podrán beneficiarse de estos avances. El papel de las administraciones será contribuir a maximizar las capacidades, evitando su concentración y garantizando que no queden colectivos ni territorios desatendidos. Por tanto, nos encontramos en un momento de inflexión, en el que las infraestructuras de conectividad física y digital, las nuevas tecnologías y modelos de organización social y de negocio son una ocasión sin precedentes para establecer nuevas relaciones con los territorios, facilitar una mayor libertad de residencia y, con ello, revertir procesos históricos de despoblación.

Además, muchos territorios cuentan con recursos endógenos de alto valor: espacios protegidos, paisajes, activos naturales (zonas forestales, apicultura...), bienes patrimoniales y culturales, que pueden ser materiales y también inmateriales (fiestas, tradiciones, gastronomía...) o capaces de conseguir un desarrollo económico sostenible en actividades no

solo turísticas, sino también industriales, de artesanía o de servicios. Hay que continuar protegiendo y revalorizando el patrimonio medioambiental y cultural de nuestros pueblos, así como fomentar una narrativa alejada de tópicos y sesgos de otras épocas, ofreciendo una versión más realista de la vida contemporánea en nuestros entornos rurales.

A continuación, se describen los principales desafíos y oportunidades que actualmente se detectan en zonas rurales según las aportaciones recibidas a la Consulta Pública Previa que se publicó el mes de enero de 2025. Es preciso hacer notar que los retos pueden variar según sean percibidos por las personas residentes en los municipios de menor población (que tienden a identificar deficiencias en las infraestructuras digitales o viarias o en la prestación de servicios como el mayor reto) a si son percibidos por asociaciones que promueven la vitalidad de los territorios o los propios alcaldes (que identifican en mayor medida la falta de vivienda como el principal factor que está impidiendo que más población se traslade a estos territorios cuando hay posibilidades de empleo).

4.1 La transición ecológica como ámbito de oportunidades en el medio rural

Resiliencia territorial y oportunidades del sector primario frente a la emergencia climática

Un medio rural vivo no es solo una cuestión de equidad o justicia territorial. Es una necesidad y una potencialidad estratégica para la resiliencia de todo el país: para la soberanía alimentaria, la gestión forestal, el equilibrio hídrico y la respuesta a la emergencia climática.

El sector primario se encuentra en la primera línea de los impactos del cambio climático, pero al mismo tiempo constituye una pieza clave de la solución. Agricultura, ganadería y gestión forestal no son únicamente actividades productivas: son infraestructuras vivas de resiliencia territorial.

La gestión activa de los montes, el mantenimiento de paisajes en mosaico, la ganadería extensiva, el pastoreo, la agricultura regenerativa y la conservación de suelos y recursos hídricos reducen de forma directa el riesgo de grandes incendios forestales, la erosión, la pérdida de biodiversidad y los efectos de las sequías e inundaciones. Allí donde el territorio se abandona, los riesgos climáticos se multiplican; allí donde se gestiona, se amortiguan.

Además, el sector primario cumple una función estratégica insustituible: mantener población en el medio rural. La despoblación y la pérdida de actividad económica en amplias zonas del país han incrementado la vulnerabilidad climática del territorio. Municipios sin actividad agraria o forestal, con tierras abandonadas, sin empleo y sin relevo generacional, son más

frágiles frente a incendios, inundaciones y otros eventos extremos, y dependen cada vez más de respuestas reactivas y costosas.

Proteger a la población frente al cambio climático no es posible sin proteger antes al medio rural. Y proteger al medio rural exige modelos de negocio viables para el sector primario, capaces de generar ingresos estables, empleo de calidad y perspectivas de futuro para jóvenes y mujeres. La adaptación climática requiere inversión, innovación y acompañamiento económico.

En el Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática se han incorporado medidas para aumentar los recursos disponibles por parte de todas las administraciones para avanzar en la resiliencia del mundo rural, configurando un programa de apoyo frente a la emergencia climática para el sector primario.

Entre los ámbitos potenciales vinculados a una transición ecológica del sector primario, que genere adaptación y resiliencia territorial, se identifican:

- Actuaciones para la generación de nuevas masas forestales, restauración ecológica de masas y mejoras ambientales y del entorno, trabajos de prevención etc.
- Desarrollo y diversificación de las actividades productivas basadas en el uso y aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos forestales
- Construcción asociada a la gestión forestal. Fomento del uso de madera en la construcción y del uso energético de la biomasa forestal
- Acciones que faciliten la mitigación o adaptación al cambio climático, y la generación de paisajes más diversos y resilientes.
- Impulso de la agricultura regenerativa
- Restauración y mejoras para el mantenimiento de la integridad y resiliencia de los procesos naturales, los ecosistemas y las especies y los bienes y servicios ecosistémicos que proveen.
- Iniciativas que impliquen la reducción del uso de materias primas o el uso de subproductos y otras materias primas de modo eficiente y sostenible; y actuaciones para el desarrollo de bioproductos y servicios que conlleven innovación y cooperación que favorezca y/o potencie la conservación de la biodiversidad.
- Actuaciones en explotaciones agropecuarias destinadas a disminuir los riesgos asociados al cambio climático
- Actuaciones destinadas a la mitigación de emisiones en explotaciones agrarias
- Reducción de producción de residuos en explotaciones ganaderas e industrias alimentarias: plantas de compostaje y de producción de biogás
- Generación de empleos verdes y desarrollo de capacidades, conocimientos, innovación y nuevos modelos empresariales sostenibles.

Transición energética

La transición ecológica y, de manera particular, el despliegue de la energía renovable y de toda su cadena de valor, constituyen herramientas de transformación con amplias capacidades para continuar el proceso de vertebración y la lucha contra la despoblación rural, propiciando proyectos y condiciones favorables para la fijación de población y el fomento de la actividad económica.

Resulta imprescindible que los territorios rurales y las zonas de mayor despoblación, donde se despliegan proyectos de renovables, sean actores activos en la toma de decisiones y partícipes de los beneficios de estos despliegues¹⁰⁶. En ese sentido, en marzo y abril de 2024, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico organizó cinco jornadas de escucha y participación sobre "Renovables y territorio: desafíos y oportunidades" para reforzar los espacios y herramientas que facilitarían la participación y el consenso de todos los agentes implicados en los municipios rurales. Con la celebración de estas jornadas, se buscaba posibilitar proyectos socioeconómicos integrales de larga duración y con efecto tractor y catalizador que permitiesen la distribución social y ambientalmente justa en los territorios de los beneficios ligados a la transición ecológica y, en particular, de las renovables.

La implicación de las comunidades locales debe propiciar la generación de puestos de trabajo para sus residentes y el desarrollo endógeno del territorio haciéndolo partícipe de un proceso de transformación de su economía. Para hacer ello posible debe reforzarse la colaboración interadministrativa y la gobernanza, incluidos los cauces de participación social y diálogo. En esta gobernanza compartida, todas las administraciones han de procurar la colaboración para poder compatibilizar los objetivos a corto, medio y largo plazo, favoreciendo un despliegue que genere un desarrollo económico local al tiempo que se cumplen los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030).

Son varios los principios en los que se fundamentaron las recomendaciones extraídas en las mencionadas jornadas. Entre ellos, encontramos: aprovechar los aprendizajes para identificar buenas prácticas, difundir el conocimiento en todas las fases del despliegue, avanzar en transparencia en todo el proceso, reforzar las escalas espaciales intermedias de intervención, mapas indicativos, así como identificar medidas correctoras o estrategias de desarrollo endógeno local y, por último, atender la escala temporal de los proyectos.

Existen numerosas herramientas para potenciar esta implicación como la inclusión de criterios sociales de impacto en el largo plazo en los concursos de energía¹⁰⁷, el impulso a la

¹⁰⁶ En esta línea, el Joint Research Center (JRC) de la Comisión Europea aporta recomendaciones para desarrollar el concepto de justicia climática con un enfoque territorial en su informe "[Too much or not enough? The dual nature of green discontent and its geography](#)". JRC working papers on territorial modelling and analysis. No 04/2025.

¹⁰⁷ Fuente: Instituto para la Transición Justa. [Nudo de transición justa](#).

creación de comunidades energéticas que permitan un acceso más asequible a la energía mediante la reducción de las cargas burocráticas y el apoyo técnico o mejoras regulatorias, como la ampliación del radio de instalaciones de autoconsumo colectivas.

En definitiva, la emergencia climática exige integrar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en la Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico. Ello resulta clave no solo para potenciar la autonomía estratégica del país y sus comunidades locales, sino para incrementar la resiliencia ante el cambio climático de un país como España y, en particular sus territorios despoblados, especialmente vulnerable dentro de la Unión Europea.

4.2 Posibilidades de la conectividad digital. Servicios digitales y teletrabajo

La conectividad digital, como factor habilitante para procesos de digitalización, teletrabajo, innovación y capacitación digital de la población, es una de las grandes oportunidades para el desarrollo de servicios y actividad económica en todo el territorio. La conectividad digital es la puerta de entrada al desarrollo de nuevos servicios adaptados a las necesidades de la población, por ejemplo, los servicios de acompañamiento y atención a personas mayores o que requieran apoyo en su domicilio mediante domótica y otras tecnologías.

Sin duda, uno de los grandes avances de los últimos años en nuestro país, tal y como se ha señalado, ha sido la reducción de la brecha de conectividad digital. No obstante, en aquellas localidades donde los despliegues de fibra óptica o cobertura móvil no han culminado, esta conectividad sigue siendo uno de los aspectos que más se señala como demanda y condición imprescindible para el éxito de las políticas de reto demográfico. Hay territorios en los que falta completar la cobertura de fibra óptica o redes de telefonía móvil. Además, estas redes pueden sufrir congestión si no se han diseñado para la población máxima estacional.

Sin duda, la reducción de la brecha digital en el medio rural, como factor habilitante para los procesos de digitalización, teletrabajo e innovación, es una de las grandes potencialidades para el desarrollo de servicios y actividad económica en el territorio. La mejora de la conectividad es el factor más transformador de la realidad de las zonas rurales de los últimos años, al permitir la prestación de servicios o el desarrollo de las actividades laborales con una menor dependencia de la localización física.

Para las administraciones públicas, la oferta de servicios digitales, unida a otras tecnologías (como la identificación digital), facilita el acceso de ciudadanos y empresas a numerosos procedimientos administrativos sin que sea preciso desplazarse a una oficina física. España

está muy bien posicionada en prestación de servicios públicos digitales¹⁰⁸, ya que alcanza una puntuación de 88,75 puntos, muy por encima de la media europea (82,30) y la mayoría de la ciudadanía utiliza ya canales digitales para relacionarse con la Administración. Aun así, hay un importante margen de mejora con la introducción de nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, para simplificar el acceso de la ciudadanía y las empresas a servicios administrativos y trámites.

Para actividades comerciales y de servicios básicos, la digitalización supone una fuente de innovación que permite reducir las brechas respecto a los entornos urbanos. Ejemplos de esta mejora de la accesibilidad online son el acceso a contenidos de ocio y cultura a través de plataformas o la prestación de servicios financieros digitales. Asimismo, aparecen nuevos modelos de negocio, que pueden hacer más atractivos, rentables o eficientes algunos sectores. Un ejemplo es el despliegue de sensores en los terrenos o el uso de drones para el control remoto de todo tipo de infraestructuras, ganado, plantaciones, etc.

La innovación tecnológica permite la prestación eficiente de servicios en territorios de baja densidad de población o escasez de mano de obra. Un ejemplo ya señalado son los servicios de cuidados basados en teleasistencia, con monitorización en los hogares, que permite atender a las personas en su propio domicilio realizando un seguimiento de su situación y bienestar y reaccionando ante cualquier eventualidad, contribuyendo a evitar la institucionalización de personas mayores y personas en situación de dependencia, de conformidad con lo previsto en la “Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: Un proceso de desinstitucionalización”.

Para que el acceso a servicios digitales se produzca efectivamente entre la población en condiciones de igualdad es preciso dotar a toda la ciudadanía de las habilidades digitales indispensables, más aún en un entorno más envejecido y menor capacitación digital de base. Por ello, debe seguir impulsándose programas de habilidades digitales básicas, o dotar a los servicios más esenciales de otros canales de acceso (por ejemplo, atención telefónica). Los desarrollos basados en inteligencia artificial tienen un claro potencial de facilitar el acceso a aplicaciones y servicios digitales si se parte de un diseño inclusivo. En este ámbito, el 66% de la población española cuenta ya con competencias digitales básicas, lo que sitúa a España diez puntos por encima de la media europea, facilitando que el acceso a la prestación de servicios digitales sea efectivo en la población.

De cara al futuro, la conectividad universal del territorio, unida a la llegada de innovaciones tecnológicas (como, por ejemplo, el uso de inteligencia artificial) y los avances en habilidades

¹⁰⁸ Fuente: Ministerio de Transformación Digital y Función Pública
<https://digital.gob.es/comunicacion/notas-prensa/secretaria-digitalizacion-e-inteligencia-artificial/2025/06/2025-06-16>

digitales de la población puede suponer un impulso para las zonas en riesgo de despoblación, con aplicaciones avanzadas de telemedicina o la llegada del vehículo autónomo.

A la mejora de la conectividad digital del territorio se suma el auge del teletrabajo en sus diversas modalidades, una tendencia acelerada tras la pandemia causada por el COVID-19 y que ya ha sido objeto de regulación mediante la Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a Distancia¹⁰⁹ para facilitar su implementación. El teletrabajo supone también un cambio de paradigma en zonas alejadas de núcleos urbanos, al permitir la deslocalización de la realización de múltiples actividades.

Las empresas y las administraciones pueden avanzar en la oferta de puestos de trabajo con modalidades totales o parciales de teletrabajo que permitan a sus trabajadores una mayor flexibilidad en la elección de su lugar de residencia. De hecho, la oferta de teletrabajo puede ser un factor determinante en la captación de personal para un puesto de trabajo, incluso por encima del salario.

4.3 El acceso a la vivienda en el mundo rural

El acceso a la vivienda se ha analizado tradicionalmente como un problema eminentemente urbano, caracterizado por fuertes alzas de precios en zonas tensionadas. Sin embargo, en los municipios de menor población o con tendencia a la despoblación el acceso a la vivienda es identificado como una dificultad. Como señala el informe de “Territorios y Cambio Demográfico” publicado por el JRC de la Comisión Europea, “cuando una población regional es estable o se reduce, la política de vivienda puede parecer menos relevante, bajo el supuesto de que habrá abundantes vacantes para proveer a la población residente. La realidad es más complicada”¹¹⁰.

Conclusiones de varios estudios plantean que la escasa oferta de viviendas de alquiler accesibles se revela como la mayor tensión y el principal obstáculo para la atracción de nuevos pobladores y la implementación efectiva de políticas de reto demográfico. De hecho, en los municipios con una población de hasta 10.000 habitantes se observa un predominio del régimen de tenencia en propiedad, que alcanza el 77,8% de las viviendas principales. Por su parte, el alquiler representa el 11,1%, y otros regímenes de tenencia el 11%. Este patrón contrasta con el observado en los municipios de más de 10.000 habitantes, donde el peso del alquiler es significativamente mayor y se sitúa en el 17,6%. En este caso, el 74,7% corresponde a la propiedad y el 7,8% a otros regímenes de tenencia.

¹⁰⁹ [Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.](#)

¹¹⁰ TESTORI, G. et al., Territories and demographic change - Regional patterns and policy approaches, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2026.
<https://data.europa.eu/doi/10.2760/4140574>.

La vivienda es uno de los principales retos detectados en la consulta pública llevada a cabo, y también se observa en otros programas, por ejemplo, el programa “Campus Rural”. Uno de los principales motivos de renuncia al programa es la imposibilidad de encontrar viviendas en alquiler para residir en estos municipios por parte de los jóvenes becados. En cualquier caso, la problemática de acceso a la vivienda en el mundo rural es diferente a la urbana, con distintas causas y efectos, y se requiere por tanto un enfoque a medida con soluciones adaptadas al ámbito rural.

La elevada proporción de viviendas vacías en el mundo rural no garantiza su incorporación al mercado, sobre todo al mercado de alquiler¹¹¹, por diversas cuestiones. La situación puede resumirse en la existencia de un importante parque de viviendas vacías o con uso muy ocasional (unos pocos días al año), pero muchas de ellas en mal estado de conservación, con una edad media del parque construido que es superior a la de los entornos urbanos. Respecto a la antigüedad del parque residencial, a 1 de enero de 2021, se observa que los municipios rurales concentran una proporción significativamente mayor de viviendas en edificios construidos en 1980 o antes: el 23,5% del total, frente al 9,2% registrado en los municipios de mayor tamaño. Esto refleja un envejecimiento más acusado del parque en las zonas rurales en comparación con las áreas urbanas¹¹².

En cuanto a sus características, se trata de inmuebles con baja eficiencia energética y escasa adecuación a unas mínimas condiciones. Al no estar en el mercado de alquiler o venta, estas viviendas no ofrecen la posibilidad de satisfacer la demanda de alojamiento de los nuevos pobladores o de quienes se emancipan. Además, pueden generar dinámicas negativas y de degradación en los núcleos urbanos donde se encuentran.

Los principales motivos que impiden que las viviendas se pongan en el mercado (alquiler o venta) son:

- Que están deterioradas y requieren fuertes inversiones para su habitabilidad.
- Tienen con frecuencia un régimen de propiedad compartida, con múltiples herederos, lo que dificulta su gestión, y con sentimiento de apego emocional que hace que no se vea como un bien para utilización por terceros.
- Hay mayor percepción del riesgo que conlleva el alquiler que en entornos urbanos, lo que hace que los propietarios sean reticentes a ofertar un alquiler por desconfianza.

El resultado es un parque de vivienda amplio en número, pero en desuso, y degradado o en degradación, al tiempo que el mercado de compra es limitado y complejo por la necesidad de rehabilitación y la multipropiedad, y el mercado de alquiler prácticamente inexistente (salvo en alquiler turístico).

¹¹¹ Fuente: Consejo Económico y Social. España (CES). [Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2024..](#)

¹¹² Fuente: INE, [Censo de Población y Viviendas 2021](#). Datos referidos a 1 de enero de 2021

Este escenario se traduce en una dificultad de acceso inmediato a vivienda para nuevos pobladores, en un momento en el que hay un interés creciente en residir en el mundo rural y oportunidades de empleo.

A estas claves se suman otros factores que obstaculizan un cambio de tendencia:

- Falta de mano de obra especializada y de relevo generacional en el sector de la construcción.
- Municipios sin planeamiento urbano o con normas subsidiarias desactualizadas, y con personal técnico insuficiente.
- Dificultad de acceso a la información sobre proyectos pioneros o en marcha o sobre oportunidades específicas en el territorio (banco de viviendas, suelos, etc.).
- Dificultad de acceso a subvenciones para la rehabilitación (tanto de ayuntamientos como particulares) por capacidad técnica.

Resulta acuciante dinamizar el mercado del alquiler en zonas rurales, ya que es la forma de acceso a la vivienda prioritaria para nuevos pobladores (trabajadores con contrato por tiempo limitado, personas que se instalan allí por primera vez, etc.). Las dificultades en este acceso minan las expectativas de desarrollo territorial, la instalación de nuevos pobladores, de nuevos emprendedores o la prestación de servicios en el mundo rural.

La política de vivienda es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, aunque el Estado tiene capacidad para actuar, en virtud de sus competencias en cuanto a las condiciones básicas de igualdad, la planificación de la actividad económica u otras, como la legislación de contratos, o la hacienda general (bonificaciones, desgravaciones...)

El Gobierno ha trabajado en la consideración de la vivienda como derecho, al tiempo que ha impulsado una importante financiación pública a través de los Planes Estatales de Vivienda, mediante el que se transfiere la financiación del Estado a las distintas comunidades autónomas para desarrollar actuaciones en sus territorios. Además, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana ofrece subvenciones directas para ayuntamientos con el objetivo de fomentar la vivienda y la agenda urbana.

En materia de reto demográfico y equidad territorial, el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 incluyó un programa de ayudas a jóvenes de hasta 35 años para el alquiler o adquisición de vivienda localizadas en municipios de menos de 5.000 habitantes, para uso habitual y permanente.

El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 tiene como objetivo incrementar la oferta de vivienda pública y garantizar el acceso a la vivienda a todos los ciudadanos, sobre todo a los grupos más vulnerables, impulsando la vivienda protegida, el apoyo a jóvenes y familias vulnerables, los nuevos modelos de uso, y la regulación de Zonas de Mercado Residencial Tensionado.

Acciones que han de adaptarse a las condiciones de los entornos de menor población, a partir de las acciones que impulsen las administraciones autonómicas y locales.

Entre las propuestas surgidas en los procesos de diálogo y consulta pública de esta Estrategia, se plantean ayudas al alquiler para el aumento de la oferta de vivienda (ya que el problema no es tanto la asequibilidad como la inexistencia de oferta). Son interesantes las viviendas dedicadas al alquiler de primera acogida, en las que los nuevos pobladores pueden encontrar un alojamiento durante los primeros meses y, a partir de esa residencia inicial, puedan vencer barreras locales de desconocimiento y desconfianza. Con este modelo pueden explorarse regímenes de “co-residencia” (*coliving*) o similares, valorando la integración con espacios de trabajo (*coworkings*). En algunas comunidades autónomas se están llevando a cabo programas de rehabilitación de viviendas públicas (viviendas de maestros, ferroviarios...) y cesión a los ayuntamientos para destinarlas a alquiler social. Podrían introducirse en estos programas alquileres con perspectiva de rotación para optimizar su valor social.

Con el mismo objetivo, se plantea la extensión de herramientas que den seguridad a los propietarios para poner su vivienda en alquiler, como, por ejemplo, los seguros de alquiler frente a impagos o desperfectos, o la creación de oficinas o aplicaciones de ayuda al alquiler por parte de los municipios. Otra línea de actuación son los programas que fomenten la cesión de viviendas en buen estado de conservación a entidades locales para destinarla al alquiler, liberando de cargas y gestiones a los propietarios.

En cuanto a la rehabilitación, las propuestas plantean la revisión de los requisitos de acceso a las ayudas a la rehabilitación en el mundo rural, que deben ser sensibles a la existencia de regímenes de multipropiedad, reducir las barreras para el acceso a las ayudas y resultar atractivas. Si el principal objetivo es dinamizar el mercado de alquiler, pueden plantearse ayudas para la rehabilitación en el caso de que la vivienda se destine durante un periodo largo al alquiler social, en ningún caso turístico.

Otra área de trabajo es la rehabilitación energética, que puede resultar más compleja en las viviendas rurales. Entre las propuestas recibidas para el desarrollo de instrumentos de fomento de rehabilitación energética adaptados a estos territorios, están las oficinas de rehabilitación itinerantes, o programas de ayudas que tengan en cuenta la tipología de viviendas predominante en zonas rurales (multipropiedad, mayor proporción de vivienda unifamiliar y parque más envejecido).

Las iniciativas planteadas no se dirigen únicamente a las viviendas sino también al conjunto de los núcleos urbanos. En este sentido, han de diseñarse programas de rehabilitación integral de los núcleos rurales, donde las viviendas tienen elementos patrimoniales que hacen más compleja su reforma, pero presentan externalidades positivas, como la contribución a la configuración de los centros urbanos. Asimismo, debe reforzarse la implicación de comunidades autónomas y diputaciones a la hora de ofrecer asistencia técnica a los

municipios para la gestión de ruinas, ya que muchos carecen de capacidad para llevar a cabo los procesos que involucra su gestión.

Por último, son relevantes las medidas que pueden realizarse desde el ámbito local, como medidas de acompañamiento a vecinos, oficinas de rehabilitación, incentivos al fomento del alquiler, campañas de comunicación que ayuden a minorar las reticencias a destinar las viviendas al alquiler, iniciativas de catálogos de viviendas vacías o en ruina, o desde el acompañamiento a los vecinos para la rehabilitación y/o puesta en alquiler de viviendas a través de oficinas locales de dinamización de la vivienda. Otras iniciativas locales realizadas en los últimos años han sido laboratorios, catálogos de viviendas vacías o creación de oficinas o iniciativas locales de dinamización de vivienda¹¹³.

En materia de urbanismo, resulta preciso impulsar programas de apoyo financiero y técnico, así como la simplificación de los procedimientos administrativos, para facilitar que los municipios de menor tamaño puedan dotarse de las herramientas de planificación urbanística adecuadas.

4.4 La provisión de servicios en territorios de reto demográfico

La provisión de servicios es otro de los principales retos identificados en las zonas despobladas. La falta de economía de escala, debido a la baja densidad de población, hace más costosa la prestación de servicios en estos territorios, lo que ocasiona la progresiva pérdida y el cierre de muchas actividades. La tendencia a la despoblación y la pérdida de mano de obra asociada dificulta la prestación de servicios que pueden ser rentables, pero no encuentran reemplazo, fallando el denominado “relevo generacional”.

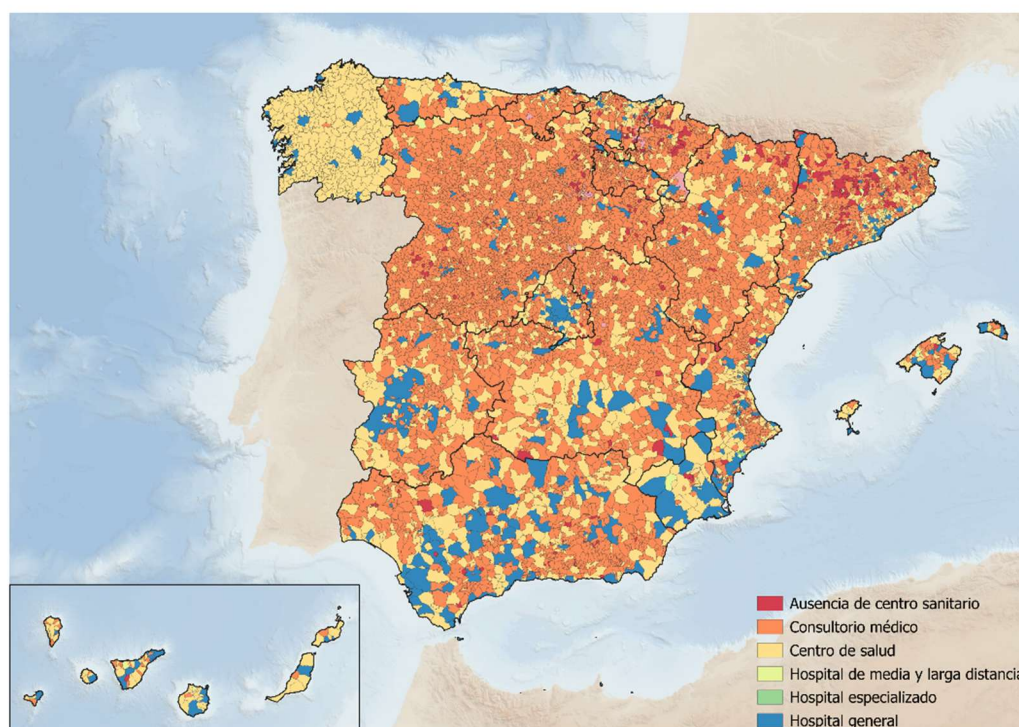
La política de reto demográfico debe facilitar que todas las personas, con independencia del lugar en el que residan, tengan acceso a servicios esenciales¹¹⁴. A menudo, los análisis para considerar si una población está provista de “servicios esenciales” se basan en el estudio de la prestación de servicios básicos de educación, seguridad y sanidad, habitualmente proporcionados en los territorios de baja población por las administraciones públicas. Pero,

¹¹³ Un ejemplo es el proyecto “Proyectos Piloto en Vivienda Rural” impulsado por Vivaces y elaborado por Future Policy Lab, con financiación del MITECO, diseñó propuestas cuasiexperimentales para dar respuesta a la problemática de vivienda en municipios rurales con tres intervenciones diseñadas para ser puestas en marcha a nivel local. <https://www.vivaces.org/blog-posts/presentamos-el-informe-de-proyectos-piloto-en-vivienda-rural>

¹¹⁴ El principio 20 del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece que “toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales.

cuando hablamos de “servicios esenciales”, debe entenderse de forma amplia, entendiendo por “esencial” todos los servicios necesarios de manera cotidiana para el desarrollo de la vida personal, familiar y profesional, lo que incluye, por ejemplo, acceso a comercio de cercanía, derechos culturales, servicios de cuidados y conciliación, servicios financieros, oferta de ocio y deporte, o actividades extraescolares, entre otros. La vitalidad y el atractivo de los territorios no se explica si no se incluyen estos servicios, que son vitales para jóvenes y familias

La provisión de servicios básicos de educación y salud es, en general, muy amplia y bien distribuida en todo el territorio nacional. Como muestra, el siguiente mapa recoge la dotación de servicios sanitarios a nivel municipal.



*Mapa 28: Dotación de servicios sanitarios (consultorios, centros de salud y hospitales) por municipio.
Elaborado a partir de datos del Ministerio de Sanidad.*

En el caso de la educación, la cobertura territorial para educación obligatoria (primaria, ESO) es también muy amplia, y se reduce en el caso de la educación no obligatoria (primer grado de educación infantil, bachillerato y FP), y, más aún, en el nivel de estudios universitarios, que se concentra en las ciudades.

Es importante enfatizar el papel de la escuela como infraestructura esencial y centro de cohesión, con un papel no sólo pedagógico, sino social, de acceso a derechos culturales, transmisión de conocimiento local, núcleo de la dinamización comunitaria que contribuye a reforzar los lazos sociales en una población. Al activar redes de colaboración y generar una comunidad educativa, la escuela puede también impulsar procesos de innovación rural que fortalecen el sentido de pertenencia y compromiso con el pueblo. Por ello, es deseable

mantener centros de educación obligatoria en el lugar de residencia del alumnado, minimizando en lo posible la necesidad de transporte diario a otros municipios, al causar una mayor pérdida de arraigo.

Por ello, es importante reforzar la universalización del primer ciclo de educación infantil, que no solo es decisivo para el desarrollo integral de la infancia o para la detección temprana de posibles desigualdades en el aprendizaje. Además, es esencial para la cohesión territorial, al facilitar la conciliación familiar y el acceso al empleo, sobre todo por parte de las madres. Por ello, su universalización en los entornos rurales debe ser prioritaria.

Dentro del sistema educativo, debe fomentarse una formación profesional de proximidad, con titulaciones adaptadas a las condiciones y potencialidades de cada territorio y con programas de educación de adultos y aprendizaje permanente. La Ley de ordenación e integración de la Formación Profesional establece que se favorecerá la oferta de grados de formación profesional completa o modular en entornos rurales y en zonas en declive demográfico, creando las adaptaciones necesarias para atender las condiciones específicas del territorio, facilitando el acceso a estas modalidades formativas.

El acceso a la universidad desde el medio rural puede suponer una barrera de equidad, ya que impone costes de estancia o desplazamiento para los estudiantes en las ciudades, problema incrementado en la actualidad por el precio de la vivienda o el alojamiento en las áreas urbanas. Asimismo, es preciso reforzar la formación universitaria no formal (como la extensión universitaria) con programas adecuados a las realidades y desafíos rurales que contribuyan al desarrollo de capital humano local.

La prestación de seguridad y presencia en el territorio resulta indispensable para que quienes residen en zonas rurales permanezcan y para la atracción de más población, de modo que pueda considerarse estas localidades como un buen lugar de desarrollo y emprendimiento, tanto personal como laboral. En municipios de pequeño tamaño es fundamental el papel que realiza la Guardia Civil.

No obstante, el atractivo de un territorio o su capacidad de captación y retención de población no requiere solo del acceso a servicios públicos básicos, como sanidad, seguridad y educación. Como se ha señalado anteriormente, otros servicios son igualmente esenciales para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.

Para entender si un determinado núcleo de población tiene una adecuada provisión de servicios, han de catalogarse estos servicios atendiendo a su necesidad cotidiana. Cuando se habla de servicios a los que se accede una o dos veces al año (por ejemplo, una óptica), puede asumirse un tiempo (o distancia) de acceso al servicio superior al de otros servicios que se requieren diariamente, como el comercio de proximidad, las instalaciones deportivas o los equipamientos culturales básicos. En esta línea, el Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña distingue servicios considerados locales (para los que entiende que su nivel de

provisión razonable es de 10 minutos), subregionales (30 minutos) o regionales (60 minutos)¹¹⁵.

El acceso a servicios de cuidados y atención a la dependencia es fundamental en el ámbito rural, pues los territorios más afectados por la despoblación son proporcionalmente los más envejecidos. Según el informe elaborado por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)¹¹⁶, según datos del INE, en las zonas rurales de España residen 951.862 personas con discapacidad, lo que representa el 22 % del total de personas con discapacidad en el país. La distribución por género y edad indica una población más envejecida que en el medio urbano y con una mayoría de mujeres.

Las personas con discapacidad que habitan en zonas rurales pueden enfrentar mayores barreras en comparación con las que residen en zonas urbanas, como la falta de servicios básicos en el núcleo de residencia, la inexistencia de infraestructuras urbanas y de transporte adaptado, o menor accesibilidad y oportunidades laborales.

Por ello, la mejora de los servicios de transporte y movilidad en los entornos rurales debe llevarse a cabo desde una óptica de accesibilidad universal, incluyendo, por tanto, opciones de vehículos adaptados. También pueden aprovecharse las nuevas tecnologías para implantar servicios de domótica en viviendas y teleasistencia avanzada para personas con discapacidad o personas en situación de dependencia, que fomenten la autonomía personal.

En cualquier caso, el acercamiento de los servicios a la ciudadanía es imprescindible en la prestación de servicios de la administración pública que van más allá de los ámbitos de la educación, la seguridad y la sanidad.

Al igual que ocurre con los servicios comerciales, la prestación de servicios públicos de atención a la ciudadanía y gestión del territorio que realizan las administraciones se torna más compleja en territorios de poca población o baja densidad. El concepto de escalabilidad territorial se refiere a la capacidad de la administración pública para gestionar y ofrecer servicios de manera efectiva en todo el territorio, adecuando las herramientas de gestión al ámbito o escala idónea en función de cada materia, sin perjuicio del respeto al marco competencial establecido en la Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía.

Para reforzar los servicios de atención directa a la ciudadanía en el territorio son fundamentales aspectos como la digitalización y la prestación de servicios a distancia, que independizan el acceso a trámites y servicios de la localización geográfica de las oficinas de atención, evitando desplazamientos y optimizando la gestión. Pero, para múltiples servicios, es imprescindible la presencia territorial.

¹¹⁵ Fuente: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. [Informe Las Políticas de Reequilibrio Territorial en Cataluña.](#)

¹¹⁶ Fuente: CERMI. [Las personas con discapacidad residentes en el medio rural. Situación y propuestas de acción 2025.](#)

Para acercar la administración al territorio se hace imprescindible introducir innovación, adecuando la forma de prestación de servicios a los entornos de menor población. Un ejemplo son el desarrollo de oficinas móviles de atención, como las puestas en marcha por la Guardia Civil¹¹⁷. En la misma línea destacan iniciativas como el servicio “La administración cerca de ti”¹¹⁸, gestionado desde 2022 por el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, o la reciente transformación de los Juzgados de Paz en más de 4.800 Oficinas de Justicia en el Municipio¹¹⁹.

En cuanto a la prestación de otros servicios básicos, como los vinculados a la inclusión financiera, según datos del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa¹²⁰, desde 2021 se ha reducido a la mitad el porcentaje de población sin punto de acceso a dinero en efectivo, al pasar del 1,4% al 0,69% a cierre de 2024 lo que se traduce en que 330.000 personas han accedido a un punto de efectivo en los últimos 3 años. De los 243 municipios de más de 500 habitantes que fueron identificados en 2022 sin punto de acceso a servicios financieros, casi todos disponen actualmente de uno. En todo caso, hay que seguir avanzando en la diseño y provisión de soluciones que garanticen el acceso a los servicios financieros en los municipios del umbral inferior, aquellos de menos de 500 habitantes. En estos casos se trabaja en alternativas de acceso a los servicios financieros a través de Ofibuses, servicios como Correos Cash u otros agentes colaboradores.

Innovación en la prestación de servicios

Además del uso de las nuevas tecnologías, hay potencialidades para la prestación eficaz de servicios en territorios de baja demanda y/o falta de mano de obra a través de otras formas de innovación. La innovación puede ir ligada a la tecnología, pero hay relevantes y exitosas fórmulas de innovación social. Algunas tendencias son:

- Prestación de **servicios en formato de sede móvil** con capacidad de atender a varias localidades con una única unidad, desplazándose por el territorio y prestando atención en cada núcleo de población durante unas horas a la semana. Por ejemplo, “ofibuses” para prestación de servicios bancarios, servicios de biblioteca itinerante o “bibliobús”, servicios móviles de atención a la ciudadanía (por ejemplo, las ya mencionadas

¹¹⁷ Fuente: Guardia Civil. <https://web.guardiacivil.es/es/destacados/noticias/El-director-general-de-la-Guardia-Civil-presenta-en-Leon-las-nuevas-oficinas-moviles-de-atencion-al-ciudadano-00001/>

¹¹⁸ Fuente: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. [Portal MPT | La Administración cerca de ti](#)

¹¹⁹ Regulada mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia

¹²⁰ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/economia-comercio-empresa/paginas/2025/160725-accesos-servicios-financieros.aspx>

oficinas móviles de atención al ciudadano que despliega la Guardia Civil¹²¹ o el programa de La Administración cerca de ti), etc.

- **Servicios multificina**, que logran mayor eficiencia mediante la agregación de servicios en el mismo espacio para mejorar su rentabilidad y eficiencia. Por ejemplo, prestación de servicios de hostelería, comercio, recogida de paquetería, etc., en el mismo local.
- **Innovación en los modelos de negocio o las formas de prestación de servicios**. Por ejemplo, la prestación de servicios de transporte a la demanda u otras formas de movilidad adaptadas a entornos de baja densidad de población.

4.5 Soluciones de movilidad sostenible en entornos de baja población

Para garantizar el acceso efectivo a los servicios e infraestructuras en el territorio resulta necesario reducir la dependencia del vehículo particular para aquellas personas que no puedan acceder a él (por falta de permiso de conducción, falta de vehículo, edad, discapacidad o cualquier otro motivo). Resulta esencial mejorar la provisión de servicios de transporte y movilidad en las zonas de menor densidad de población, aprovechando las nuevas capacidades tecnológicas y organizativas. Entre las posibles soluciones se incluyen:

- Servicios de transporte a la demanda, que pueden tener distintas configuraciones (con rutas dinámicas, paradas prefijadas, distintos tiempos de antelación...).
- Aplicaciones digitales para fomentar la compartición de viajes entre particulares (carpooling).
- La puesta en marcha de servicios de taxi compartido (subvencionado o no) entre núcleos de población y municipios colindantes.
- La disponibilidad de vehículos comunitarios y puntos de recarga para uso vecinal mediante sistemas de reserva (carsharing/motosharing/bicisharing).
- La provisión de servicios con vehículos autónomos para recorridos de baja demanda, si la evolución tecnológica lo permite, u otras formas innovadoras de provisión de servicios de movilidad adaptados a la baja densidad de población.

El proyecto europeo SMARTA investiga cómo mejorar las políticas públicas¹²² y soluciones de movilidad en las zonas rurales y explora nuevas vías para fomentar soluciones de movilidad sostenible y compartida interconectadas con el transporte público. A partir de este proyecto,

¹²¹ [Guardia Civil presenta en León las nuevas oficinas móviles de atención al ciudadano](#)

¹²² https://ruralsharedmobility.eu/wp-content/uploads/2021/03/Smarta-Policy-Recommendations_Final-Version_web.pdf

la Comisión Europea ha publicado cuatro guías¹²³ para la implementación de políticas y soluciones de movilidad rural.

La entrada en vigor del nuevo sistema europeo de comercio de emisiones (ETS2) en 2027 supondrá la extensión del Régimen de Comercio de Emisiones a sectores como el transporte por carretera y los edificios. Este nuevo sistema implicará un encarecimiento directo de los combustibles fósiles, afectando sobre todo a los hogares que dependen del vehículo privado o de sistemas de calefacción alimentados por estos combustibles. En los entornos rurales y de baja densidad, donde la oferta de transporte público es escasa o inexistente y las alternativas de movilidad sostenibles apenas están disponibles, este impacto puede acentuar las desigualdades sociales y territoriales en torno a la movilidad.

En este contexto, el **Plan Social para el Clima** (PSPC) se plantea como una herramienta fundamental para mitigar los efectos regresivos del ETS2 sobre la población rural. Financiado a través del Fondo Social para el Clima, el PSPC tiene como objetivo apoyar a los hogares y usuarios vulnerables mediante inversiones estructurales que prioricen soluciones de movilidad sostenible, accesible y asequible. Esto resulta muy relevante en el medio rural, donde confluyen factores de vulnerabilidad como la ausencia de transporte público, el envejecimiento demográfico, una menor renta disponible y la dependencia del vehículo privado.

El diseño del PSPC debe incluir medidas específicas que garanticen el acceso equitativo a opciones de transporte sostenible y eficiente en los territorios más despoblados y periféricos. Se trata de una ocasión clave para impulsar actuaciones estructurales que reduzcan las desigualdades actuales en el acceso a la movilidad y aseguren que la transición ecológica se realice en condiciones de equidad, especialmente en aquellos territorios que ya parten de una posición de desventaja.

En paralelo al PSPC, con unos objetivos y horizonte temporal más amplios, el Gobierno está elaborando —como recoge la Disposición adicional décima de la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible— la Estrategia Estatal contra la Pobreza de Transporte dirigida a aliviar y prevenir la pobreza de transporte, y así facilitar a toda la sociedad el acceso a los servicios públicos y

¹²³ Fuente: Comisión Europea. [Guía de movilidad rural sostenible y ecoturismo](#).. Las guías son:

- Documento sobre soluciones de movilidad rural compartida, que describe un catálogo de 30 soluciones y buenas prácticas de movilidad sostenible.
- Documento sobre opciones de financiación para la movilidad rural, dirigido especialmente a municipios rurales.
- Documento para facilitar la integración de las áreas rurales en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Dirigido a las personas responsables de la planificación y elaboración de los PMUS, ya que es frecuente que estos documentos no aborden las consideraciones de movilidad rural.
- Sobre movilidad rural en regiones de turismo rural: dirigidas a destinos rurales para mejorar sus opciones de transporte tanto para visitantes como para residentes.

actividades esenciales. Esta Estrategia proporcionará soluciones de movilidad inclusivas, accesibles y sostenibles que atiendan las necesidades de todas las personas, sin importar su situación económica, edad, capacidad física o cognitiva, o lugar de residencia.

4.6 Empleo, emprendimiento, diversificación, relevo generacional y economía social

Hay que avanzar hacia una mayor diversificación de la economía en zonas rurales, que reduzca la dependencia del sector primario y pueda extenderse a otros sectores, que redunde en una mayor oferta de expectativas profesionales a todo tipo de perfiles.

Existen oportunidades para esta diversificación, derivados, entre otras cuestiones, de los nuevos modelos de teletrabajo, que permiten desligar el empleo del entorno físico de residencia, o la innovación en prestación de servicios. En este sentido, deben reforzarse las herramientas de apoyo al emprendimiento en el medio rural. La Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas busca fomentar la creación de empresas en las zonas rurales, reduciendo el capital social mínimo y fomentando la tramitación tecnológica para agilizar el proceso y evitar desplazamientos innecesarios.

Existen sectores de oportunidad muy ligados al territorio que pueden conducir a un desarrollo sostenible del mismo. Son, por ejemplo, los ligados al empleo y emprendimiento verde, conectados con la bioeconomía, como la gestión de espacios naturales, la economía circular, la educación ambiental, la gestión de recursos hídricos o forestales, etc. De hecho, el empleo en estos sectores tiene una remuneración mayor que la media.

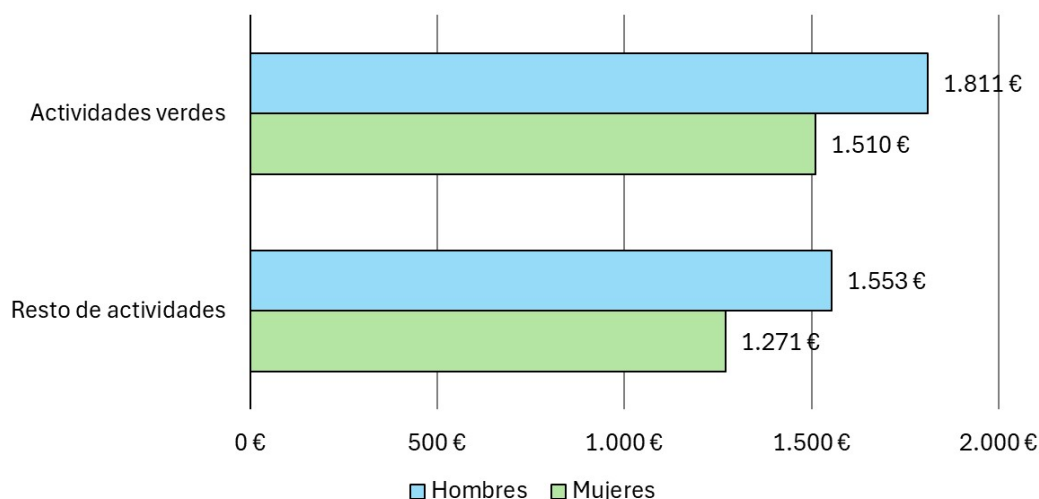


Gráfico 18: Base de cotización media a la Seguridad Social de personas afiliadas en actividades verdes frente al resto de actividades económicas¹²⁴

¹²⁴ Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Informe “[Mujeres en la Transición Ecológica, 2025, publicado por MITECO, basado en datos de Tesorería General de la Seguridad Social](#)”

Como se ha señalado anteriormente, la generación de energía renovable asequible multiplica las opciones de una reindustrialización sostenible en el territorio. Pero, para que estas potencialidades conduzcan a una mejora real del empleo, a un aumento de la funcionalidad y a un crecimiento económico real del territorio a largo plazo, es necesario que los proyectos, además de ser sostenibles desde el punto de vista medioambiental cuenten desde su inicio con la involucración de los agentes sociales del territorio, y promuevan un desarrollo económico y social sostenible.

El mayor nivel de envejecimiento de la población en zonas rurales genera expectativas de empleo en torno a la economía de los cuidados, en línea con la mayor profesionalización de estos servicios y la tendencia a una atención más personalizada a las personas que requieren atención, de manera que se facilite su vida independiente en su propio hogar, sin abandonar su núcleo de residencia. Más allá de la economía de los cuidados, se está desarrollando el concepto de *silver economy* o economía plateada, como el segmento económico de actividades, productos y servicios destinados a satisfacer las necesidades de adultos mayores, creándose oportunidades en sectores como la salud, así como el ocio, las finanzas o la vivienda, y que tienen en el medio rural un espacio de crecimiento.

Otro reto de las áreas rurales es facilitar el relevo generacional en actividades ligadas a los territorios y atraer la mano de obra que se precisa en aquellos sectores donde esta está siendo deficitaria, como en el sector de cuidados (que va a vivir cada vez mayor demanda de mano de obra por el envejecimiento de la población), oficios de construcción (para acometer rehabilitaciones del parque residencial) u otros.

Por otra parte, existen potencialidades en la creación de instrumentos y actividades ligados a la economía social en el entorno rural. La economía social engloba al conjunto de actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado, son llevadas a cabo por entidades que persiguen no exclusivamente el interés económico particular, sino también el interés colectivo de sus integrantes o el interés económico y/o social general, de conformidad con los principios de la economía social.

Se trata de un ecosistema con presencia en todos los sectores económicos y que cuenta con empresas de tamaño muy variado, desde grandes grupos empresariales hasta microempresas. Forman parte de él cooperativas, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo de iniciativa social, cofradías de pescadores, sociedades agrarias de transformación, mutualidades, fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividad económica, entre otros.

Los actores de la economía social no se rigen exclusivamente por la lógica del mercado, sino que integran criterios sociales o territoriales en su actuación. Un ejemplo son las cooperativas de base territorial, agroecológica y comunitaria (cooperativas TAC), como una unidad empresarial de producción y gestión integral del territorio en régimen de economía social y

circular, que pueden estar integradas por socios productores, participantes (aportando capital o tierras), consumidores y protectores (contribuyen con financiación o mantenimiento de elementos patrimoniales).

Además, la economía social es una gran aliada del medio rural, al permitir que se desarrollen proyectos muy vinculados a la comunidad o al territorio, que crean empleo en zonas despobladas y permiten que haya servicios en las comunidades rurales más allá de criterios meramente económicos. Ejemplos de ello son las cajas rurales, las cooperativas agroalimentarias, los supermercados cooperativos en medio rural o la distribución farmacéutica que, en nuestro país, se gestiona principalmente por sociedades cooperativas.

4.7 Nuevos pobladores

La mayor oportunidad de las zonas rurales y más afectadas por la despoblación para abordar el cambio demográfico está en la inmigración, es decir, en su capacidad para atraer a personas que provienen de otros municipios o del extranjero y comienzan a residir en el medio rural.

Como se ha señalado en apartados anteriores, en la actualidad la falta de empleo no es una característica destacada del medio rural. Incluso los pequeños municipios presentan menores cifras de desempleo que la de ciudades de mayor tamaño. Sin embargo, en sectores como la agricultura o los servicios de proximidad (hostelería, comercio...) se aprecia de manera repetida una escasez de mano de obra. Esta escasez es más destacada en las zonas rurales puesto que su mayor envejecimiento propicia que la población activa sea inferior en zonas rurales que en ciudades de mayor tamaño.

Estos retos (relevo generacional, falta de mano de obra) pueden entenderse también como posibilidades de empleo estable para nuevos pobladores que llegan al mundo rural desde otros puntos del país o desde el extranjero.

Otro perfil de nuevos pobladores atraídos por las condiciones de nuestro país que buscan emprender o desarrollar empleos a distancia son los conocidos como “nómadas digitales”. En los últimos años se han dado pasos para favorecer el emprendimiento y mejorar las condiciones de los emprendedores. La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, por ejemplo, facilitó la entrada y permanencia al territorio español a extranjeros que trabajen a distancia para empresas radicadas fuera del territorio nacional, regulando la figura del “nómada digital”. Si bien su llegada actualmente se concentra en grandes ciudades y en la costa, pueden ser una oportunidad en territorios rurales que demuestren su atractivo para estas actividades, gracias a las mejoras en conectividad digital de los últimos años y a los atractivos propios de muchos territorios rurales en materia de calidad de vida. El reto es que estas personas no se concentren solo en determinadas aglomeraciones urbanas.

Para atraer a estos nuevos pobladores, tanto de origen nacional como extranjero, y facilitar su inclusión en los entornos rurales es importante solventar algunos de los retos ya mencionados, como el acceso a la vivienda y la prestación de servicios. En el caso de personas provenientes de terceros países fuera de la Unión Europea, conviene agilizar la homologación de las titulaciones y la convalidación de permisos de conducción. Las políticas de inclusión son también necesarias para facilitar su integración y la cohesión social, y aquí es importante mejorar el conocimiento sobre la población migrante, que no es un colectivo homogéneo, sino que debe hacerse un análisis en profundidad sobre su composición y características (edad, sexo, años residiendo en el país, nivel educativo, empleo, situación legal) para diseñar políticas de inclusión más eficaces.

En algunas localidades se han desarrollado soluciones de acompañamiento y oficinas de repoblación¹²⁵, que generalmente son proyectos liderados por una entidad local y cuentan con el apoyo de empresas y asociaciones especializadas en ofertar servicios poblacionales y de acompañamiento a nuevos pobladores. Finalmente, otro tipo de nuevos pobladores son las personas que nacieron en un territorio, emigraron en una etapa de sus vidas, y deciden retornar a él. En esta línea, existen estrategias en algunos territorios dirigidas al retorno de población emigrada o de sus descendientes¹²⁶.

4.8 Los retos de las entidades locales

Las entidades locales son la administración más próxima al ciudadano. Sin embargo, los municipios de menor población, principalmente aquellos de menos de 5.000 habitantes, tienen una capacidad técnica limitada y, a menudo, tienen problemas para cubrir la dotación de personal.

Esto dificulta el acometer proyectos que vayan más allá de la gestión ordinaria del municipio, tanto para la ideación, diseño, seguimiento e implementación de estos proyectos, como para la captación de fondos nacionales y europeos que, generalmente en forma de subvenciones, requieren conocimientos técnicos y jurídicos especializados.

Sin duda, el papel de las diputaciones provinciales es esencial en la asistencia y apoyo a los ayuntamientos más pequeños, ya que esta función queda claramente comprendida en su marco competencial, pero puede completarse este apoyo con medidas en otros ámbitos.

¹²⁵ Hay ejemplos de escala local, como la oficina puesta en marcha por el Ayuntamiento de Paredes de Nava, o los proyectos de repoblación puestos en marcha por distintas Diputaciones, como la de León o la de Palencia.

¹²⁶ Por ejemplo, la estrategia “Retorna 2023-2026”, impulsada por la Xunta de Galicia, ofrece apoyo y asesoría para facilitar la integración dirigida a gallegos emigrantes que residan en el exterior y a sus descendientes

El primero de ellos es progresar en la digitalización y modernización de las administraciones locales con herramientas y recursos que pueden ser aportadas a nivel regional o estatal. En este sentido, la inversión 3 del Componente 11 del Plan de Recuperación, dirigida a la transformación digital y modernización de las distintas administraciones públicas, ha supuesto un avance en esta materia.

Otra línea de acción posible es diseñar líneas directas de apoyo técnico especializado. Un ejemplo es la puesta a disposición de entidades locales de la asistencia técnica por parte del Ministerio de Hacienda a través de la empresa pública Tragsatec, para facilitar la participación de los municipios de pequeño tamaño en los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Puede avanzarse en modificaciones hacia la simplificación y minoración de cargas administrativas, o la provisión de mayores recursos, especialmente dirigidas a entidades locales de menor tamaño poblacional. En los últimos años, se han desarrollado iniciativas en esta línea en distintas comunidades autónomas. Por ejemplo, Catalunya ha aprobado recientemente la ley del Estatuto de municipios rurales, una norma que busca dotar de herramientas y recursos a los municipios rurales dirigida a frenar la despoblación, garantizar una adecuada prestación de los servicios e impulsar su desarrollo económico.

Otra línea de acción es el diseño y puesta en marcha de mecanismos que doten a la administración y sus proyectos de escalabilidad territorial, de manera que las figuras administrativas puedan cooperar y dar respuesta a las necesidades de las áreas funcionales en conjunto, introduciendo elementos que alineen la gestión administrativa con la funcionalidad del territorio. Por ejemplo, el fomento de la coordinación o colaboración entre ayuntamientos en la lógica de actuaciones de tipo comarcal o por áreas funcionales. Esto es relevante en aquellas comunidades con mayor número de municipios de pequeño tamaño, tanto en superficie como en población. Un primer paso en esta escalabilidad es la constitución de mancomunidades, pero normalmente estas se constituyen para servicios específicos (gestión de residuos, aguas¹²⁷...). En algunas comunidades se dispone de estructuras supramunicipales, inferiores a la escala provincial, que están consolidadas. La estructura de tipo comarcal puede responder mejor a la prestación de servicios administrativos en estructuras funcionales. Si bien en algunos territorios las comarcas están bien definidas y recogidas en la normativa autonómica, en otros pueden utilizarse mecanismos no legislativos para su constitución práctica.

¹²⁷ Con objeto de facilitar la prestación municipal del servicio de acceso al bien público del agua, las distintas administraciones públicas implicadas, pueden celebrar convenios para proporcionar este servicio con el objeto de llevar a cabo la financiación conjunta de infraestructuras hidráulicas que no son declaradas de interés general estatal. No obstante, una vez ejecutadas serán entregadas a los entes locales por ser una competencia de su titularidad

Para atender las especificidades de cada territorio, es necesario que esta estrategia estatal se complemente con estrategias de escala regional, así como con estrategias locales integradas, con enfoque funcional. Cada territorio debe dotarse de herramientas de planificación de medio-largo plazo, a partir de un análisis detallado de sus características, sus vulnerabilidades y sus fortalezas y recursos endógenos, y contar con la participación e implicación activa de los actores locales en la definición de sus objetivos territoriales. La metodología de la Agenda Urbana Española está siendo utilizada con éxito para constituir estrategias territoriales integradas incluso en municipios o áreas funcionales de muy poca población.

4.9 Acceso a derechos culturales y nueva narrativa rural

Facilitar el acceso a la cultura es otro de los aspectos más reclamados en el medio rural. Cuando se habla de crear “oportunidades de vida” en todo el territorio no se refiere solo a poder disponer de buenas condiciones económicas y sociales (trabajo, vivienda...), sino a todos los elementos que definen la calidad de vida en un lugar, y eso incluye, sin duda, el acceso a la cultura. El artículo 22 de la Declaración de los Derechos Humanos¹²⁸ habla de servicios económicos, sociales, pero también de los derechos culturales.

Sin embargo, el Plan De Derechos Culturales 2025-2030¹²⁹ identifica en nuestro país un desequilibrio territorial, que se identifica como un elemento de desigualdad en el acceso a estos derechos (junto a otros factores como la renta, la desigualdad de género o la edad). Este plan reconoce que existen disparidades territoriales significativas en el acceso a bienes y servicios culturales entre zonas urbanas y rurales (así como entre centros urbanos y áreas periféricas).

Si las políticas culturales no tienen en cuenta esta desigualdad territorial en el diseño de sus acciones, se corre el riesgo de incrementarla, contribuyendo a que las opciones culturales y los recursos públicos destinados a su apoyo se concentren más en zonas urbanas.

Hay que avanzar en el mejor entendimiento de la brecha existente y en la generación de políticas específicamente dirigidas a estos territorios, tanto en programas específicos (como los programas de fomento de la lectura en el medio rural), como en programas generales (como el Bono Joven), que deben incluir medidas adicionales para reducir la brecha territorial.

¹²⁸ Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

¹²⁹ Ministerio de Cultura: [Plan de Derechos Culturales 2025-2030](#).

El acceso a la cultura implica facilitar el acceso no solo a su consumo, sino también a la creación. La creación cultural puede ser un factor de revaloración y dinamización del territorio. Para ello, resulta clave la promoción de la cultura comunitaria, ligada a la cercanía y al territorio, con mayor capacidad de generar vínculos entre los miembros de las comunidades locales.

En los últimos años se está produciendo un cambio en la narrativa de la vida en el entorno rural. Los habitantes de los territorios menos poblados mantienen demandas para mejorar determinados aspectos (provisión de servicios, acceso a vivienda, etc.), pero, cada vez más, también se están transmitiendo las ventajas propias de residir en entornos rurales, valorizando esta forma de vida y sus beneficios respecto a los modelos de vida más urbanos, en aspectos cada vez más valorados por la población joven: mejor uso del tiempo, mayor contacto con la naturaleza, mayor calidad del aire, menor contaminación acústica, mayor cercanía a productos de proximidad o mayor sentimiento de comunidad y cercanía social.

El éxito social ha estado asociado durante décadas a un modelo de vida y trabajo ligado al ecosistema urbano, pero esta tendencia está comenzando a cambiar por el auge de valores y la reivindicación de modelos de calidad de vida más conectados con el mundo rural, con intangibles como el compromiso, el disfrute del entorno o el orgullo de pertenencia.

Este cambio cultural se refleja en una producción creciente de podcasts, programas, contenidos de redes sociales e, incluso, videojuegos, que abordan la experiencia de residir en el mundo rural desde un enfoque generalmente positivo. Está aumentando la visibilidad de *influencers* que residen en zonas rurales y hacen de esta característica un tema prioritario de su contenido audiovisual, con un relato más conectado con los valores y el lenguaje de la generación más joven.

MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTRATEGIA

5.1 Hacia un enfoque territorial e integrado

El territorio no es una suma de sectores, sino un espacio de vida, de organización social y de proyecto colectivo. Las políticas de equidad territorial deben construirse desde esa mirada integral, reconociendo la diversidad de contextos y la interdependencia entre sus componentes. Por ello, el enfoque territorial no puede limitarse a actuar “en” los territorios rurales, sino que el objetivo es actuar “desde” y “con” los territorios, promoviendo la coordinación entre niveles de gobierno, la cooperación entre actores públicos y privados y la participación activa de las comunidades locales¹³⁰.

Es interesante el análisis del territorio teniendo en cuenta no solo las divisiones municipales y provinciales, sino también la escala intermedia: las áreas funcionales rurales, entendidas como territorios con distancias de no más de 30-35 minutos con capacidad para dar respuesta a las necesidades de acceso a servicios e infraestructuras básicos para la vida cotidiana¹³¹.

Resiliencia territorial

La política de equidad territorial y reto demográfico debe ampliar su visión hacia **la resiliencia territorial**, es decir, la capacidad de un territorio de anticipar, hacer frente, adaptarse y transformarse ante crisis o cambios económicos, sociales, ambientales o tecnológicos, manteniendo su cohesión y funcionalidad, e incluso generando nuevas trayectorias de desarrollo.

Este concepto supera la visión clásica como mera “resistencia” o “retorno al equilibrio”, incorporando una perspectiva evolutiva que implica innovación, diversificación y fortalecimiento institucional. **Las políticas públicas no deben dirigirse solo a la recuperación, sino que deben contribuir a crear condiciones estructurales que fomenten el aprendizaje colectivo, la cooperación entre actores y la innovación.**

La resiliencia territorial se construye a través del equilibrio entre los distintos capitales (económico, humano, social, institucional, cultural y ambiental) y depende de la capacidad de cooperación, aprendizaje e innovación de los actores que los integran.

¹³⁰ Este enfoque comparte los principios del método LEADER, reconocido como una de las experiencias más sólidas de desarrollo territorial integrado: enfoque territorial, enfoque ascendente, partenariado público-privado, innovación, carácter multisectorial, cooperación interterritorial y trabajo en red.

¹³¹ El Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (Joint Research Center, JRC) está trabajando en la definición de áreas funcionales rurales como herramienta de análisis territorial ([Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU. 2023.](#))

Desde esta perspectiva, los territorios se conciben como sistemas complejos y dinámicos, capaces de reconfigurarse ante las crisis y de aprovechar las oportunidades que surgen de ellas.

La resiliencia territorial, por tanto, no es un atributo dado, sino una construcción social e institucional que se refuerza con políticas públicas orientadas al aprendizaje colectivo, la diversificación productiva, la capacidad de adaptación y el fortalecimiento de la gobernanza local y supramunicipal.

Este enfoque se alinea con las orientaciones de la Política de Cohesión y la Política Agraria Común de la Unión Europea, que promueven la sostenibilidad, la competitividad rural y la innovación social como bases de la transición verde y digital.

Caracterización de los territorios de reto demográfico

España es un país rico y complejo, por lo que el análisis a nivel estatal no resulta suficiente para entender la multiplicidad de factores (históricos, sociales, económicos, culturales) que definen a cada uno de sus territorios, resultando obligado realizar análisis territoriales más pormenorizados. Tanto para el diagnóstico como para la puesta en marcha de políticas y programas hay que definir qué se entiende por “territorios de reto demográfico”. Sin embargo, esta caracterización no es sencilla, dada la complejidad territorial y el origen multicausal de las vulnerabilidades que pueden afectar a unos u otros territorios.

Se resumen a continuación los criterios más utilizados:

- En base a la **densidad de población** (habitantes/km²). La Unión Europea considera territorios en riesgo de despoblación aquellos que están por debajo de los 12,5 hab./km² y se da un riesgo extremo en zonas por debajo de los 8 hab./km². La OCDE define zona rural como aquellas áreas con una densidad inferior a 100 hab/km².
- Mediante indicadores **de tendencia a la despoblación**. Por ejemplo, la disminución de la población en la última década, o la reducción de la población respecto al punto de población máxima histórica. Si se mide la variación de la población por provincias desde el año 2000, destaca la tendencia a la baja del cuadrante noroeste peninsular, con las provincias de Lugo, Ourense, León, Zamora y Palencia con minoraciones de su población superiores al 10% y Asturias y Salamanca con minoraciones entre el 5 y el 10%.
- A través de otros indicadores **socioeconómicos o demográficos**. Otro enfoque posible es la determinación de la vulnerabilidad de un territorio basada en otros indicadores

demográficos, como la tasa de envejecimiento de su población o la tendencia a la masculinización (que marca una necesidad de adoptar políticas de igualdad de género diseñadas para estos territorios). También pueden tenerse en cuenta indicadores socioeconómicos analizando, por ejemplo, el nivel de renta o las tasas de desempleo.

- Según la **cercanía/lejanía a los grandes núcleos urbanos de población (remotidad)**. La dispersión o alejamiento de los núcleos urbanos respecto a estas ciudades, que actúan como núcleos urbanos de referencia, es causa de vulnerabilidad, como en el acceso a servicios que no tienen carácter local sino comarcal o provincial, como la proximidad a la atención hospitalaria.
- En función de la **existencia de brechas de acceso** a infraestructuras o servicios. Estas brechas pueden medirse de distintas formas. Una de ellas es medir la brecha como la diferencia respecto a un umbral mínimo que se considera deseable en el acceso a una infraestructura o servicio. Otro enfoque se basa en definir la brecha o deficiencia en el acceso respecto a la media nacional, como en el caso de la brecha digital.
- Por el **tamaño del municipio según el número de habitantes**. Este enfoque tiene su motivación en que los ayuntamientos de menor población tienen dificultades específicas. El umbral suele establecerse en municipios de menos de 5.000 habitantes o menos de 20.000 habitantes, y puede incluir matizaciones, como exceptuar a los municipios integrados en áreas urbanas, ya que su cercanía física con grandes ciudades actúa como polo de provisión de servicios.

Escalabilidad territorial. Hacia el país de los 30 minutos

Una herramienta para afrontar gran parte de los retos de los territorios de menor población ligados a su atomización es avanzar en el enfoque hacia una mayor escalabilidad territorial. Se trata de adecuar la escala de actuación de las entidades locales, primando actuaciones de coordinación y colaboración a nivel supramunicipal, favoreciendo las actuaciones que tienen impacto en un área funcional más amplia.

En materia de prestación de servicios, la funcionalidad del territorio no pasa por la localización de servicios en cada núcleo de población, sino por la operatividad del conjunto del área. Es decir, los núcleos de menor población pueden ser plenamente funcionales si el acceso a los servicios está a una distancia o tiempo razonable¹³².

¹³² Existen publicaciones y guías sobre este concepto, como publicaciones del Gobierno Británico, con el desarrollo del concepto [de territorios de 20 minutos en regiones de Escocia](#) o la [guía elaborada por el foro NESI](#).

Este es el concepto de los “territorios de 30 minutos”, un concepto que nace de la aplicación del concepto de “*ciudad de proximidad*”, o “ciudad de 15 minutos” a zonas de menor densidad urbana, ciudades pequeñas y zonas rurales. El objetivo es asegurar que las personas que residen en estos entornos puedan acceder a los servicios cotidianos en un tiempo razonable de 30-35 minutos de distancia, medida en tiempo, incluyendo servicios de movilidad para reducir la dependencia del vehículo privado.

El concepto de área funcional es aplicable a la gestión municipal. Las actuaciones basadas en áreas funcionales integradas pueden vencer las limitaciones presupuestarias y de capacidad técnica que produce la atomización de las administraciones, y generar proyectos de impacto para el conjunto del área donde se desarrollan.

En este sentido, existen herramientas y figuras consolidadas en la legislación como, por ejemplo, las mancomunidades, que se configuran como entes locales con entidad propia que agrupan a varios municipios para la prestación conjunta de determinadas competencias. Sin embargo, por lo general, las mancomunidades tienen un ámbito de actuación normalmente limitado (gestión de residuos, ciclo del agua, etc.), lo que impide que desarrollen una gestión integral del territorio.

En algunas comunidades existen entidades más complejas, en forma de comarcas o similares, que actúan como administración supramunicipal que permite coordinar múltiples aspectos de la gestión de un área territorial de varios municipios, y permiten una gestión más integral.

Hay que desarrollar herramientas que faciliten la coordinación interadministrativa de una misma área funcional con un carácter más integrado y transversal para facilitar y generalizar mecanismo de gestión más integrada, por ejemplo, a través de condicionalidad positiva para proyectos que promuevan la cooperación intermunicipal o supramunicipal.

Con este enfoque de funcionalidad, la política de reto demográfico implica no solo a los municipios de menor tamaño poblacional, sino también a los núcleos intermedios (incluyendo a cabeceras comarcales o ciudades pequeñas y medias) que facilitan la vertebración del territorio y el impulso de estrategias locales integradas.

Refuerzo de las herramientas de análisis para el reto demográfico

A la vista de la heterogeneidad en los retos (y oportunidades) de cada territorio, no es posible alcanzar una identificación de los territorios de reto demográfico basada en un único indicador, pues difícilmente podrá responder a las distintas situaciones de cohesión territorial y vulnerabilidad existente, y a las distintas variables que expliquen la necesidad de actuación en

cada una de estas zonas. El diseño de medidas de lucha contra las vulnerabilidades territoriales que fomentan la despoblación requiere, sin duda, identificar las causas de esta situación en cada territorio y diseñar acciones adaptadas a ella.

En el marco de la Visión a Largo Plazo para las Zonas Rurales de la Unión Europea y del Pacto Rural Europeo, la Unión Europea plantea el reto de disponer de datos específicos y territorialmente desagregados que permitan fundamentar políticas basadas en evidencias en entornos rurales. La Comunicación de la Comisión Europea sobre la visión a largo plazo (COM/2021/345 final) subraya que el desarrollo del *rural proofing* requiere información estadística sólida para evaluar de manera sistemática el impacto de las políticas sectoriales en las áreas rurales.

Para facilitar estos análisis territoriales, se plantea la **construcción de un Observatorio de equidad territorial y reto demográfico**, entendido como una herramienta de estudio y evaluación basada en distintos indicadores, que pueda proporcionar un análisis de la complejidad y detectar las vulnerabilidades de cada territorio, y facilitar así que el diseño de políticas públicas y actuaciones esté adaptado a las condiciones concretas. Debe mejorar la información disponible para avanzar en los diagnósticos y la evaluación de las políticas públicas.

En esta línea, se avanza en la **caracterización del territorio en áreas funcionales**. Muchos de los análisis sobre zonas rurales se centran exclusivamente en la escala municipal. Sin embargo, el municipio no es una entidad territorial homogénea, puesto que fruto de la complejidad y diversidad de los territorios de España, existen áreas con municipios de grandes dimensiones espaciales y demográficas, mientras que, en otras, la dimensión media de los municipios es muy reducida. Así, por ejemplo, Castilla y León (94.225 km²) está dividida en 2.248 municipios, mientras que Andalucía (87.597 km²) está dividida en 785 municipios, una tercera parte. Esto supone que la superficie media de los municipios en Castilla y León es de 41,91 km², mientras que en Andalucía es de 111,59 km², en Extremadura de 107,31 km² o en Murcia se llega a los 251,47 km² de media.

Para superar esta limitación, se avanza en el análisis en unidades más homogéneas, relacionadas directamente con la funcionalidad territorial, reduciendo la distorsión estadística de los análisis realizados para cada municipio. El análisis por áreas funcionales puede facilitar disponer de más información sin limitaciones del secreto estadístico¹³³.

Para conjugar la complejidad del fenómeno con la necesidad de estandarización para su medición, en algunos casos se recurre a **indicadores sintéticos o multidimensionales**, esto es, calculados a partir de variables individuales, asignando distintos pesos a cada una de sus

¹³³ No se dispone de datos estadísticos cuando la muestra es demasiado pequeña para evitar que las personas puedan resultar identificadas. Esto ocurre en muchas estadísticas municipales, debido al pequeño tamaño de las unidades analizadas (municipios).

dimensiones. El objetivo es obtener un valor con suficiente información para conocer el estado o situación de una población respecto a su riesgo de despoblación. Algunas comunidades autónomas han desarrollado (o se encuentran en proceso) sus propios indicadores de acuerdo con las características propias de su territorio como, por ejemplo, Navarra¹³⁴, Aragón¹³⁵ o Extremadura¹³⁶. A nivel nacional se trabaja en un indicador que recoja diferentes dimensiones o variables, con la complejidad adicional de reflejar todas las realidades dentro del país. Este indicador puede complementarse con los indicadores que se desarrollen a escala regional.

5.2 Objetivos estratégicos

La política de reto demográfico se orienta a **asegurar la calidad de vida y el bienestar de todas las personas en todos los territorios, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, la dinámica socioeconómica, las tendencias demográficas y las proyecciones previstas**. El fin último de esta política es contribuir a la cohesión socio-territorial, evitando desigualdades entre territorios que puedan mermar su funcionalidad y su capacidad de desarrollo, y combatiendo las vulnerabilidades en el territorio. Es **garantizar el derecho a habitar y permanecer en el territorio, a través de un modelo equilibrado y resiliente que asegure el bienestar y la libertad de residencia para todas las personas, en equidad**.

Por tanto, son objetivos de esta política el fomentar aquellos elementos que inviertan el círculo vicioso que contribuye a la vulnerabilidad territorial hacia una dinámica en positivo.



Gráfico 19: Círculo vicioso de la vulnerabilidad territorial

¹³⁴ [Multidimensión - Despoblacion - navarra.es](https://www.navarra.es)

¹³⁵ [Índice Sintético de Desarrollo Territorial. Gobierno de Aragón](https://www.gobierno.de.aragon.es)

¹³⁶ [Índice Sintético de Influencia en el asentamiento población ISIAP - Juntaex.es](https://www.juntaex.es)

Se definen por tanto los siguientes objetivos estratégicos:

- Proporcionar **condiciones de calidad de vida, prosperidad y bienestar** en todo el territorio. Para ello es necesario:
 - **Avanzar hacia un equilibrio territorial, policéntrico y funcional, que reduzca las brechas o los déficits** en provisión de **infraestructuras básicas y servicios esenciales** (como sanidad, educación, seguridad, cuidados, servicios sociales, atención financiera y administrativa, comercio, cultura y ocio).
 - Impulsar la **adaptación y la resiliencia territorial de las zonas rurales frente a la emergencia climática**, esencial tanto para mejorar la seguridad y la sostenibilidad del país como para desarrollar nuevos ámbitos de potencialidad en las áreas rurales.
 - Promover un **desarrollo socioeconómico sostenible y funcional en el territorio** y mejorar el dinamismo de las comunidades locales en todas sus formas (emprendimiento, atracción y retención de talento, innovación,...), maximizando las nuevas posibilidades que traen consigo la transformación digital y la transición ecológica, evitando que los beneficios se concentren únicamente en las grandes aglomeraciones urbanas y externalicen sus costes, y valorizando adecuadamente la prestación de los **servicios ecosistémicos** que presta el territorio al conjunto de la sociedad.
 - Fomentar la **cohesión social, la igualdad y la identidad local inclusiva**, que promueve el **arraigo, la igualdad de oportunidades y la integración social**, con perspectiva de género e intergeneracional, a través de políticas activas dirigidas a mujeres, familias, jóvenes e infancia, personas mayores, migrantes y otros colectivos vulnerables.
 - Contribuir a **un relato positivo y plural del medio rural que refleje su realidad contemporánea**, mediante un abordaje riguroso de sus retos, evitando visiones sesgadas, estereotipadas o idealizadas. Visibilizar las potencialidades, transformaciones y aportaciones del medio rural a la sociedad, contribuyendo a un mejor entendimiento de su valor cultural y simbólico para el conjunto de la sociedad.
- Como resultado de lo anterior, contribuir a **hacer efectivo el derecho a la libertad de residencia**, evitando que esta decisión esté condicionada por falta de recursos u oportunidades en determinados territorios.

Para impulsar estos objetivos se requiere una implicación real de todos los niveles de gobierno: local, supramunicipal, autonómico y estatal, junto a la participación y colaboración de otros actores. La equidad territorial no puede depender solo del impulso del gobierno o de la iniciativa local, ni fragmentarse en programas sectoriales desconectados. Su complejidad exige marcos de cooperación estables, instrumentos de planificación compartidos y una arquitectura institucional que asegure coherencia y permanencia en el tiempo.

Al igual que las causas de vulnerabilidad se retroalimentan (la mayor despoblación dificulta la provisión de servicios, que minora el dinamismo y desemboca en una imagen negativa que, a su vez, impulsa la pérdida de población), los objetivos diseñados también se retroalimentan de manera positiva. Mejorar infraestructuras y prestación de servicios y facilitar la funcionalidad del territorio favorece que más profesionales decidan habitar en él, mejorando así el dinamismo económico y social, minorando los retos de falta de mano de obra y relevo generacional, atrayendo nuevos proyectos dinamizadores y potenciando una percepción más positiva que favorece, a su vez, el incremento de la población.

Frente al concepto de “vulnerabilidad territorial” puede contraponerse el concepto de “atractivo” o “vivacidad territorial”, que se define como la capacidad de un territorio para generar bienestar, resiliencia, oportunidades y cohesión social que garanticen su sostenibilidad poblacional y económica. Esta vivacidad puede relacionarse con seis factores: bienestar social, demográfico, económico, medioambiental, de gobernanza y de identidad y arraigo¹³⁷.

¹³⁷ Fuente: [informe “Vivacidad de los territorios rurales”](#) impulsado por la fundación Vivaces y desarrollado por científicos e investigadores del ámbito de la Economía Agroalimentaria de 9 universidades españolas.

PILARES Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA

El diagnóstico, junto a los retos y oportunidades que se han identificado, son la base de la II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, una propuesta que, desde una visión coherente e integral, define pilares, ejes y líneas de acción para afrontar con realismo y ambición los desafíos territoriales y sociales planteados.

Una estrategia que va más allá de iniciativas aisladas y que se construye sobre un paradigma de gobernanza territorial a partir de la cooperación entre administraciones, la corresponsabilidad de los actores sociales y económicos, y el reconocimiento del territorio como espacio de innovación, resiliencia, convivencia y ciudadanía.

El reto demográfico requiere una política de Estado, la construcción de un proyecto de país basado en la equidad territorial. Ello implica dar continuidad, coherencia y perspectiva al conjunto de políticas públicas, pero también dotarlas de una arquitectura institucional y técnica que garantice su eficacia y sostenibilidad.

Para avanzar de manera coherente en los objetivos de la Estrategia, se han definido siete grandes ámbitos de trabajo: cinco pilares de actuación, y dos ejes transversales:



- **Pilar 1. Resiliencia y adaptación a la emergencia climática.** El medio rural y las zonas de reto demográfico son ámbitos muy vulnerables ante el cambio climático, y al tiempo, son esenciales para avanzar en su mitigación y en las políticas de adaptación. Ello implica la puesta en valor de los servicios ambientales que presta, el aprovechamiento de las potencialidades vinculadas a la transición ecológica y el desarrollo de actuaciones para la mejora de su resiliencia frente a la emergencia climática, ajustadas a su escala y sus características geográficas, sociales y políticas.
- **Pilar 2. Equidad territorial en el acceso a infraestructuras y servicios,** reduciendo las brechas urbano-rurales, asegurando las condiciones equivalentes de bienestar y calidad de vida en todo el territorio y logrando un acceso funcional a los servicios

esenciales, a través de la innovación en sus modelos de prestación en combinación con medidas que aseguren su acceso efectivo por la población.

- **Pilar 3. Dinamismo socioeconómico local**, impulsando iniciativas de desarrollo endógeno, la atracción de talento, la creación de empleo de calidad y la diversificación económica adaptada a las singularidades de cada territorio y respetuosa con el entorno, a través de la innovación, el emprendimiento, el desarrollo de la economía social y la cooperación intermunicipal.
- **Pilar 4. Igualdad e inclusión en los territorios. Apoyo a la cohesión social, igualdad e identidad social inclusiva**, que promueve el **arraigo, la igualdad de oportunidades y la integración social** a través de políticas activas de acogida e inclusión dirigidas a mujeres, jóvenes, familias, personas mayores, migrantes nacionales y extranjeros, y otros colectivos vulnerables o con necesidades particulares.
- **Pilar 5. Cultura, identidad y arraigo**. Apoyo a la cultura local, preservando sus activos y promoviendo una comunicación plural **y representativa de la realidad rural contemporánea**, alejada de los estereotipos y visiones sesgadas, que visibilice las posibilidades, las transformaciones y aportaciones del medio rural a la sociedad en su conjunto, fortaleciendo la **cohesión social, cultural y simbólica del territorio**, y generando orgullo de pertenencia y capital social.
- **Eje transversal 6. Ciencia, investigación y herramientas de conocimiento**. Proporcionar datos, análisis, investigaciones y creación de conocimiento por y para el medio rural y las zonas de reto demográfico, que sirvan a las administraciones públicas para el diseño de políticas eficaces y que puedan ser puestos al servicio de la comunidad investigadora, las asociaciones y otros actores del territorio y la ciudadanía.
- **Eje transversal 7. Gobernanza, perspectiva rural y planificación**. Reforzar la gobernanza multinivel, la participación, la escalabilidad territorial, y las capacidades técnicas de las entidades locales. Actualizar los marcos normativos y reforzar las herramientas que permitan implementar el mecanismo rural de garantía y mejorar el diseño y ejecución de las estrategias territoriales y las políticas públicas.

El impulso de los siete ámbitos de trabajo de la Estrategia implica a todos los actores clave, tanto las distintas administraciones públicas, en función de sus responsabilidades y

competencias, como las empresas, las asociaciones y grupos de acción local involucrados en el territorio, los agentes sociales y económicos y las universidades y centros de conocimiento.

Dentro de cada pilar se formulan una serie de líneas de actuación que, si se atienden en su conjunto y de forma coordinada por el conjunto de los actores, tienen la capacidad para cambiar las condiciones estructurales y avanzar en la equidad territorial y en la respuesta al reto demográfico en nuestro país.

Pilar 1. Adaptación y resiliencia frente a la emergencia climática

La vulnerabilidad ante la emergencia climática aumenta en los territorios que tienen una menor capacidad de adaptación, entre los que se encuentran las zonas rurales y despobladas. En ellas, se acumulan impactos severos derivados del cambio climático, como las sequías, los incendios forestales, las inundaciones, las olas de calor o la pérdida de productividad agraria, junto a riesgos sociales asociados, como la pérdida de actividad económica, el envejecimiento, la pérdida de relevo generacional o la reducción de los servicios básicos. Sin embargo, estas zonas representan un elemento estratégico para avanzar tanto en mitigación como en adaptación a la emergencia climática a la que están expuestas. La respuesta al cambio climático y sus efectos crea un espacio de oportunidad para la dinamización y la mejora de la funcionalidad de las áreas rurales, en línea con la propuesta del Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática

La economía verde ligada a la conservación y restauración de la biodiversidad, la gestión de espacios naturales, la bioeconomía circular, la agricultura extensiva y regenerativa, la silvicultura, la producción de renovables o la gestión forestal sostenible son actividades con potencialidad de creación de empleos de alto valor añadido y prosperidad, que, por su naturaleza, están netamente ligados al territorio y, por tanto, ofrecen posibilidades de fijar población. Dibujan nuevas expectativas para emprendedores y pymes, así como para entidades de la economía social y asociaciones rurales. Este pilar está vinculado a las actuaciones que se derivan de la nueva propuesta del Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática, que constata la necesidad de incrementar la capacidad de los municipios rurales y más afectados por la despoblación.

Las diferentes líneas de actuación que se incorporan implican a todos los niveles de la administración. Las competencias en materia de adaptación al cambio climático y medio ambiente en España se distribuyen tanto de forma exclusiva como compartida o concurrente según la materia, la escala espacial, o el sector implicado. Muchas acciones requieren acuerdos o cofinanciación entre varias administraciones porque la afección ambiental y climática supera los límites administrativos. Por lo tanto, la gobernanza ambiental y climática en España, inherentemente compleja, exige coordinación permanente, porque los problemas y soluciones exceden fronteras administrativas y visiones sectoriales, y requieren ejercer competencias, y sumar esfuerzos, recursos y capacidades de todas las administraciones y la sociedad para una resiliencia y acción climática efectiva.

Las entidades locales desempeñan un papel esencial por su cercanía y conocimiento, pero suelen carecer de la capacidad técnica y medios suficientes, por lo que el apoyo de otras administraciones resulta fundamental. Se articulan líneas de actuación que integran políticas económicas, climáticas, energéticas, hídricas, territoriales, agrarias, industriales y sociales. Su

finalidad es aportar certidumbre a la ciudadanía y a los sectores productivos, movilizar inversiones, fortalecer la resiliencia y propiciar que España, en una de las zonas más expuestas a la emergencia climática y, en particular, los territorios afectados por la despoblación, esté mejor preparada.

Pilar 1. Adaptación y resiliencia climática en los territorios	
LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS PROPUESTAS
Apoyo a los sectores primarios del medio rural - forestal, agrícola y ganadero- frente al cambio climático	Línea ICO CLIMAForest: Gestión forestal sostenible, prevención de incendios y dinamización de la bioeconomía forestal • Planificación y gestión forestal sostenible, incluyendo la elaboración y ejecución de planes de gestión, procesos de certificación y verificación de los servicios ecosistémicos. • Tratamientos selvícolas preventivos y productivos, para reducir la carga de combustible, mejorar la estructura de las masas forestales y favorecer su adaptación al cambio climático. • Prevención activa de incendios forestales, quemas prescritas, pastoreo dirigido... • Restauración y renaturalización de ecosistemas forestales, incluyendo restauración post-incendio, incremento de la diversidad específica, mejora de pastizales, recuperación de humedales... • Mejora de infraestructuras forestales necesarias para la gestión sostenible y la defensa del monte, como pistas forestales, caminos, puntos de agua y eliminación de infraestructuras obsoletas. • Consolidación y ordenación de la propiedad forestal, • Dinamización del tejido empresarial forestal y la bioeconomía y la cadena de valor de la madera. • Formación y capacitación.
	Línea ICO AGROCLIMA: Sistemas agrarios y ganaderos resilientes, eficientes y bajos en emisiones. • Agricultura regenerativa, ecológica y de conservación, uso de cubiertas vegetales, abonos verdes, compostaje, siembra directa y laboreo reducido, desarrollo de infraestructuras ecológicas. • Agricultura de precisión y digitalización, incluyendo riego inteligente, sensores agroclimáticos, sistemas de monitorización y herramientas de optimización del uso de agua, fertilizantes y energía. • Diversificación productiva y adaptación varietal. • Eficiencia hídrica y gestión del agua, almacenamiento eficiente, riego controlado y datos. • Ganadería extensiva y reducción de emisiones, con apoyo a sistemas de pastoreo extensivo, recuperación de pastos, inversiones en bienestar animal...

	• Bioeconomía y economía circular en el ámbito agrario. • Descarbonización del parque de maquinaria. • Industria alimentaria: mitigación, cálculo y reducción de la huella de carbono y resiliencia de cadenas de valor. • Formación y capacitación.
Resiliencia y adaptación ante la emergencia climática	Dotación de recursos para la prevención y la elaboración de planes de actuación frente a crisis y emergencias, adaptados a las necesidades de los entornos de menor población.
	Mejora de la adaptación y resiliencia a los efectos del cambio climático (lluvias torrenciales, olas de calor, incendios), con especial atención a las vulnerabilidades de las áreas rurales. Impulso de la resiliencia hídrica de las áreas rurales ante sequías e inundaciones.
Oportunidades de la transición ecológica y recursos endógenos	Valorización de recursos endógenos de activos ambientales y fomento de la economía verde en actividades como la protección del patrimonio natural, la gestión de espacios protegidos, la conservación y restauración de la biodiversidad o el paisaje, etc.
	Actuaciones para la integración de renovables en el territorio que garanticen los beneficios sociales de la transición energética a las áreas rurales y minimicen su impacto. Promover la localización de industrias y el desarrollo de cadenas de valor en áreas rurales que aprovechen la transición energética
	Mejora de la eficiencia energética en el medio rural, reforzando el autoconsumo y el despliegue de comunidades energéticas, con medidas de apoyo técnico, financiación y simplificación administrativa. Por ejemplo, a través del desarrollo de redes de calor para consumo de biomasa forestal en proximidad.
	Impulso del sistema de CAE en el medio rural, para el desarrollo de actuaciones de mejora de la eficiencia energética en las empresas, las administraciones locales y el sector residencial en pequeños municipios.
	Garantizar el apoyo a los consumidores más vulnerables en el ámbito rural, a través de herramientas como la nueva Estrategia Nacional contra la pobreza energética o el Plan Social para el Clima.

Pilar 2. Equidad territorial en el acceso a infraestructuras y servicios

En este pilar será fundamental la actuación de las administraciones, y en particular de las comunidades autónomas como competentes en la provisión de servicios e infraestructuras esenciales como la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios de movilidad dentro de las comunidades autónomas. La actuación del Estado es esencial en la provisión de infraestructuras básicas como la conectividad digital, y a través del desarrollo de planes estatales con perspectiva rural, que contribuyen con importantes dotaciones presupuestarias a financiar políticas de competencia autonómica, como los Planes Estatales de Vivienda.

El papel del sector privado, tanto en formato de pequeñas empresas (proveedoras habituales de servicios de hostelería, ocio local o servicios de cuidados) como de grandes corporaciones (servicios financieros) es muy relevante en la provisión de servicios de carácter comercial en todo el territorio. En la misma línea, las entidades de la economía social tienen múltiples oportunidades en el contexto de este eje.

Pilar 2. Equidad territorial en el acceso a infraestructuras y servicios	
LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS PROPUESTAS
Vivienda	Asegurar que en el diseño y ejecución de las políticas de vivienda se incorpora la perspectiva rural, incluyendo medidas de impulso al alquiler diseñadas para entornos rurales (como el alquiler de primera llegada). Fomentar la rehabilitación y puesta en alquiler de viviendas vacías, los regímenes de tenencia en cooperativa o similar, la rehabilitación y creación de un parque público de viviendas, el desarrollo de instrumentos que faciliten y den seguridad a la puesta en alquiler de viviendas vacías, el apoyo al acceso a la vivienda rural para jóvenes y familias. Apoyar iniciativas privadas o de colaboración público-privada de dinamización del mercado de alquiler de vivienda para uso permanente en entornos rurales.
	Ayudas a la compra de vivienda en municipios en riesgo demográfico demás de 10.800 euros para menores de 35 años que compren su primera vivienda.
	Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural: obras de conservación, mejora de la accesibilidad y eficiencia energética en viviendas y espacios públicos de núcleos rurales.
	Abordar el problema de la propiedad (desconocida, multipropiedad o absentismo por lejanía), y facilitar a las entidades locales la gestión de ruinas y el desarrollo o la actualización de sus planes urbanísticos.
	Impulsar medidas para dinamizar el mercado de vivienda desde las entidades locales (observatorios locales, agencias de dinamización del alquiler y la rehabilitación, incentivos al alquiler, etc.)
Conectividad digital	Completar la cobertura de fibra óptica prevista y seguir reduciendo la brecha de conectividad urbano/rural
	Ampliar la cobertura de banda ancha móvil 4G/5G en todo el territorio. Impulsar el dimensionamiento de la capacidad de la red para hacer frente a los picos de uso por la sobrepoblación estacional en el territorio.
Conectividad viaria	Garantizar la seguridad vial, mantenimiento y mejora de las carreteras en el ámbito local.
	Impulsar la movilidad ciclista y personal en zonas rurales.

Digitalización de los servicios y habilidades digitales	Impulso de la digitalización de los servicios (públicos y comerciales) para adaptarlos a las necesidades de los territorios de menor población o baja densidad.
	Avanzar en la digitalización y simplificación de la administración, tanto desde el punto de vista de los servicios que se prestan a la ciudadanía y a empresas, como desde el punto de vista de los procesos administrativos que llevan a cabo las entidades locales.
	Fomento de los programas de habilidades digitales básicas para el acceso efectivo de la población rural a los servicios digitales, atendiendo a las condiciones específicas de colectivos especialmente vulnerables en esta materia.
Innovación en la prestación de servicios	Programas de innovación (tecnológica y no tecnológica) en la prestación de servicios cotidianos (financieros, comercio, hostelería, conciliación, cuidados, ocio, deporte, cultura...) para su adaptación a las zonas de reto demográfico (por ejemplo, locales compartidos, prestación de servicios itinerantes, rediseño del servicio utilizando nuevas tecnologías, fomento de la innovación social, atención a la conciliación y cuidados etc.)
	Iniciativas innovadoras para la prestación de servicios públicos y la atención a la ciudadanía garantizando la proximidad, adaptados a los entornos de menor población (por ejemplo, oficinas móviles de atención, canales telefónicos, compartición de espacios, etc.)
Soluciones de movilidad sostenible	Programa para el apoyo a iniciativas innovadoras de movilidad sostenible en zonas rurales de la Secretaría General de Reto Demográfico - Subvención de proyectos piloto que desarrollen soluciones innovadoras de transporte, replicables, que lleguen a poblaciones pequeñas y zonas rurales donde la oferta de transporte público es deficiente.
	Extensión de los servicios de transporte a la demanda y otras formas innovadoras de movilidad compartida (taxi bonificado, compartición de viajes o de vehículos, etc.), adaptados a las características de menor población o densidad, y garantizando que sean accesibles para personas de mayor edad o con movilidad reducida, para reducir la dependencia del vehículo particular.
	Incentivar la transición hacia la movilidad eléctrica en zonas rurales
Mejora de la funcionalidad en territorios	Evitar desde las distintas políticas públicas (vivienda, urbanismo, turismo, transporte, servicios sociales entre otras) que se fomente una excesiva concentración de población.

tensionados o con alta ocupación	Mitigar los efectos perjudiciales sobre el medioambiente, la calidad de vida y la cohesión social en los territorios de mayor concentración poblacional, velando por un acceso equitativo a servicios y oportunidades, con especial atención a colectivos vulnerables y a las periferias de las grandes aglomeraciones urbanas.
-------------------------------------	---

Pilar 3. Dinamismo socioeconómico local

Las nuevas oportunidades ligadas a los avances en conectividad digital, nuevas tecnologías, digitalización u otro tipo de innovaciones, incluyendo innovaciones no tecnológicas (sociales, en modelos organizativos, en modelos de negocio...), abren un nuevo panorama de posibilidades de desarrollo en los entornos rurales. Aparecen facilidades para deslocalizar la actividad económica, el empleo o el acceso a conocimiento de la ubicación física, lo que permite habitar el territorio con otros esquemas y hacerlo atractivo a nuevos pobladores.

Las líneas de actuación que componen este pilar deben ser puestas en marcha de manera coordinada por las distintas administraciones, junto a los agentes económicos y sociales. Coexisten iniciativas que pueden tener ámbito estatal o regional, como la creación de redes y ecosistemas, las mejoras regulatorias o las estrategias industriales. El papel de las empresas, especialmente medianas y grandes es esencial para facilitar oportunidades a sus empleados para que puedan optar a modelos de trabajo a distancia más flexibles, que favorezcan una mayor libertad en la elección del lugar de residencia.

Pilar 3. Dinamismo socioeconómico local	
LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS PROPUESTAS
Creación de redes y ecosistemas de innovación	Consolidar la red de Centros de Innovación Territorial (red CIT) como estructuras técnicas interdisciplinares, dotadas con equipos altamente cualificados, con capacidad en diseño de proyectos y con autonomía funcional y orientadas a dinamizar las políticas públicas, atraer talento y apoyar proyectos empresariales con impacto territorial. Los CIT tienen la capacidad de desarrollar proyectos e iniciativas que, en el marco de planificación estratégica previa, integren desarrollo económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, a través del aprovechamiento de recursos endógenos, facilitando la cooperación entre actores locales, administraciones, ámbito científico y agentes socioeconómicos. Extender la red CIT a nuevos actores del sector privado, universidades y agentes del mundo asociativo para conformar un ecosistema que englobe a todos los actores relevantes, similar al pacto rural europeo
	Impulso de proyectos de I+D+i aplicados a retos específicos del medio rural (energía, digitalización, bioeconomía, salud, educación) mediante consorcios entre universidades, centros tecnológicos, empresas locales y administraciones, con impacto en la generación de empleo cualificado en zonas rurales, reducción de brechas tecnológicas y digitales o el fortalecimiento del ecosistema de innovación territorial
Aprovechar las posibilidades del teletrabajo	Potenciar los esquemas de teletrabajo o trabajo parcial a distancia que fomenten la residencia en zonas rurales. Facilitar la llegada de nómadas digitales a zonas de menor densidad de población y favorecer su integración y arraigo en las comunidades locales (por ejemplo, mediante campañas al exterior)
Economía social	Apoyo a la creación de empleo e innovación tecnológica y social por parte de cooperativas y otras figuras de economía social. Fomento del emprendimiento colectivo como una opción ligada al territorio y al ámbito social. Avanzar en criterios de responsabilidad social territorial y medición de impacto territorial de las iniciativas empresariales y proyectos. Fomentar la colaboración y compartir buenas prácticas a través de iniciativas como Red de Territorios Socialmente Responsables (Red RETOS)
Apoyo al emprendimiento en	Establecer un sistema de apoyo al emprendimiento a través de la red CIT, junto al resto de actores del ecosistema, con especial atención a las mujeres emprendedoras del medio rural.

zonas de reto demográfico	
Fomento y diversificación de la actividad económica en los territorios y atracción de talento	Apoyo a actividades fuente de empleos cualificados en el medio rural, en ámbitos como la educación, sanidad, trabajo social o cultura y programas de retorno rural para jóvenes cualificados
	Impulso de la modernización sostenible de la producción del sector primario (agropecuaria, silvícola, minera, recursos pesqueros), mejora de la eficiencia hídrica y energética, y coherencia con la protección de la biodiversidad. Refuerzo de las cadenas cortas de valor, los circuitos de proximidad y la transformación local de las producciones primarias, en particular aquellas que contribuyen a construir o reforzar la identidad territorial.
	Puesta en marcha de Tierra Joven, Plataforma de Información y Movilización de Tierras Agrarias, por el MAPA en colaboración con el sector, las comunidades autónomas y otros ministerios implicados. Movilización de tierras agrarias propiedad del Estado para ponerlas a disposición de los jóvenes a través de la plataforma. Análisis de la aptitud de 17.000 fincas rústicas propiedad de la AGE.
	Fomento de estrategias para la reindustrialización de las actividades económicas en las zonas rurales, con nuevas industrias que consoliden las tendencias de desarrollo económico y social de los territorios; así como de las estrategias y planes para lograr la recualificación profesional de las personas trabajadoras.
	Apoyo a iniciativas para el desarrollo de profesiones ligadas a la artesanía en el mundo rural
	Consolidación de destinos rurales para la redistribución de la renta turística y la dinamización de los territorios de reto demográfico, aprovechando de forma sostenible los recursos territoriales (paisajísticos, naturales, culturales, materiales e inmateriales) y favoreciendo su integración en la economía local. Promoción de destinos rurales en el exterior. Impulso de programas para el desarrollo de proyectos turísticos en zonas de riesgo demográfico.
Nuevos pobladores y relevo generacional	Iniciativas de apoyo al relevo generacional que faciliten la atracción e integración de nuevos pobladores en zonas rurales.
	Convalidación de titulaciones académicas y profesionales de terceros países y acceso al permiso de conducción o su canje, así como otras medidas que faciliten la llegada y estancia de la población extranjera en el ámbito rural, especialmente las relativas a permisos de trabajo y residencia

Pilar 4. Igualdad e inclusión en los territorios

En un contexto territorial marcado por la masculinización, debe garantizarse que las políticas de igualdad incluyen la perspectiva rural en su diseño y, a la vez, que las políticas de desarrollo rural institucionalizan la perspectiva de género en todos los niveles de la administración.

Los municipios de menor población son y deben seguir siendo territorios inclusivos. La llegada y fijación de población femenina, de jóvenes y de familias es imprescindible para el desarrollo de las zonas rurales y las áreas más afectadas por la despoblación. El cambio de tendencia de los últimos años permite la incorporación de nuevos habitantes a las zonas rurales, de nacionalidad española o extranjera, dando lugar a una oportunidad para su desarrollo económico y social. Pero este proceso requiere de medidas de acompañamiento por parte de las administraciones (especialmente locales), así como de las asociaciones del territorio para garantizar su arraigo, su integración exitosa y la construcción de comunidades cohesionadas. Asimismo, deben desarrollarse medidas para garantizar la calidad de vida a la población más mayor. Envejecimiento saludable, formación a lo largo de la vida, lucha contra el edadismo, competencias digitales, entre otras, son herramientas imprescindibles para que la mayor longevidad sea un logro individual y un éxito social también en las áreas rurales.

Pilar 4. Igualdad e inclusión en los territorios	
LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS PROPUESTAS
Igualdad de género	Institucionalizar la perspectiva de género en todas las políticas rurales, fomentando la participación (económica, política, cultural), el liderazgo, el empleo cualificado, la conciliación corresponsable y el emprendimiento femenino, y removiendo las barreras que han impulsado históricamente a las mujeres del medio rural a emigrar con mayor intensidad que los hombres.
	Fortalecimiento de la plataforma Disca-Viogen en el medio rural, como herramienta para combatir la violencia de género en mujeres con discapacidad en los pequeños municipios.
	Reforzar la prevención y atención a víctimas de violencia de género, adaptadas a los recursos locales y especificidades de los territorios.
Longevidad, envejecimiento activo y cuidados	Promover programas de lucha contra el edadismo, envejecimiento saludable, formación a lo largo de la vida y envejecimiento activo adaptados a los entornos rurales. Fortalecer competencias laborales, digitales y socioeducativas, fomentando la participación activa de la población de mayor edad en la vida y el desarrollo de la comunidad, así como la práctica deportiva saludable
	Facilitar la prestación de servicios de cuidados personalizados y apoyo a la autonomía personal, con especial atención a las personas menores de edad, personas en situación de dependencia y personas mayores, promoviendo modelos de prestación de base comunitaria y garantizar la corresponsabilidad. Promover el desarrollo de los servicios sociales de atención primaria y especializada en el ámbito rural
	Fomentar las actuaciones de adaptación y accesibilidad del medio urbano y de los servicios a personas con discapacidad que residan en el medio rural, desde la perspectiva de la accesibilidad y diseño universal.
Juventud e infancia	Promover el papel de la escuela rural para facilitar la atracción de familias y jóvenes, a través del impulso de la escolarización del primer ciclo de educación infantil y otras iniciativas que faciliten, entre otras cuestiones, la conciliación familiar y el éxito escolar del alumnado. Consolidar su papel como eje transversal de otras políticas, con implicación de docentes, familias y otros actores locales.

	Ampliar las soluciones de movilidad para el acceso de niñas y niños a centros escolares y escuelas infantiles del mundo rural, permitiendo horarios ampliados, como los programas de madrugadores o la asistencia a extraescolares, y facilitar también el acceso desde el medio rural a los niveles de educación no obligatoria (FP, bachillerato y estudios superiores).
	Fomentar en zonas rurales foros de participación de la infancia y la adolescencia, para crear un sentimiento de arraigo y pertenencia al ser partícipes en la toma de decisiones. Mejorar y facilitar espacios de ocio para jóvenes y espacios de juego para la infancia.
Inclusión y diversidad	Avanzar en la desagregación por sexo y edad de datos y análisis sobre medio rural, así como en otros aspectos sociales (país de origen y años de residencia, nivel educativo, colectivo LGTBI+...), incluyendo aspectos cualitativos, que permitan mejorar el conocimiento de la situación de determinados colectivos y mejorar el diseño de las políticas públicas. Desarrollar programas de investigación y conocimiento científico sobre el papel de las migraciones (de origen nacional, retornados del exterior, y de origen extranjero) en la sostenibilidad demográfica, económica y social del medio rural.
	Apoyar y desarrollar iniciativas que faciliten la inclusión, acogida y arraigo de nuevos pobladores en zonas rurales, incluyendo medidas de apoyo social, acompañamiento en trámites, convivencia intercultural, etc. Fomentar la participación activa de las comunidades migrantes en la vida local, el asociacionismo y la gobernanza territorial, promoviendo su representación en órganos de decisión. Reforzar en el medio rural los programas de mediación y convivencia intercultural, el aprendizaje de idiomas y la educación cívica, garantizando igualdad de derechos, deberes y oportunidades. Fomentar iniciativas de apoyo a la diversidad en las zonas de reto demográfico (campañas, formación...)
	Mejorar la identificación de los colectivos que muestran un difícil acceso a prestaciones en las áreas rurales, por el déficit tecnológico o por la remotidad, y fomentar la igualdad de oportunidades, sobre todo de los colectivos con mayor riesgo de pobreza y vulnerabilidad.
	Fomentar la atención y la inclusión de colectivos vulnerables al aislamiento o a la soledad no deseada en entornos rurales, tanto para la juventud como para las personas mayores, mediante, por ejemplo, la promoción de actividades de ocio y convivencia, la práctica deportiva saludable, la participación comunitaria y la innovación social.

Pilar 5. Cultura, identidad y arraigo

Lo cultural, lo simbólico, es sin duda un pilar esencial del desarrollo de una sociedad y de la calidad de vida de sus habitantes, entendida tanto desde el acceso como desde la creación. Facilitar un mundo cultural rico en las comunidades rurales es imprescindible para la creación de comunidades cohesionadas y orgullosas de su pertenencia.

El patrimonio cultural, tanto material como inmaterial (como costumbres o saberes locales) debe ser protegido, celebrado y revalorizado. La narrativa sobre la vida actual en los entornos rurales debe despojarse de los tópicos que la han conformado durante décadas y ofrecer una imagen más realista de su riqueza, diversidad y valor. En este reto participan con fuerza las comunidades locales, tanto administraciones como asociaciones, y deben contar con el apoyo de comunidades autónomas y del Estado en cuestiones como la normativa o la financiación

Pilar 5. Cultura, identidad y arraigo	
LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS PROPUESTAS
Garantizar el acceso a derechos culturales en el medio rural	Identificar las brechas en el acceso y la participación cultural en el medio rural, con el fin de diseñar acciones que mejoren el acceso a la cultura en condiciones de mayor equidad.
	Facilitar el ejercicio pleno y equitativo de los derechos culturales en los territorios rurales, avanzando en la colaboración urbana-rural, mediante el acercamiento de las actividades culturales entre los territorios, desde la proximidad y la participación de la ciudadanía.
Apoyo a la creación cultural	Apoyar la creación cultural desde los pequeños municipios, con actuaciones que promuevan la participación de las comunidades locales, con especial énfasis en el fomento de la cultura comunitaria, de proximidad y cercanía, y en la promoción del tejido asociativo cultural, reforzando la identidad y el arraigo. Promover la profesionalización del sector cultural en entornos rurales. Especial atención a los proyectos culturales liderados por mujeres y jóvenes.
Salvaguarda y puesta en valor del patrimonio material e inmaterial	Favorecer programas de salvaguarda del patrimonio cultural de los pueblos, incluyendo tanto los bienes de interés cultural como el patrimonio inmaterial (tradiciones, artesanía, gastronomía, valores culturales...). Promover la valorización y reappropriación del patrimonio y saberes locales.
Identidad, narrativa y arraigo rural	Impulsar acciones de comunicación institucional, formación y divulgación que visibilicen la diversidad y complejidad del medio rural, superando las visiones estereotipadas, idealizadas o sesgadas, para construir, desde los propios territorios, un relato contemporáneo que reconozca a las ruralidades como un activo estratégico y un espacio de soluciones para los desafíos de la sociedad.
	Promover acciones de formación y sensibilización para comunicadores, responsables institucionales y empleados públicos

Eje 6. Ciencia, investigación y herramientas de conocimiento

Los retos del medio rural y los territorios despoblados son complejos, y esta complejidad debe conocerse para poder actuar con eficacia. No existen soluciones sencillas ni cortoplacistas, ni medidas únicas que sirvan para todos los territorios. Las políticas públicas, para ser exitosas, deben basarse en la evidencia y el mejor conocimiento científico y técnico disponible. Por ello, solventar los desafíos de los entornos rurales requiere de datos, información, análisis, evaluación, investigación y creación de conocimiento por y para las áreas rurales y los territorios de reto demográfico.

Es imprescindible continuar el acercamiento de la universidad y los centros de conocimiento al territorio y hacia las administraciones territoriales.

Eje Transversal 6. Ciencia, investigación y herramientas de conocimiento	
LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS PROPUESTAS
Formación y aprendizaje	Desarrollar espacios de aprendizaje de gestión territorial integrada, reuniendo el conocimiento actual con visión multidimensional, para la formación de profesionales expertos en gestión territorial, en colaboración con la universidad, las asociaciones y los centros de conocimiento.
Acercamiento de la universidad al medio rural	Fomentar la participación universitaria y de los centros de investigación y conocimiento en la política de lucha contra la despoblación, tanto desde la labor docente, potenciando la inclusión de aspectos territoriales en los currículums y prácticas, como desde la investigación, mediante su involucración en estudios, análisis, jornadas divulgativas y de transferencia de conocimiento, etc. Facilitar la cooperación entre las distintas cátedras de despoblación y otros centros de investigación y de conocimiento en la materia, las administraciones y los actores locales.
	Favorecer el acceso a la educación superior desde los entornos rurales, mediante el impulso de la formación universitaria a distancia, facilitando, en su caso, el desplazamiento, y contribuyendo a la fijación de población joven en el territorio.
	Extender el programa Campus Rural como primera experiencia profesional de la juventud en las zonas rurales, con instrumentos de apoyo al emprendimiento y al empleo, que contribuya a fijar población con estudios superiores en estas áreas.
Mejora de las herramientas de análisis territorial	Creación de un Observatorio de equidad territorial y reto demográfico, como instrumento de información, análisis y evaluación para gestores públicos, actores privados, investigación y ciudadanía, útil para el diseño y seguimiento de normas, planes y programas y la toma de decisiones. Diseñar, implementar y mantener una plataforma estatal de divulgación territorial que integre mapas interactivos, datos actualizados de servicios y oportunidades, y un repositorio de casos de éxito replicables.
	Análisis de la funcionalidad del territorio y elaboración de diagnósticos y evaluaciones sobre la prestación de servicios de proximidad.
	Mejorar la disponibilidad de información estadística disponible a escala local con distinción urbano/rural, con datos desagregados por sexo y edad, mejora del conocimiento de la población rural y realización de encuestas con representatividad local.

	Evolución, a medio plazo, hacia un Laboratorio de Equidad Territorial, con funciones de análisis, prospectiva y propuesta de políticas e iniciativas derivadas de la revisión permanente de la propia Estrategia Nacional, desagregado por zonas geográficas, sectores económicos, sexo, edad, nacionalidad, etc.
--	---

Eje 7. Gobernanza, perspectiva rural y planificación

Los territorios rurales son ricos y diversos. No hay dos territorios iguales, ni en sus retos ni en sus potencialidades. También difieren las prioridades, que, en buena medida, deben ser definidas por la propia población que los habita. Por eso, esta estrategia estatal debe ir acompañada de estrategias en las comunidades autónomas y, sin duda, de estrategias locales desarrolladas desde cada territorio. Estrategias que construyan un proyecto de futuro para el territorio, ayuden a vencer el corto plazo y diseñen soluciones de mayor ambición.

Para que estas estrategias territoriales desarrollen todo su potencial, es fundamental que se planteen en una escala territorial funcional, que puede no ser ni la municipal ni la provincial. La experiencia en proyectos innovadores de reto demográfico muestra que una escala supramunicipal o comarcal puede ser eficaz en el diseño de actuaciones desde y para el territorio, que respondan a las necesidades y prioridades de sus habitantes. Desde las comunidades autónomas y el Estado deben apoyarse estos procesos.

También es imprescindible abordar una evaluación de los marcos normativos estatal, autonómico y local en esta materia, en línea con la institucionalización del principio de perspectiva rural en las actuaciones de todos los niveles de gobierno.

Eje transversal 7. Gobernanza, perspectiva rural y planificación	
LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS PROPUESTAS
Evaluación del marco normativo	Evaluar los marcos normativos, para avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza y colaboración entre las administraciones públicas, la modernización y simplificación administrativa, el desarrollo de fórmulas de colaboración supramunicipal y la introducción de principios de impacto territorial en todas las políticas públicas, tanto en la legislación básica de régimen local como en otras normativas estatales y de las CCAA, incluyendo ámbitos como el urbanismo, la vivienda, el clima y medio ambiente, la energía o la contratación pública
Apoyo a las entidades locales y mejora de la escalabilidad territorial	Apoyo a las entidades locales de menor población, con medidas como refuerzos en dotación de recursos humanos, formación y capacitación del personal, digitalización, facilitación del acceso a fondos, programas de asistencia estables, creación de redes de ayuda y cooperación intermunicipal, etc.
	Visibilización de proyectos innovadores de éxito y escalables, que puedan inspirar a otras entidades o actores locales a replicarlos o adaptarlos a su territorio.
	Aumento del presupuesto de los programas de la SGRD de ayudas destinadas a proyectos innovadores orientados a la lucha contra la despoblación y la transformación territorial. - Incremento significativo de las partidas destinadas a las 3 modalidades de la convocatoria, especialmente la dirigida a entidades locales.
	Fomento de la cooperación y la acción mancomunada de los municipios de menor tamaño, favoreciendo enfoques integrados. Por ejemplo, incentivando las actuaciones de cooperación supramunicipal con visión integrada en convocatorias de subvenciones y otros programas de ayuda. Apoyar acuerdos transfronterizos con Francia y Portugal.
	Consolidación de una gobernanza ágil y eficaz, tanto vertical (entre las administraciones estatal, autonómica y local) como horizontal (entre distintas políticas públicas), con mecanismos estables de coordinación interinstitucional

Refuerzo de la gobernanza y la participación	Diseño y promoción de instrumentos para una mayor participación efectiva de las entidades locales y otros actores locales, incluyendo a la ciudadanía de las zonas de reto demográfico en los instrumentos de gobernanza y participación de todas las políticas públicas, con especial participación de mujeres rurales, jóvenes e infancia, personas mayores y otros colectivos de especial vulnerabilidad.
Institucionalización de la perspectiva rural	Institucionalización del análisis de impacto rural <i>ex ante</i>, previo a la adopción de normas, estrategias y en la elaboración de presupuestos. Elaboración de metodologías y publicación de guías para el mecanismo de garantía rural en distintos instrumentos (leyes, subvenciones, contratos, presupuestos, personal ...) para su aplicación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>. Diseñar e impartir formación especializada en materia de perspectiva rural, reto demográfico y territorial al personal al servicio de las administraciones públicas, prestando especial atención a aquellos profesionales con habilitación de carácter nacional y personal técnico de la administración local que desempeñen puestos de trabajo relacionados con el reto demográfico.
Planificación estratégica territorial	Aprobación del Plan “País de 30 minutos”, con la participación de todos los ministerios, en línea con las orientaciones de esta estrategia, para asegurar la proximidad en la prestación de servicios básicos, favorecer la dinamización socioeconómica de las áreas rurales, aprovechar las oportunidades, y avanzar en equidad territorial.
	Impulsar el desarrollo de estrategias y planes de acción de equidad territorial y frente al reto demográfico desde las comunidades autónomas, alineados con el marco europeo y con esta Estrategia Nacional.
	Favorecer la elaboración de estrategias locales integradas, a partir de la metodología de la Agenda Urbana Española, fomentando la cooperación entre municipios y el enfoque por áreas funcionales

INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA

7.1 Indicadores de seguimiento

Para dar seguimiento a los avances en la política de reto demográfico se definen a continuación una serie de indicadores alineados con los pilares verticales de la Estrategia. Se han identificado indicadores que ya se encuentran disponibles y que ofrecen una diferenciación de la situación de las áreas rurales respecto a la situación en entornos de mayor concentración de la población.

Estos indicadores deberán ser complementados para obtener una visión más completa, a través del trabajo del Observatorio para la equidad territorial y el reto demográfico, y con la colaboración de otros departamentos ministeriales y, especialmente, de las comunidades autónomas y las entidades locales.

Asimismo, se trabajará junto al INE y otros organismos para disponer de nuevos indicadores y encuestas con representatividad en el mundo rural, que permitan conocer, por ejemplo, el grado de satisfacción de su población con el acceso a servicios u otras cuestiones cualitativas. Además, se avanza en el análisis del territorio a escala de áreas funcionales supramunicipales, que permita ofrecer datos que permitan respetar el secreto estadístico y aumentar la información y el conocimiento disponible.

El Observatorio también tiene entre sus objetivos la realización de análisis y la elaboración de documentos de reflexión y propuestas, en colaboración con otros actores, en particular con la comunidad universitaria e investigadora, así como con asociaciones u otras administraciones públicas. En particular, se prevé realizar análisis en profundidad de distintas partes del territorio y análisis por temáticas.

No se definen indicadores numéricos para los pilares 6 y 7 dado su carácter transversal y cualitativo. En todo caso, el Observatorio también incorporará un repositorio de artículos, análisis y píldoras de formación en el marco del pilar 6 y realizará un seguimiento de las principales normas, reformas o avances y buenas prácticas que se produzcan en el marco del pilar 7.

Pilar 1. Adaptación y resiliencia frente a la emergencia climática

Para evaluar el desarrollo y la eficacia de las medidas vinculadas al pilar 1, se identifican 4 indicadores de análisis, que podrán ser completados con nuevos análisis desarrollados por el observatorio.

Prevención de los pequeños municipios frente a los incendios forestales

Indicador: Número de municipios con planes de prevención frente a incendios forestales

Fuente de información: DGBBD. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Adaptación frente al riesgo de inundación

Indicador: Número de municipios con planes de adaptación frente al riesgo de inundación y con normativa urbanística actualizada

Fuente de información: DGA. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Apoyo Clima para el sector primario

Indicador: Número de proyectos y municipios dentro de los programas de apoyo clima para el sector primario.

Fuente de información: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Fecha de referencia: 2026

Municipios rurales: <5.000 hab.

Transición energética en pequeños municipios

Indicador: Número de municipios que forman parte de comunidades energéticas en el medio rural.

Fuente de información: IDAE. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Fecha de referencia: 2026

Municipios rurales: <5.000 hab.

Pilar 2. Equidad territorial en el acceso a infraestructuras y servicios

En este pilar se incorporan dos indicadores de infraestructura digital que pueden reflejar las divergencias entre las zonas urbanas y rurales. Se incluye también el indicador de índice de motorización que permite conocer la dependencia del automóvil en zonas rurales. Se trabaja junto al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para incluir indicadores territoriales de pobreza en el transporte.

Asimismo, se prevé incluir indicadores referidos a la evolución del mercado de la vivienda en zonas rurales.

En relación con la provisión de servicios, desde el Observatorio se mantendrá actualizado el sistema de información municipal y se ampliarán sus funcionalidades.

Conectividad 100 Mbps

Indicador: Se incrementa el número de viviendas y hogares con cobertura digital de alta velocidad (> 100 Mbps) en las áreas rurales y eliminación de la brecha rural-urbana

Variable: Porcentaje de viviendas y hogares con cobertura digital de alta velocidad (> 100 Mbps)

Fuente de información: Ministerio Para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Fecha de referencia: 2024

Municipios rurales: <5.000 hab.

Conectividad 5G

Indicador: Aumento de la cobertura 5G en las áreas rurales y eliminación de la brecha urbana-rural

Variable: Porcentaje de viviendas y hogares con cobertura 5G

Fuente de información: Ministerio Para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Fecha de referencia: 2024

Municipios rurales: <5.000 hab.

Índice de motorización

Indicador: Evolución del índice de motorización y reducción de la dependencia del vehículo privado en el medio rural

Variable: Parque de vehículos dividido entre 1.000 habitantes.

España: 4,66

Rural: 0,96

Urbano: 23,85

Fuente de información: Dirección General de Tráfico.

Fecha de referencia: 2023

Municipios rurales: <5.000 hab.

Pilar 3. Dinamismo socioeconómico local

Se incluyen en este pilar indicadores de vitalidad económica de los territorios rurales, como la renta o el teletrabajo, así como descriptivos del sector del turismo rural. Estos indicadores se irán ampliando para otros sectores de actividad ligados al territorio (como la bioeconomía) y también con indicadores sobre formación y educación. Se incluye también un indicador de seguimiento de las políticas puestas en marcha por la Secretaría General para el Reto Demográfico (Campus Rural).

Renta neta media por persona

Indicador: Aumento de la renta media por persona en las áreas rurales y reducción de la diferencia con el promedio nacional.

Variable: Renta neta media por persona.

España: 15.040,55 €

Rural: 13.628,12 €

Urbano: 15.231,82 €

Fuente de información: Atlas de distribución de renta de los hogares. Serie 2015-2023, INE.

Fecha de referencia: 2023

Municipios rurales: <5.000 hab.

Número de empresas

Indicador: Crecimiento de la actividad económica en las áreas rurales, diversificación por ramas y creación de actividades de valor añadido.

Variable: Número de empresas por municipio y rama de actividad.

España: 3.308.949

Rural: 343.098

Urbano: 2.965.851

Fuente de información: Explotación estadística del directorio central de empresas. DIRCE 2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Viajeros de turismo rural

Indicador: Crecimiento del número de viajeros de turismo rural por área.

Variable: Número de personas viajeras en turismo rural.

España: -

Rural: 297.004

Urbano: -

Fuente de información: Encuesta de ocupación en alojamientos de turismo rural 2025(noviembre), INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: —

Pernoctaciones de turismo rural

Indicador: Mejora de la conversión del número de visitantes a pernoctaciones en el medio rural.

Descripción: Número de pernoctaciones en turismo rural.

España: -

Rural: 655.717

Urbano: -

Fuente de información: Encuesta de ocupación en alojamientos de turismo rural 2025 (noviembre), INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: —

Campus rural

Indicador: Aumento del número de estudiantes participantes en el programa Campus Rural, incremento del número de universidades y de núcleos en los que se desarrollan las prácticas.

Variable: Número de alumnos en Campus Rural en el año 2025.

España: -

Rural: 657

Urbano: -

Fuente de información: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: —

Redes CIT

Descripción: Número de Centros de Innovación Territorial

España: 20

Rural:

Fuente de información: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Fecha de referencia: 2026

Municipios rurales: —

Pilar 4. Igualdad e inclusión en los territorios

Se incluyen en este pilar varios indicadores definen la estructura demográfica de los territorios rurales en cuanto a su masculinización, envejecimiento, personas jóvenes y personas de origen extranjero, así como el número de hogares unipersonales. Estos indicadores se completarán con estudios sobre avances en igualdad, inclusión y cohesión en los territorios, en el marco del observatorio.

Porcentaje de mujeres

Indicador: Evolución del porcentaje de mujeres respecto a la población total por municipio, y número de municipios en los que aumenta el porcentaje de población femenina.

Variable: Porcentaje de mujeres respecto al total de la población.

España: 50,96 %

Rural: 48,65 %

Urbano: 51,27 %

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Ratio de masculinidad

Indicador: Evolución del porcentaje de hombres respecto a la población femenina por municipio, y número de municipios con población masculinizada.

Variable: Proporción de hombres respecto a mujeres.

España: 96,22

Rural: 105,55

Urbano: 95,05

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Porcentaje de personas mayores >65 años

Indicador: Evolución del porcentaje de personas mayores de 65 años respecto al total y comparación respecto a la media nacional.

Variable: Porcentaje de personas de 65 o más años respecto al total de la población.

España: 20,72 %

Rural: 25,69 %

Urbano: 20,06 %

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Porcentaje de personas mayores ≥ 80 años

Descripción: Porcentaje de personas de 65 o más años respecto al total de la población.

España: 6,17%

Rural: 8,65%

Urbano: 5,84%

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Índice de envejecimiento

Indicador: Evolución del índice de envejecimiento por municipio, tendencia de los 2 componentes (mayores de 65 años y menores de 16 años) y comparación respecto a la media nacional.

Variable: Índice de envejecimiento

España: 148,05

Rural: 210,65

Urbano: 140,99

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Porcentaje de jóvenes

Indicador: Evolución del porcentaje de jóvenes respecto al total de población por municipios y comparación respecto a la media nacional.

Variable: Porcentaje de personas de 15 o menos años respecto al total de la población.

España: 13,99 %

Rural: 12,20 %

Urbano: 14,23 %

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Ratio de Extranjería

Indicador: Evolución del número de personas con nacionalidad extranjera respecto al total de población, composición por sexo y edad por municipios, y comparación respecto a la media nacional.

Variable: Porcentaje de personas con nacionalidad extranjera.

España: 14,07 %

Rural: 9,89 %

Urbano: 14,62 %

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Personas nacidas en el extranjero

Descripción: Porcentaje de personas que han nacido en el extranjero

España: 19,26%

Rural: 12,31%

Urbano: 20,18%

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Personas nacidas en el extranjero por lugar de nacimiento

Descripción: Porcentaje de personas que han nacido en el extranjero por continente de origen

	España	Rural	Urbano
Unión Europea (sin España)	16,93%	28,34%	16,01%
Resto de Europa	8,62%	9,99%	8,51%
África	17,41%	22,65%	16,99%
América del Norte	1,84%	1,51%	1,87%
Centro América y Caribe	9,07%	7,22%	9,22%
Sudamérica	39,52%	27,73%	40,46%
Asia	6,51%	2,44%	6,84%
Oceanía	0,11%	0,13%	0,11%

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Autoctonía 16 – 64 años

Descripción: Porcentaje de la población entre 16 y 64 años que reside en el mismo municipio en el que nació

España: 37,77%

Rural: 32,66%

Urbano: 38,40%

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Autoctonía ≥65 años

Descripción: Porcentaje de la población de 65 o más años que reside en el mismo municipio en el que nació

España: 37,28%

Rural: 55,31%

Urbano: 34,24%

Fuente de información: Censo anual de población 2021-2025, INE.

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Hogares unipersonales

Indicador: Evolución del número de hogares unipersonales y su composición por sexo y edad por municipios, y comparación respecto a la media nacional.

Variable: Porcentaje de hogares unipersonales sobre el total de hogares.

España: 26,98 %

Rural: 31,42 %

Urbano: 26,33 %

Fuente de información: Censo de población y viviendas 2021, INE.

Fecha de referencia: 2021

Municipios rurales: <5.000 hab.

Pilar 5. Cultura, identidad y arraigo

En este pilar se incorporan indicadores de acceso a la cultura por parte de la población joven que pueden obtenerse del análisis de datos de la iniciativa “bono cultural joven”, que permite conocer mejor el consumo cultural de los jóvenes de 18 años, distinguiendo zonas rurales. Se

incluye también indicadores de infraestructuras y servicios culturales, relacionados con el número de bibliotecas en zonas rurales y la población cubierta por servicios de biblioteca móvil. Se trabaja junto al Ministerio de Cultura para definir otros indicadores en el marco del futuro observatorio.

Personas beneficiarias de Bono cultural joven

Indicador: Número y porcentaje de población joven que se beneficia del bono cultural joven, y diferenciación respecto a áreas urbanas y total nacional.

Variable: Número y porcentaje de personas beneficiarias del bono cultural joven.

España: 323.668 - 62,00 %

Rural: 55.250 - 57,90 %

Urbano: 268.418 - 59,30 % en municipios entre 10.000 y 50.000 hab.; 63,50 % en municipios >50.000 hab.

Fuente de información: Explotación estadística Bono Cultural Joven (Ministerio de Cultura).

Fecha de referencia: 2023

Municipios rurales: <10.000 hab.

Gasto medio por persona en Bono cultural joven

Indicador: Aprovechamiento individual del bono cultural joven y diferenciación respecto a áreas urbanas y total nacional.

Variable: Gasto medio realizado por las personas beneficiarias del bono cultural joven

España: 270,50 €

Rural: 250,5 €

Urbano: 265,3 € en municipios entre 10.000 y 50.000 hab.; 277,3 € en municipios >50.000 hab.

Fuente de información: Explotación estadística Bono Cultural Joven (Ministerio de Cultura).

Fecha de referencia: 2023

Municipios rurales: <10.000 hab.

Gasto realizado en las entidades adheridas al bono cultural joven

Descripción: Gasto realizado en las entidades adheridas al bono cultural joven.

España: 87.552,7 € (No constan 1.137 €)

Rural: 925,6 €

Urbano: 86.550,3 €

Fuente de información: Explotación estadística Bono Cultural Joven (Ministerio de Cultura).

Fecha de referencia: 2023

Municipios rurales: <10.000 hab.

Número de bibliotecas

Indicador: Evolución del número de bibliotecas localizadas en el medio rural.

Variable: Número de bibliotecas.

España: 7373

Rural: 2220

Urbano: 5153

Fuente de información: Directorio de bibliotecas españolas (Ministerio de Cultura).

Fecha de referencia: 2025

Municipios rurales: <5.000 hab.

Seguimiento y evaluación.

El seguimiento de los objetivos propuestos será objeto de los trabajos del nuevo Observatorio para la equidad territorial y el reto demográfico, que realizará un seguimiento anual de los indicadores definidos, ampliará la colección de indicadores en colaboración con otros organismos y administraciones.

Contará con una evaluación parcial a los tres años de su aprobación determinando los avances observados en cada uno de los indicadores, objetivos alcanzados y los que no han resultado exitosos al no detectarse avances u observarse retrocesos. Se analizarán también las causas y retos pendientes en ese momento, y las lecciones aprendidas, y pueda servir de base para su actualización.

Además del seguimiento de los indicadores, la estrategia se configura como un documento “vivo” y en continua actualización, que podrá completarse con análisis sectoriales hacia temáticas concretas (vivienda, transporte, relevo generacional, inclusión, perspectiva de género...) y análisis territoriales, que puedan facilitar la elaboración de estrategias locales integradas.

Bibliografía

1. [The right to stay in your local community](#). European Association for Innovation in Local Development. 2024.
2. [Conclusiones del Consejo sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE, adoptada el 20 de noviembre de 2023 durante la presidencia española](#). Consejo de la UE. 2023
3. [Shrinking smartly and sustainably](#). OCDE. 2025.
4. [Visión a largo plazo para las zonas rurales: por unas zonas rurales de la UE más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas](#). Inforegion-Comisión Europea. 2021.
5. [Plan de Acción - Unión Europea](#). Comisión Europea. 2021
6. [Rural Pact Platform homepage | Rural Pact Community Platform](#)
7. [Hacer realidad el Pacto Rural en los Estados miembros- Informe de políticas](#). Comisión Europea. 2023
8. [Informe del Parlamento Europeo sobre el fortalecimiento de las áreas rurales en la UE a través de las políticas de cohesión](#). Parlamento Europeo. 2024
9. [Propuesta del Marco Financiero Plurianual en materia de desarrollo rural](#). Comisión Europea. 2025.
10. [Informe del Estado de la Década Digital 2025, España](#). Comisión Europea. 2025
11. [Digital Economy and Societal Index 2025](#). Comisión Europea. 2025
12. [Informe Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2024](#). Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. 2025.
13. [World urbanization prospects 2018](#) : ONU ECOSOC. 2018.
14. [Pueblos en crecimiento | España 2050](#). Oficina Nacional de Prospectiva y estrategia. 2025.
15. [Índice de Precios de Vivienda \(IPV\) 2025](#). INE. 2025
16. [Housing cost overburden rate by tenure status](#). Eurostat. 2025
17. [Informe monográfico Pobreza de transporte](#). Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Observatorio del Transporte y la Logística de España. 2025
18. [Informe de Tendencias de la Calidad del Aire en España 2001 - 2022](#). Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Subdirección General de Aire Limpio y Sostenibilidad Industrial. 2023
19. [Proyecciones de población y hogares 2024-2039. Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid](#). 2024.
20. [Proyecciones de Población 2024-2074](#). INE. 2024.
21. [DATOS SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN ESPAÑA](#). FADEMUR.
22. [Fenómenos Demográficos](#). INE. 2024.
23. [Estadística de los declarantes del IRPF por municipios: 2022: Renta bruta y Renta disponible por CCAA, provincia y tamaño de población Distribución geográfica: Total](#). Agencia Estatal de Administración Tributaria. 2022.
24. [Riesgo de pobreza o exclusión social \(objetivo Europa 2030\) y sus componentes por grado de urbanización.\(60262\)](#). Índice AROPE-INE. 2025.
25. [Análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida con enfoque de infancia 2025 \(abril 2025\)](#). Plataforma de Infancia según datos de INE: Encuesta de Condiciones de Vida con Enfoque de Infancia 2025
26. [Informe del Mercado de Trabajo Estatal 2025](#). Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). 2025.
27. [Atlas Nacional de España, https://www.ign.es/espmmap/mapas_ocupacion_eso/OcupaESO_Mapas_03.htm](#) Instituto Geográfico Nacional (IGN). 2025
28. [Informe_Barometro soledad-v2.pdf](#). Observatorio Estatal de la Soledad no Deseada. 2024.
29. [Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia. Población residente en centros \(EDAD centros\). Año 2020](#). INE. 2022.

30. [Las personas con discapacidad residentes en el medio rural Situación y propuestas de acción 2025](#). CERMI. 2025
31. [cermi.es semanal - cermi.es semanal Nº 416 - Discapacidad, medio rural y soledad](#). CERMI. 2020.
32. [Sexilio](#). FELGTBI+ con apoyo del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 y la Universidad de Salamanca. Datos de estudio Estado LGTBI+. 2025
33. [Informe "Determinantes sociales de la salud. Abordaje desde la visión de la sociedad civil](#). Consejo General de Colegios Farmacéuticos, en colaboración con Instituto de Salud Global Barcelona. 2024
34. [La calidad del aire en el Estado Español 2024](#). Ecologistas en acción. 2025.
35. [PISA 2015 Results \(Volume II\) \(EN\)](#). OCDE. 2016
36. [Informe Juventud en España 2024](#). Instituto de la Juventud (INJUVE). 2025
37. [HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS 2023](#). Ministerio de Hacienda, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. 2025.
38. [Pacto de Estado frente a la emergencia climática](#). Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. 2025.
39. <https://ign-esp.maps.arcgis.com/apps/dashboards/ee39f53cd322495c8035a81780a49bb7>. Instituto Geográfico Nacional.
40. ["Too much or not enough? The dual nature of green discontent and its geography". JRC working papers on territorial modelling and análisis. No 04/2025](#). Joint Research Center (JRC) de la Comisión Europea. 2025.
41. [Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2024](#). Consejo Económico y Social. España (CES). 2025.
42. [Informe Las Políticas de Reequilibrio Territorial en Cataluña](#). Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. 2025.
43. [Plan de Derechos Culturales 2025-2030](#). Ministerio de Cultura. 2025
44. [Policy Recommendations for Sustainable Shared Mobility and Public Transport in European rural areas](#). Proyecto SMARTA-UE. 2021.
45. [Guía de movilidad rural sostenible y ecoturismo](#). Comisión Europea. 2025
46. [Fondo Social por el Clima del Objetivo 55](#). Comisión Europea. 2025.
47. ["Teletrabajo 2024"](#). Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Red.es. Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad. 2024
48. [Informe "Mujeres en la Transición Ecológica, 2025, publicado por MITECO, basado en datos de Tesorería General de la Seguridad Social](#). Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 2025.
49. [Informe sobre la realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas](#). Consejo Económico y Social (CES). 2025
50. [Informe de la consulta pública previa](#). Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 2025.
51. [Local living and 20 minute neighbourhoods: planning guidance](#). Gobierno de Escocia. 2024.
52. [Guía hacia las Ciudades de 15 minutos y Territorios de 45 minutos](#). Foro NESI. 2025.
53. [Multidimensión - Despoblacion - navarra.es](#). Gobierno de Navarra. 2025
54. [Índice Sintético de Desarrollo Territorial. Gobierno de Aragón](#). 2025
55. [Índice Sintético de Influencia en el asentamiento población ISIAP - Juntaex.es](#). Junta de Extremadura. 2025
56. [Informe "Vivacidad de los territorios rurales"](#). Fundación Vivaces y desarrollado por científicos e investigadores del ámbito de la Economía Agroalimentaria de 9 universidades españolas. 2025.
57. [Informe "Esenciales 07/2025"](#). Fundación BBVA junto e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE. 2025
58. [The Transfer Cost of Parenthood in Europe](#). Gál, Róbert Iván; Medgyesi, Márton; Vanhuysse, Pieter. NTA Working Paper 20-01. 2020

59. [Boletín Económico 2025/T2, Banco de España](#). Banco de España. 2025
60. [GemSpain2024-2025.pdf](#) Observatorio del Emprendimiento en España, Ministerio de Industria y Turismo. 2025.
61. [A Resilient Future of Europe. Strengthening families, work and pensions in fase of demographic change](#) .Population Europe, la red europea de centros de investigación demográfica. 2025.
62. [Informe sobre el estado de la población mundial 2025](#). Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2025
63. [Population report 2025. towards a positive demography](#). Italian Association for Population Studies (AISP). 2025.
64. [RURALPLAN - Innovative planning in shrinking societies | ESPON](#). Interreg Europe- UE. 2025
65. [Aplicación del grado de urbanización: manual metodológico para definir ciudades, localidades \(o pueblos\) y zonas rurales para comparaciones internacionales: edición de 2021](#). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2021.
66. [Mapa de accesibilidad del IGN](#). Instituto Geográfico Nacional (IGN). 2023
67. [Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU. 2023](#). Centro Común de Investigación (Joint Research Center, JRC), de la Comisión Europea. 2023
68. [Convocatoria de Expresiones de Interés para el desarrollo de Planes de Acción Integrados para combatir la despoblación en el ámbito rural de España, con cofinanciación del Programa Plurirregional de España FEDER 2021-2027](#).
69. [Turismo, reto demográfico y cohesión territorial](#). UNED. 2024.
70. [El papel de las ciudades medias en España. Presente y futuro](#). De Esteban, Alfonso; López, Alejandro. 1989
71. [The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective](#). Banco de España. 2020
72. [Estrategia Canaria de Reto demográfico y Cohesión Territorial](#). Gobierno de Canarias. 2025
73. [Informe de los Servicios Técnicos del CES sobre el reto demográfico en las Islas Baleares](#). Comité Económico y Social de las Islas Baleares. 2021.

Lista de acrónimos utilizados

AGRIFISH: Consejo de Agricultura y Pesca de la Unión Europea

AROE: At Risk of Poverty or Social Exclusion- En Riesgo de Pobreza o Exclusión Social

CCAA: Comunidades Autónomas

CERMI: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad

CIT: Centro de Innovación Territorial

CRUE: Conferencia de Rectores de Universidades Españolas

COFIDES: Compañía Española de Financiación del Desarrollo, S.A., S.M.E.

DESI: Digital Economy and Society Index- Índice de Economía Digital y Social.

EELL: Entidades Locales

ENISA: Empresa Nacional de Innovación, S.A., S.M.E.

ENRD: European Network for Rural Development- Red Europea de Desarrollo Rural

EOI: Escuela de Organización Industrial

EPA Encuesta de Población Activa

ESAL: Entidad sin ánimo de lucro

ESPON: European Observation Network for Territorial Development and Cohesion- Red de Observatorios Europeos para el Desarrollo Territorial y la Cohesión.

ETI: Estrategias Territoriales Integradas

FCI Fondo de Compensación Territorial

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

FSE+: Fondo Social Europeo +

IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles

IDAE: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía

IGN: Instituto Geográfico Nacional

INE: Instituto Nacional de Estadística

JRC: Joint Research Center- Centro de Investigación Conjunta

LORA: Long Range- Largo alcance.

MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

MDSCA: Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030

MEFPD: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes

MICIU: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

MIJ: Ministerio de Infancia y Juventud

MHAC: Ministerio de Hacienda

MINTUR: Ministerio de Industria y Turismo

MIR: Ministerio del Interior

MITES: Ministerio de Trabajo y Economía Social

MTDyFP Ministerio de Transformación Digital y Función Pública

MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

MISSM: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

MTMS: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

MIVAU: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

MIGU: Ministerio de Igualdad

NUTS: Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas- sistema jerárquico de la UE para dividir sus países en tres niveles regionales en función de su tamaño y volumen de población (NUTS 1, 2 y 3).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONTSI: Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad

OTLE: Observatorio del Transporte y la Logística en España

PISA: Programme for International Student Assessment- Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes.

PRTR: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

PSPC: Plan Social Para el Clima

SEMA: Secretaría de Estado de Medio Ambiente

SEE: Secretaría de Estado de Energía

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal

SGRD: Secretaría General para el Reto Demográfico

SIDAMUN: Sistema Integrado de Datos Municipales

SPD: Sistemas Personalizados de Dosificación

UE: Unión Europea

Índices de figuras

Índice de tablas

Tabla 1: Evolución de ingresos por habitante de las entidades locales, desagregados por municipios según su tamaño. (euros por habitante).....	34
Tabla 2: Ingresos totales desagregados por municipios según su tamaño (miles de euros).	35
Tabla 3: Ingresos de las entidades locales según estratos de población.	35
Tabla 4. Principales fenómenos demográficos comparados respecto a principios de siglo.	52
Tabla 5 Distribución de la población por sexo y edad según número de habitantes del municipio o densidad de población	61
Tabla 6: Características de la población según número de habitantes del municipio o densidad de población.....	62
Tabla 7: Características de la población nacida en el extranjero según número de habitantes del municipio o densidad de población.....	66
Tabla 8: Tasa de paro según tamaño de municipio,	81
Tabla 9: Tasa de actividad según tamaño de municipio	82

Índice de gráficos

Gráfico 1. Cobertura digital de fibra óptica en hogares (FTTP) a nivel UE.	22
Gráfico 2. Evolución cobertura digital por redes fijas ultrarrápidas (100 Mbps). Cobertura rural y nacional.	23
Gráfico 3. Evolución de la cobertura 5G en España. Cobertura rural y nacional.....	24
Gráfico 4: Evolución del teletrabajo en España 2011-2024.	25
Gráfico 5: Evolución anual de la población de los municipios que tenían menos de 5.000 habitantes en 2018.....	29
Gráfico 6: Saldo migratorio anual 2011-2024 de los municipios con ≤5.000 habitantes en 2018	30
Gráfico 7: Porcentaje de municipios de ≤5.000 habitantes con saldo migratorio positivo entre 2011-2017 y 2018-2024, según distancia a una ciudad de más de 50.000 habitantes	31
Gráfico 8: Evolución de la población de más de 16 años ocupada en municipios de entre 50 y 5.000 habitantes.....	32
Gráfico 9: instrumentos de gobernanza vertical y horizontal en la política frente al reto demográfico .	37
Gráfico 10. Evolución de la población 2001 - 2026.....	53
Gráfico 11: Proyección de población 2024-2074.	54
Gráfico 12: Proyección de población 2024-2074, según fenómenos demográficos.	54
Gráfico 13: Proyecciones de población (años 2024, 2054 y 2074).....	55
Gráfico 14: Porcentaje de población de ≤65 años por provincias y proyección para 2039 y 2074.....	56
Gráfico 15. Evolución relativa de la población por provincias entre 2024 y 2039.....	57
Gráfico 16: Evolución de la población con nacionalidad extranjera en España (2002-2026).	64

Gráfico 17: Gasto medio anual por hogar en transporte y % de gasto total según grado de urbanización (España, 2023).....	77
Gráfico 18: Base de cotización media a la Seguridad Social de personas afiliadas en actividades verdes frente al resto de actividades económicas	110
Gráfico 19: Círculo vicioso de la vulnerabilidad territorial	122

Índice de mapas

Mapa 1 Densidad de población en Europa por regiones NUTS 3 en el año 2021.....	11
Mapa 2: Cobertura de conectividad fija a velocidades de descarga de al menos 100 Mbps en % sobre viviendas	24
Mapa 3: Prevalencia del teletrabajo.....	26
Mapa 4: Municipios con población menor de 5.000 habitantes en los que se han aprobado proyectos del MITECO dirigidos a la transición energética.	28
Mapa 5: Saldo migratorio de los municipios de ≤ 5.000 hab. en 2011-2017 y 2018-2024	30
Mapa 6: Tasa de variación de población en el año 2025 respecto a 2018 a nivel municipal de los municipios con ≤ 5.000 habitantes.....	32
Mapa 7: Centros de Innovación Territorial (CIT).	39
Mapa 8: Alumnado que realizó prácticas de Campus Rural por provincia en la edición de 2025	40
Mapa 9: Municipios que han recibido Fondos Europeos de Desarrollo Regional para áreas no urbanas (FEDER 5.2)	43
Mapa 10: Municipios de menos de 5.000 habitantes.....	60
Mapa 11: Densidad de población a nivel municipal (número de habitantes / km ²).	61
Mapa 12: Índice de masculinización a nivel municipal.	62
Mapa 13: Índice de envejecimiento a nivel municipal.	63
Mapa 14: Ratio de personas extranjeras a nivel municipal.	66
Mapa 15: Superficie forestal en España, según población de los municipios	70
Mapa 16: Municipios con áreas de riesgo potencial significativo de Inundación (ARPSI)	71
Mapa 17: Municipios en los que el tiempo de acceso a la red viaria de alta capacidad es superior a 30 min.....	73
Mapa 18: Índice de motorización según municipios (España, 2023).....	76
Mapa 19: Tiempo en minutos al municipio de 50.000 o más habitantes más cercano.....	78
Mapa 20: Distribución de la renta neta media por persona a nivel municipal en 2022.....	80
Mapa 21: Porcentaje de población en edad de trabajar (16-64 años) a nivel municipal.....	83
Mapa 22: Porcentaje de hogares unipersonales a nivel municipal.....	85
Mapa 23: Esperanza de vida a nivel provincial.....	86
Mapa 24: Porcentaje de población cuya titulación de más alto nivel terminada son los estudios superiores.....	87
Mapa 25: Porcentaje de población cuya titulación de más alto nivel terminada son estudios de grado medio.....	88

Mapa 26: Incremento de pernoctaciones en verano.91

Mapa 27. Variación de pernoctaciones en verano vs otoño.92

Mapa 28: Dotación de servicios sanitarios (consultorios, centros de salud y hospitales) por municipio.
.....104