

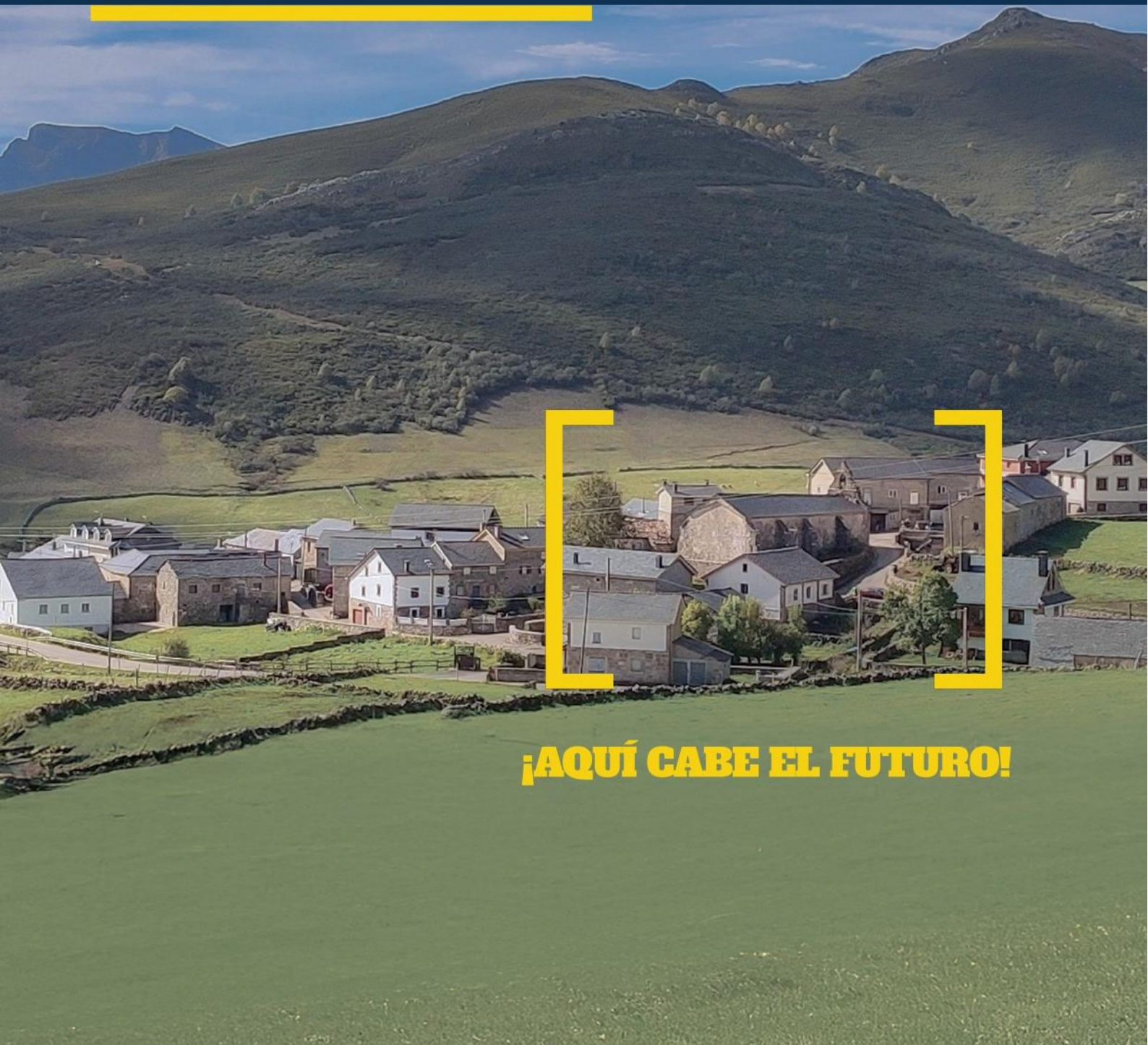


GOBIERNO  
DE ESPAÑA

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!**



|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES .....</b>                                           | <b>5</b>   |
| 1.1 Introducción                                                                   | 5          |
| 1.2 Antecedentes                                                                   | 9          |
| 1.3 Contexto internacional y europeo                                               | 11         |
| 1.4 Régimen competencial y gobernanza                                              | 16         |
| 1.5 Proceso de elaboración de la estrategia                                        | 21         |
| <b>AVANCES EN MATERIA DE RETO DEMOGRÁFICO .....</b>                                | <b>23</b>  |
| 2.1 Mejoras en la conectividad digital del territorio                              | 23         |
| 2.2 Avances en la transición energética                                            | 28         |
| 2.3 Progresos en los indicadores demográficos                                      | 31         |
| 2.4 Avances en el papel de las mujeres en el medio rural                           | 35         |
| 2.5 Avances en la financiación de las entidades locales                            | 36         |
| 2.6 La consolidación de la gobernanza multinivel                                   | 38         |
| 2.7 Avances en las políticas de reto demográfico y cohesión territorial            | 39         |
| <b>DIAGNÓSTICO .....</b>                                                           | <b>52</b>  |
| 3.1 Análisis de la estructura y la distribución territorial de la población        | 54         |
| 3.2 Envejecimiento y masculinización                                               | 64         |
| 3.3 El papel de la inmigración en las zonas rurales                                | 66         |
| 3.4 La emergencia climática                                                        | 70         |
| 3.5 La conectividad física en el territorio                                        | 75         |
| 3.6 Dinamismo económico. Renta y diversificación de la economía                    | 82         |
| 3.7 Aspectos sociales. Salud, educación, ocio y calidad de vida                    | 86         |
| 3.8 Los territorios de alta concentración de población                             | 91         |
| <b>RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA EQUIDAD TERRITORIAL .....</b>                     | <b>95</b>  |
| 4.1 La transición ecológica como ámbito de oportunidades en el medio rural         | 96         |
| 4.2 Posibilidades de la conectividad digital. Servicios digitales y teletrabajo    | 100        |
| 4.3 El acceso a la vivienda en el mundo rural                                      | 102        |
| 4.4 La provisión de servicios en territorios de reto demográfico                   | 107        |
| 4.5 Soluciones de movilidad sostenible en entornos de baja población               | 113        |
| 4.6 Empleo, emprendimiento, diversificación, relevo generacional y economía social | 115        |
| 4.7 Nuevos pobladores                                                              | 118        |
| 4.8 Los retos de las entidades locales                                             | 120        |
| 4.9 Acceso a derechos culturales y nueva narrativa rural                           | 121        |
| <b>MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTRATEGIA .....</b>                                     | <b>124</b> |
| 5.1 Hacia un enfoque territorial e integrado                                       | 124        |
| 5.2 Objetivos estratégicos                                                         | 129        |
| <b>PILARES Y EJES DE LA ESTRATEGIA .....</b>                                       | <b>132</b> |

|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| Pilar 1. Adaptación y resiliencia frente a la emergencia climática       | 135        |
| Pilar 2. Equidad territorial en el acceso a infraestructuras y servicios | 139        |
| Pilar 3. Dinamismo socioeconómico local                                  | 143        |
| Pilar 4. Igualdad e inclusión en los territorios                         | 146        |
| Pilar 5. Cultura, identidad y arraigo                                    | 149        |
| Eje 6. Ciencia, investigación y herramientas de conocimiento             | 151        |
| Eje 7. Gobernanza, perspectiva rural y planificación                     | 154        |
| <b>INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....</b>  | <b>157</b> |
| 7.1 Indicadores de seguimiento                                           | 157        |
| 7.2. Seguimiento y evaluación.                                           | 169        |
| <b>Bibliografía.....</b>                                                 | <b>170</b> |
| <b>Lista de acrónimos utilizados .....</b>                               | <b>173</b> |
| <b>Índices de figuras.....</b>                                           | <b>176</b> |
| Índice de tablas                                                         | 176        |
| Índice de gráficos                                                       | 176        |
| Índice de mapas                                                          | 177        |

## 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 toda la ciudadanía, 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 población<sup>1</sup>, 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*”<sup>2</sup>, basado en el principio de que los derechos y oportunidades deben de ser accesibles a toda la ciudadanía, 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 cotidianos<sup>3</sup> o peores datos de contaminación tanto en calidad del aire como en contaminación acústica<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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, de los cuales 48,65% son mujeres y 51,35% son hombres.

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

<sup>3</sup> Mientras que un 61,8% de las personas trabajadoras 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](#).

<sup>4</sup> 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 UE<sup>5</sup>. 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, la igualdad y la transición ecológica** en España, que requiere de una visión conjunta e integrada, que incorpore la perspectiva de género, 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, sociales y medioambientales, y el acceso a servicios públicos para la ciudadanía de municipios rurales.

---

<sup>5</sup> 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.](#)

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.

En la **VI Conferencia de Presidentes**, de enero de 2017 se adquiere el compromiso de trabajar en la **elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico**. Este compromiso se concreta el **29 de marzo de 2019**, cuando el Consejo de Ministros aprueba 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 estructura 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; 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 los 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 señala 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<sup>6</sup>. 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.

En el ámbito de la información y el dato, esta Estrategia se alinea con el marco europeo de gobernanza y reutilización de datos, integrado por la Directiva (UE) 2019/1024 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, el Reglamento (UE) 2022/868 de Gobernanza de Datos, el Reglamento (UE) 2023/2854 de Datos y la estrategia europea de espacios comunes de datos, así como con la Directiva 2007/2/CE (INSPIRE) para la información geoespacial. En el plano estatal, este marco se concreta en la normativa de reutilización de la información del sector público y en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y sus Normas Técnicas. Este conjunto normativo orienta el tratamiento del dato territorial como un activo público que debe gobernarse con calidad y ponerse en valor mediante su apertura y reutilización, condición necesaria para fundamentar políticas territoriales basadas en la evidencia.

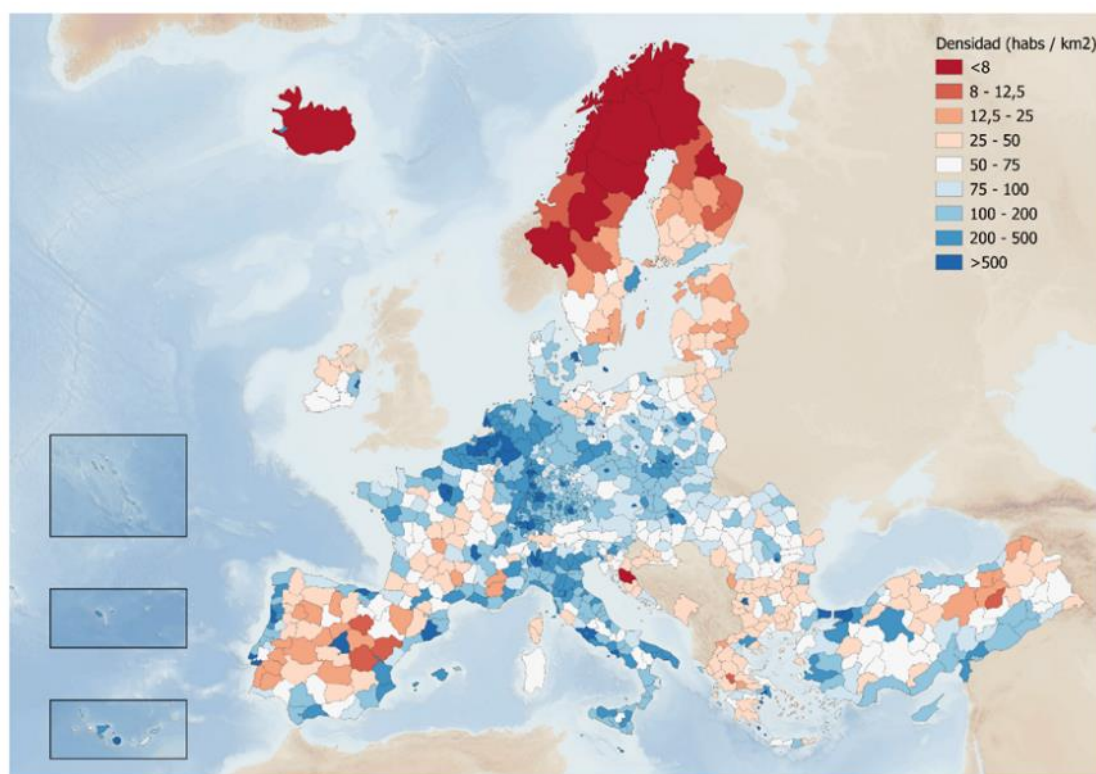
---

<sup>6</sup>Fuente: [OCDE, informes “Shrinking smartly and sustainably” y “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 UE**<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup> 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 Rural<sup>8</sup>, 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 Rural<sup>9</sup>, 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 Rural<sup>10</sup>, 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 Proofing**<sup>11</sup>, 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 Europeo**<sup>12</sup>, 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.

---

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

<sup>9</sup> [Rural Pact Platform homepage | Rural Pact Community Platform](#)

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

<sup>11</sup> [Rural proofing - European Union](#)

<sup>12</sup> 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 Consejo<sup>13</sup>. 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 Toolkit*<sup>14</sup>, 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 consolida en la política europea el derecho a permanecer en zonas rurales o “right to stay”, antes mencionado. La Comisión Europea está elaborando la **Estrategia “Derecho a permanecer. Tu región, tu futuro”**<sup>15</sup>, a través de la que se pretende “impulsar reformas e inversiones para apoyar el desarrollo de lo que las comunidades necesitan para prosperar: economías locales dinámicas, empleos de calidad, servicios públicos y actividades privadas, educación y competencias, infraestructuras adecuadas, como la energía, el transporte, el agua y la conectividad digital, y servicios esenciales, como la asistencia sanitaria, la atención a la infancia, escuelas y viviendas adecuadas”

En materia de financiación europea, en los últimos años la financiación dirigida a desarrollo rural a través de los **programas FEADER** del segundo pilar de la PAC se ha visto complementada con los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que han sido vehiculados en España a través del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**. Se han incluido partidas muy relevantes para los territorios de baja población y densidad, como el despliegue en conectividad y otras convocatorias especialmente dirigidas a

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

<sup>14</sup> Rural [toolkit](#)

<sup>15</sup> Comisión Europea: [Estrategia “Derecho a permanecer. Tu región, tu futuro”](#).

poblaciones de menos de 5.000 habitantes. Asimismo, en el período 2023-2027 se han activado por primera **fondos FEDER en el pilar 5.2** dirigido a áreas no urbanas para la financiación de proyectos piloto. Actualmente está en negociación las condiciones del próximo marco financiero plurianual, que tendrá indudables efectos en estas políticas.

## 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 singularidad 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.

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 que sea real, 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, mancomunidades 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 de desarrollo rural, con capacidad de aportar capilaridad y coordinación supramunicipal, 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 ha 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 frente al reto demográfico, que supuso una inversión récord en el territorio. Gracias a ello, 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 información que permita 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 para la equidad territorial y el 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 para la mejor toma de decisiones basadas en evidencia.

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

En primer lugar, la **prestación básica de servicios y la garantía de proximidad**, con la visión de la construcción del “País de los 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, 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, la **resiliencia del territorio y 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 requiere del compromiso de las comunidades autónomas** a la hora de ejercer sus competencias en el territorio y diseñar e implementar sus propias estrategias de lucha contra la despoblación y frente al reto demográfico.

En primer lugar, por la complejidad y heterogeneidad de cada territorio es preciso que esta Estrategia Nacional se complemente con el desarrollo de normas, estrategias y planes a nivel autonómico, tal y como ya han aprobado algunas 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 de 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 autonómicas específicas de mayor garantía. Pero **las comunidades autónomas también tienen una responsabilidad competencial en 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 2026-2030 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 potencialidad 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 con el gobierno como en el desarrollo de sus marcos normativos y estratégicos propios, debe 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 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 las dificultades 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 entre sus prioridades el apoyo a las entidades locales y el fomento de la cooperación intermunicipal, así como 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 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 coherencia<sup>16</sup>. 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 la 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. **Más allá de la escala municipal**, con el desarrollo de áreas funcionales, la estrategia **puede 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, análisis y propuestas 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 2025<sup>17</sup>.

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.

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**

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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](#)

**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 inicial fue 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**.

Tras su presentación en **febrero de 2026**, se abrió un **segundo proceso de participación pública**, en el que recibimos 63 aportaciones procedentes de una amplia variedad de actores. Entre ellos, puede destacarse la recepción de propuestas por parte de administraciones locales (ayuntamientos y diputaciones), comunidades autónomas, universidades, empresas (tanto pymes como empresas grandes), y, muy especialmente, asociaciones, fundaciones y ciudadanía a título individual.

Dentro de la administración autonómica, han presentado propuestas para introducir en la Estrategia Canarias, Castilla y León, Castilla – La Mancha, Extremadura y Madrid. Estos cambios han sido incorporados en su mayor parte a la Estrategia.

Por temas, las observaciones al texto se han centrado mayoritariamente en los pilares 2 (Equidad territorial en el acceso a infraestructuras y servicios) y 1 (Adaptación y resiliencia frente a la emergencia climática).

Además, hay que señalar que diversas entidades, públicas y privadas, han trasladado observaciones específicas para mejorar y ampliar el sistema de indicadores asociado a la Estrategia, con el fin de reforzar su capacidad de seguimiento, medición de resultados y evaluación del impacto territorial.

## 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 uso. Las redes más utilizadas para la conectividad digital en hogares y empresas son la **conectividad fija por fibra óptica** y la conectividad móvil mediante **redes 4G/5G**. Ambas requieren despliegues de infraestructura terrestre (despliegues de fibra o instalación de antenas) que han mejorado notablemente en los últimos años.

#### 4.4.1.1 Rural FTTP coverage by country

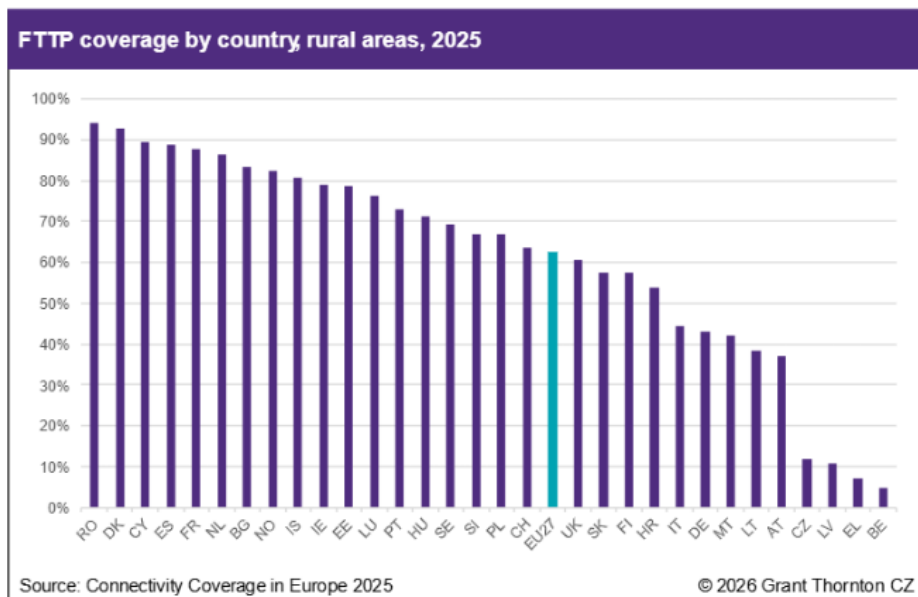


Gráfico 1. Cobertura digital de fibra óptica (FTTP) en hogares del medio rural en la UE.  
Elaborado a partir de datos DESI 2026 de la Comisión Europea<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Fuente: Comisión Europea. [Digital Economy and Societal Index 2026](#)

Según los últimos datos publicados por la Comisión Europea, España ocupa el **segundo puesto en Europa**<sup>19</sup> en **cobertura total de fibra óptica** y el **cuarto en zonas rurales**, con un alcance del 95,97 % en hogares y del 88,7% en zonas rurales, frente al 62,6% de media europea.

Los datos del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública<sup>20</sup> 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 rurales**<sup>21</sup>, reduciéndose la brecha digital en las zonas rurales con respecto al resto del territorio nacional de 12 puntos porcentuales en junio 2024 a 7 puntos porcentuales en junio 2025.

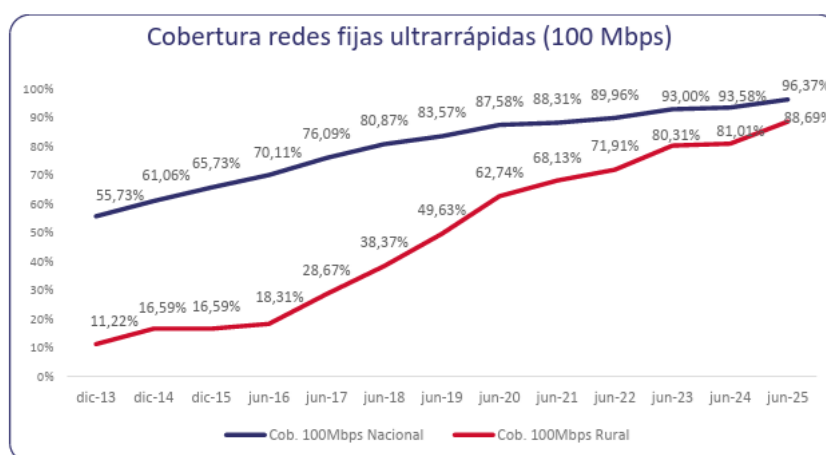


Gráfico 2. Evolución cobertura digital por redes fijas ultrarrápidas (100 Mbps). Rural y nacional.  
Elaborado a partir del informe sobre Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2026.

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 96,13% de cobertura<sup>22</sup>. En el ámbito rural, la cobertura es casi universal en cuatro años, puesto que el 5G ha pasado de alcanzar a tan solo el 26% de la población en 2021 a contar con una brecha de apenas 3,14 puntos.

<sup>19</sup> Fuente: Comisión Europea [Informe del Estado de la Década Digital 2026, España](#)

<sup>20</sup> Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. [Informe Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2025](#). Publicado en marzo 2026.

<sup>21</sup> Se considera cobertura rural la de municipios cuya densidad de población sea inferior a 100 hab./km<sup>2</sup>, siguiendo el criterio de la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

<sup>22</sup> Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. [Informe Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2025](#). Publicado en marzo 2026.

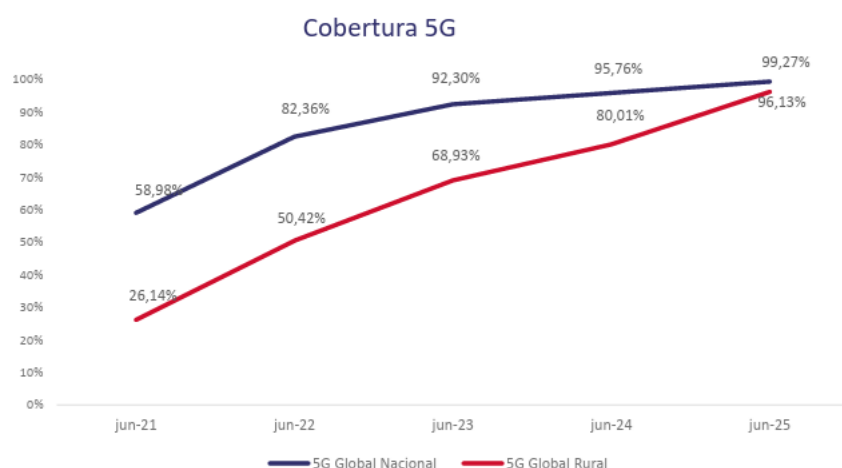
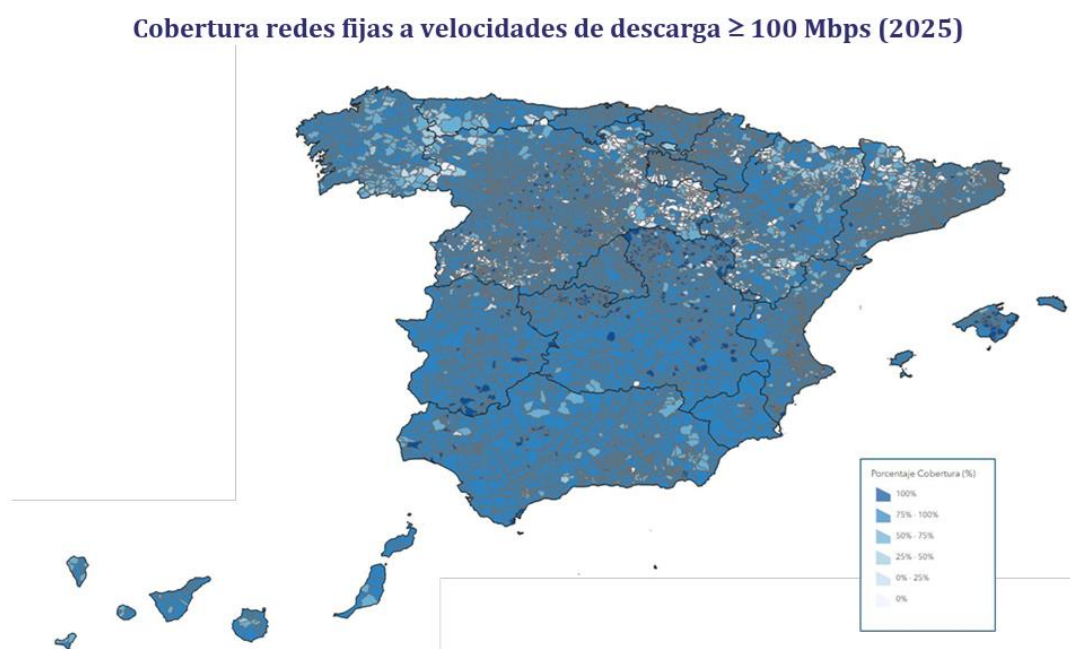


Gráfico 3. Evolución de la cobertura 5G en España. Cobertura rural y nacional.  
Fuente: Secretaría de Estado de Telecomunicaciones



Mapa 2: Cobertura de conectividad fija ( $\geq 100$  Mbps) en % de viviendas <sup>23</sup>

Estas coberturas se han incrementado a medida que se han ido completando 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.

<sup>23</sup> Fuente: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. [Informe Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2025](#). 2026.

A pesar de los notables avances en cobertura, el despliegue de redes terrestres tiene limitaciones intrínsecas por razones orográficas (zonas de montaña u otros accidentes geográficos), de protección (espacios naturales) u otras, por lo que no tiene la capacidad de cubrir el 100% del territorio. Sin embargo, en los últimos años se ha consolidado la **conectividad fija mediante satélite** que, al no requerir despliegues terrestres, sí puede dar cobertura en todo el territorio, por lo que suponen una opción 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”**<sup>24</sup> 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 mes<sup>25</sup>.

El desarrollo tecnológico y de mercado permite que este servicio se complemente con servicios de conectividad satelital de nueva generación, especialmente mediante constelaciones de satélites de órbita baja, que presentan menos latencia por su mayor proximidad física a la superficie terrestre. Esta cobertura satelital permite garantizar cobertura digital universal con baja latencia y sin necesidad de despliegues terrestres complejos, y pueden servir también de conexión a **despliegues locales de redes LORA**<sup>26</sup>, que son redes inalámbricas de largo alcance y bajo consumo que permiten transmitir pequeñas cantidades de datos a grandes distancias y con muy bajo gasto de baterías, permitiendo despliegues por ejemplo de sensores y medidores en el territorio para tareas como control de ganado, monitorización de cultivos, etc. a bajo coste.

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 oportuno para abrir las puertas al **desarrollo del teletrabajo**. Según los datos del Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad<sup>27</sup>, 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 2025 más del 15% de los ocupados teletrabajan, repartándose

<sup>24</sup> Fuente: Ministerio de Transformación Digital y Función Pública.

<https://www.conectate35.es/particulares/>

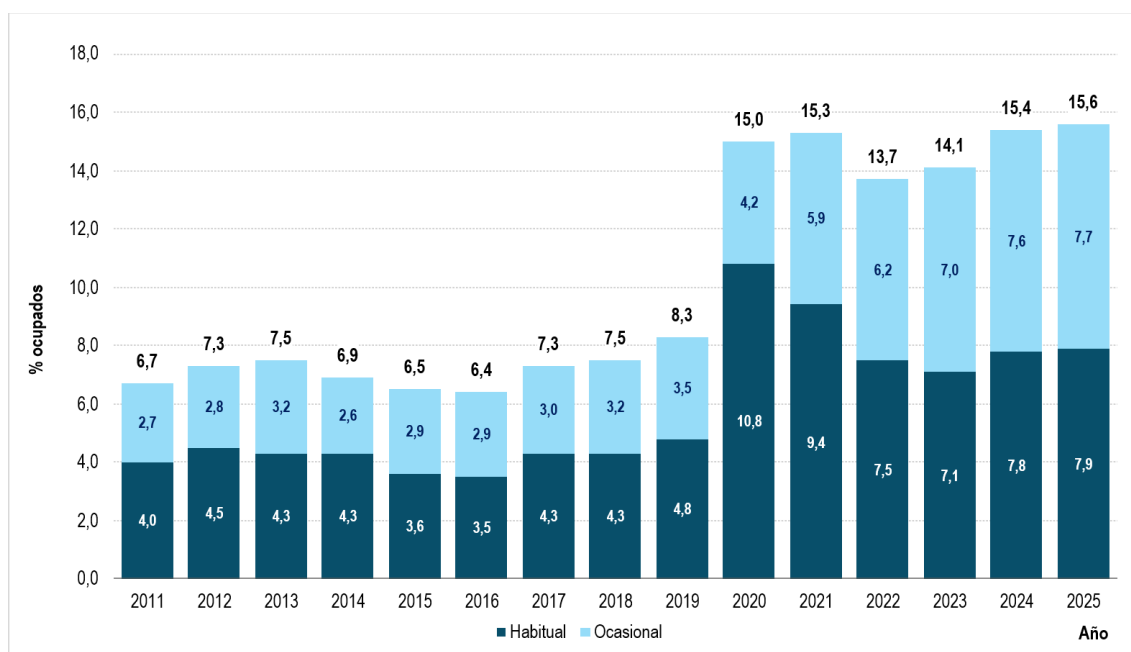
<sup>25</sup> Fuente: Ministerio de Transformación Digital y Función Pública.

<https://www.conectate35.es/particulares/>

<sup>26</sup> Acrónimo de *Long Range*, largo alcance en inglés.

<sup>27</sup> 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”](#).

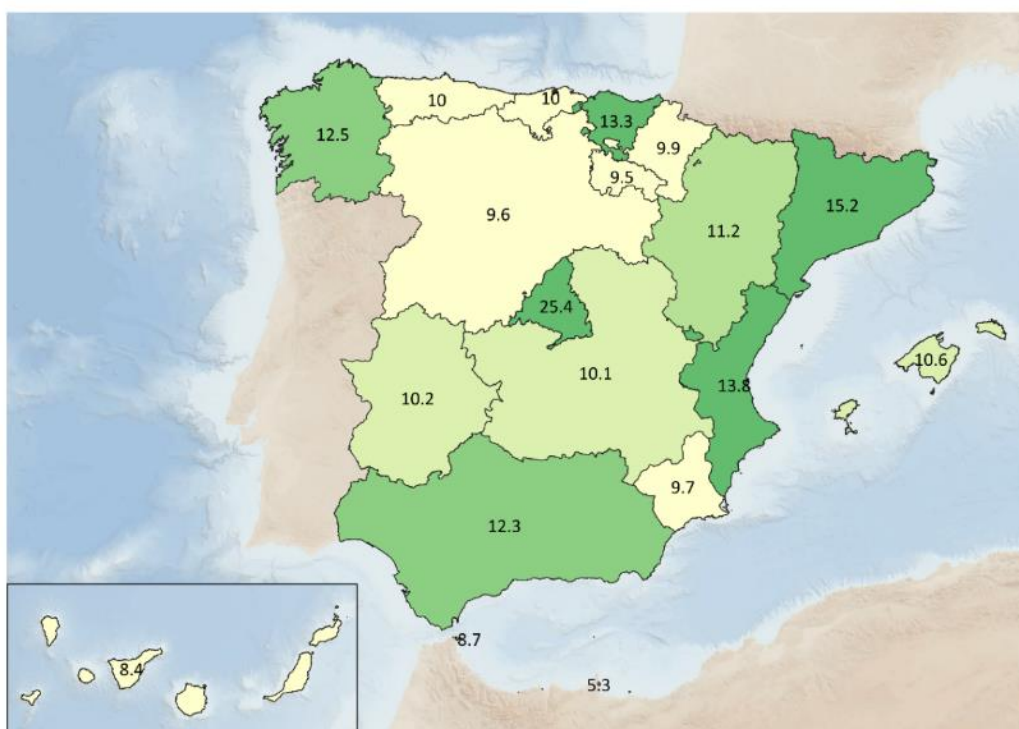
de forma casi similar los que lo hacen de forma habitual u ocasional, según los datos de la Encuesta de Población Activa.



*Gráfico 4: Evolución del teletrabajo en España 2011-2025.  
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 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 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), 2024 <sup>28</sup>*

Más allá de las oportunidades de teletrabajo, la mejora de la conectividad digital en el territorio es también un factor clave para la prestación de servicios digitales (e-administración, telemedicina, acceso a formación a distancia...) y la puerta de entrada a la innovación tecnológica en la creación de nuevas soluciones, modelos de negocio y oportunidades de desarrollo.

## 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 tamaño<sup>29</sup>, inversiones en el territorio o herramientas de apoyo técnico a las administraciones

<sup>28</sup>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 [Flash Teletrabajo 2024 ONTSI](#)

<sup>29</sup> 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 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.

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

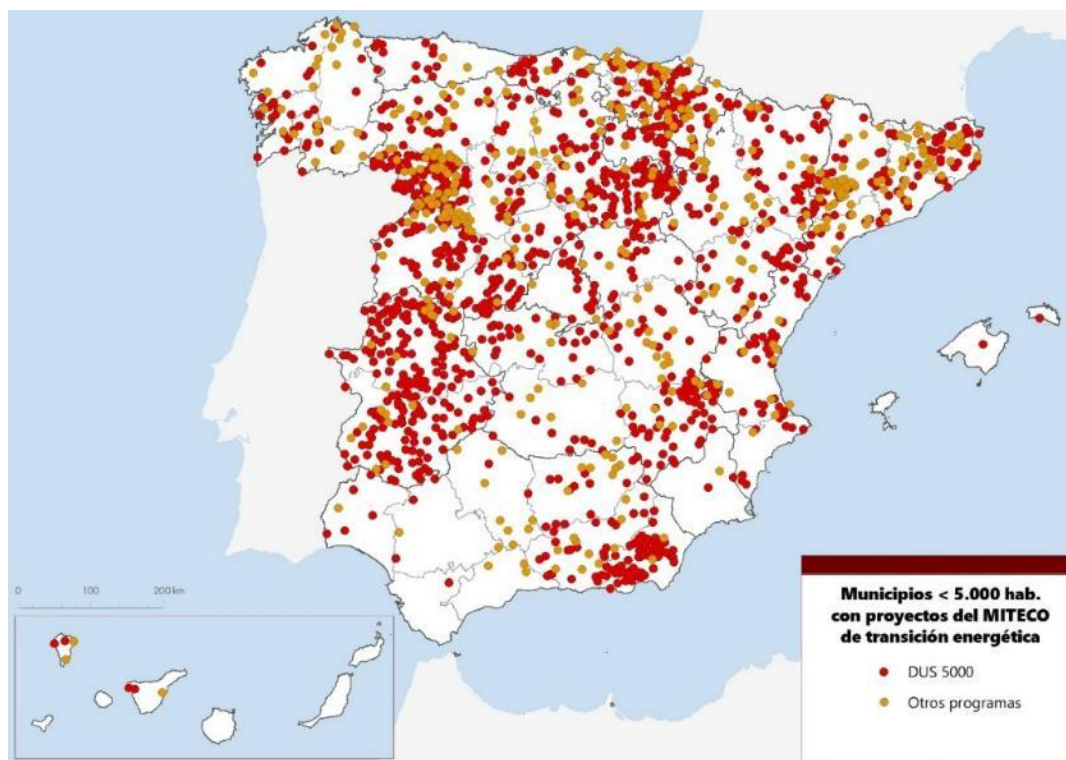
Entre las convocatorias diseñadas para municipios de menor tamaño destacan los programas de transición energética. Entre ellos, el Programa DUS 5000, para la transición energética de pequeños municipios, de menos de 5.000 habitantes, en ámbitos como la mejora de la eficiencia energética y la renovación 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.



*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. Si entre 2011 y 2017 estos municipios perdieron 359.320 habitantes, **entre 2018 y 2024 han ganado 152.545 personas.**

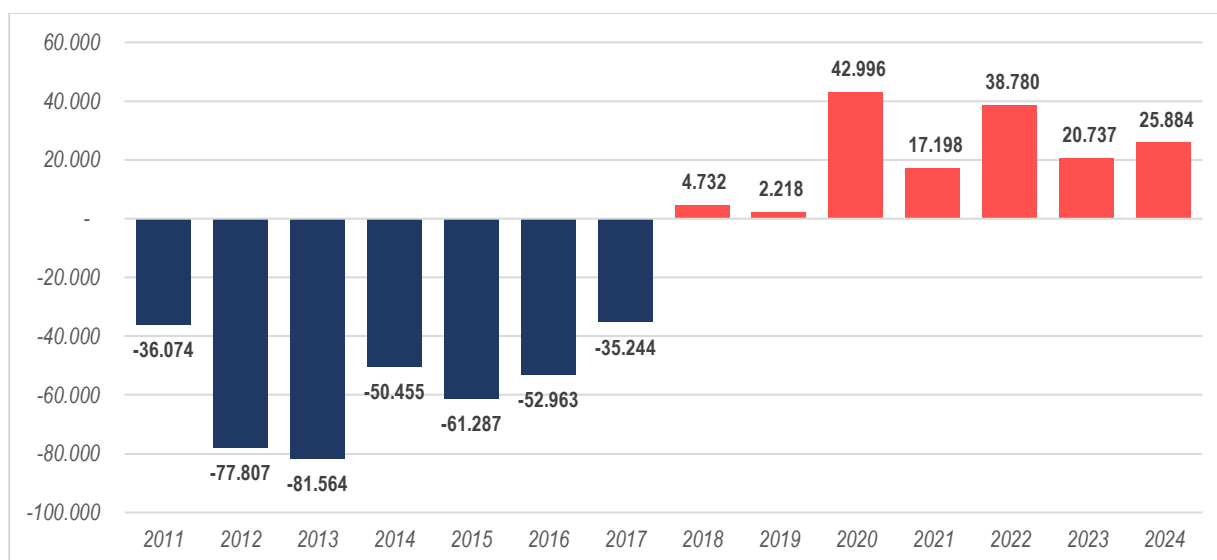


Gráfico 5: Evolución anual de la población de los municipios que tenían menos de 5.000 habitantes en 2018.

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes

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.

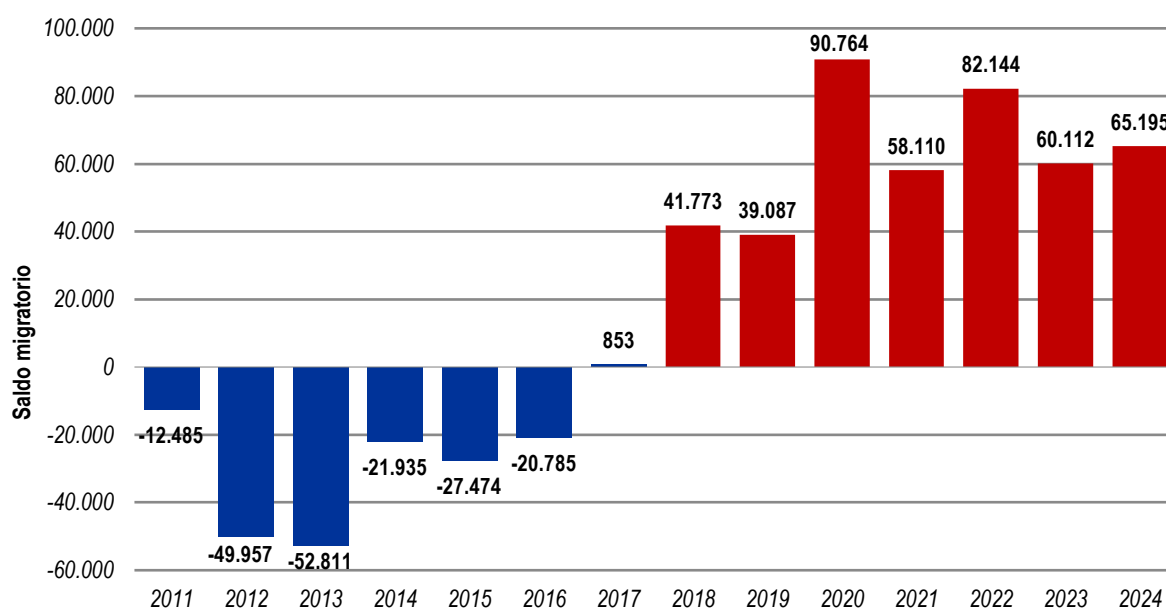
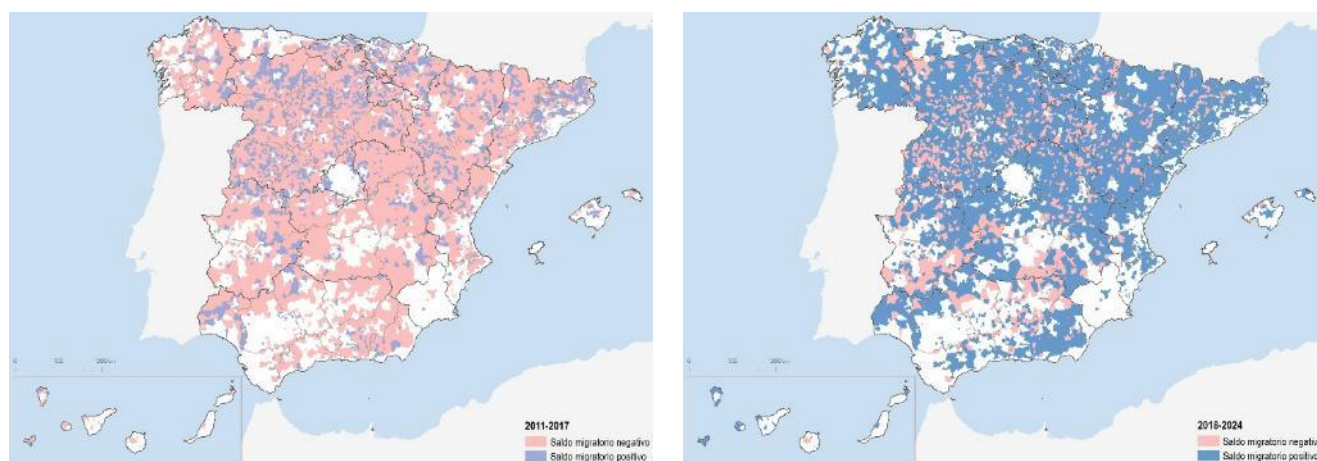


Gráfico 6: Saldo migratorio anual 2011-2024 de los municipios con  $\leq 5.000$  habitantes en 2018

Si entre 2011 y 2017 el saldo migratorio de los municipios de menos de 5.000 habitantes es negativo, de -184.000 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  $\leq 5.000$  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.

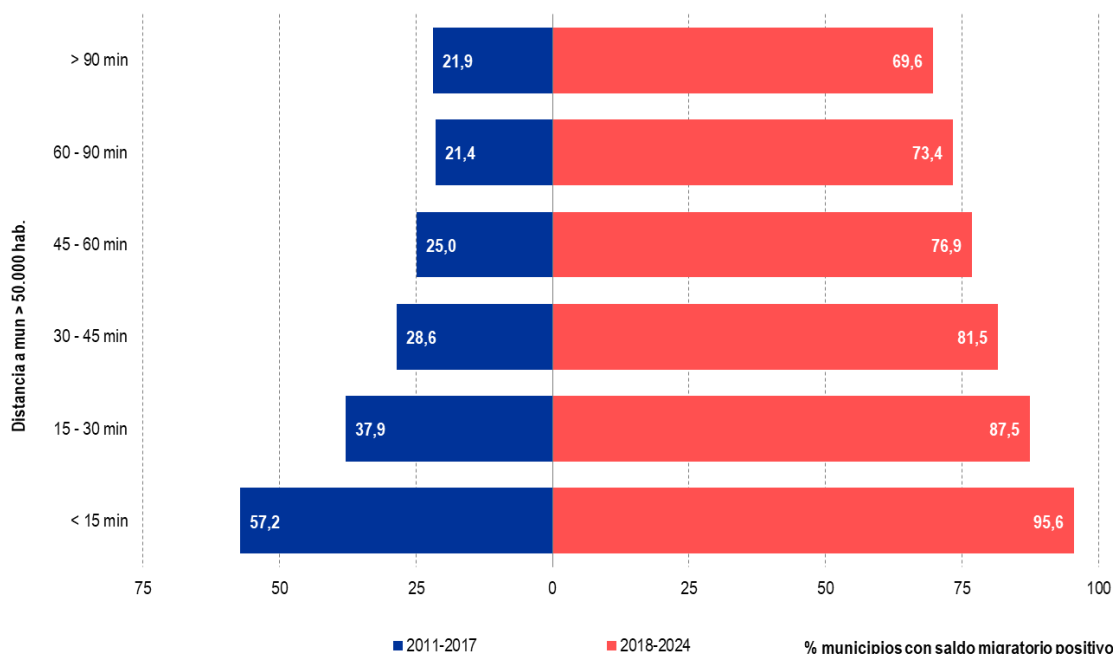


Gráfico 7: Porcentaje de municipios de  $\leq 5.000$  habitantes con saldo migratorio positivo entre 2011-2017 y 2018-2024, según distancia a una ciudad de más de 50.000 habitantes

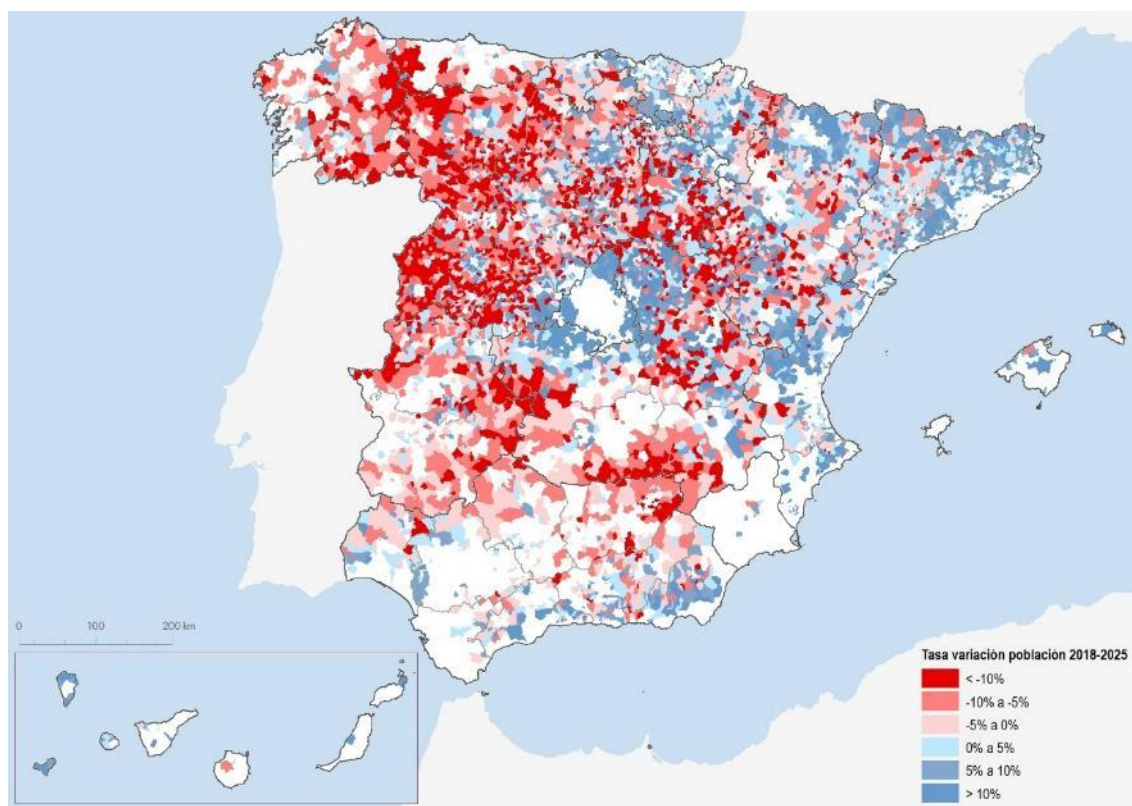
El cambio en la dinámica migratoria del medio rural es positivo, tanto por su intensidad como por su extensión en el territorio. Se trata de un proceso vinculado tanto a las migraciones exteriores como a la llegada de población desde otras áreas del país, y está mejorando otras variables demográficas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

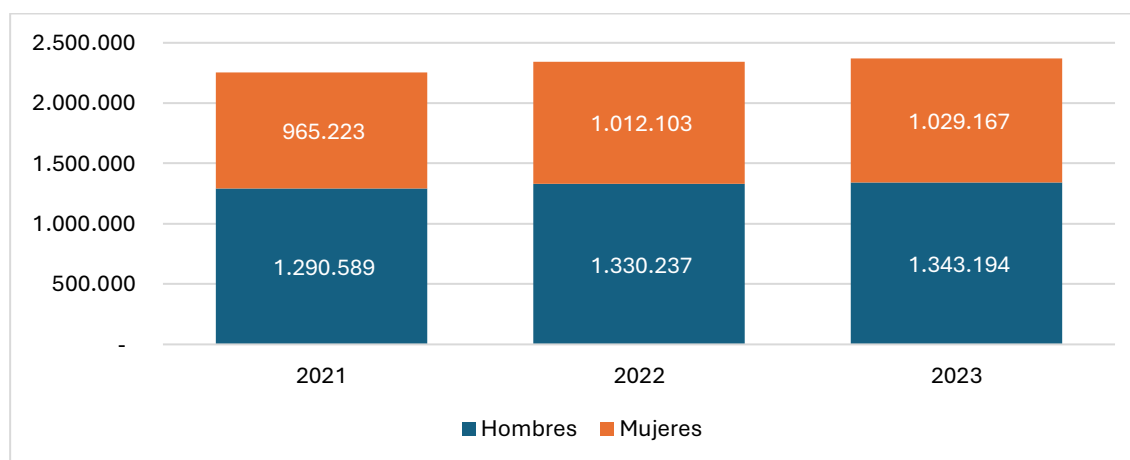


Gráfico 8: Evolución de la población ≥16 años ocupada en municipios de 50 a 5.000 habitantes.

## 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. Entre 2021 y 2024, según el Censo Anual de Población del INE, las mujeres con estudios superiores han aumentado en los pequeños municipios en 75.228, un 12,2% más. Asimismo, **ha aumentado la presencia femenina en los cargos representativos locales**, lo que es un indicador de la mejora en su representatividad política<sup>30</sup>. A nivel nacional, la proporción de alcaldesas supera ya el 30%. En municipios de menos de 5.000 habitantes, la proporción de alcaldesas es 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 Alimentación<sup>31</sup>. 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%)<sup>32</sup>. 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.

<sup>30</sup> Fuente: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Cargos Representativos Locales.

<sup>31</sup> Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a partir de datos de las CCAA. [Registro de Explotaciones agrarias de Titularidad Compartida](#)

<sup>32</sup> 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 2025<sup>33</sup>.

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.

<sup>33</sup>MINHAC, 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 especializados<sup>34</sup>, etc.) que faciliten el acceso

<sup>34</sup> 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, tanto provinciales como forales, su papel es esencial como proveedoras de servicios a los municipios de menor tamaño poblacional, así como en materias estrechamente vinculadas al reto demográfico y a la cohesión territorial, tales como el desarrollo rural, la financiación local, la planificación territorial, las infraestructuras locales o la prestación de servicios supramunicipales. 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

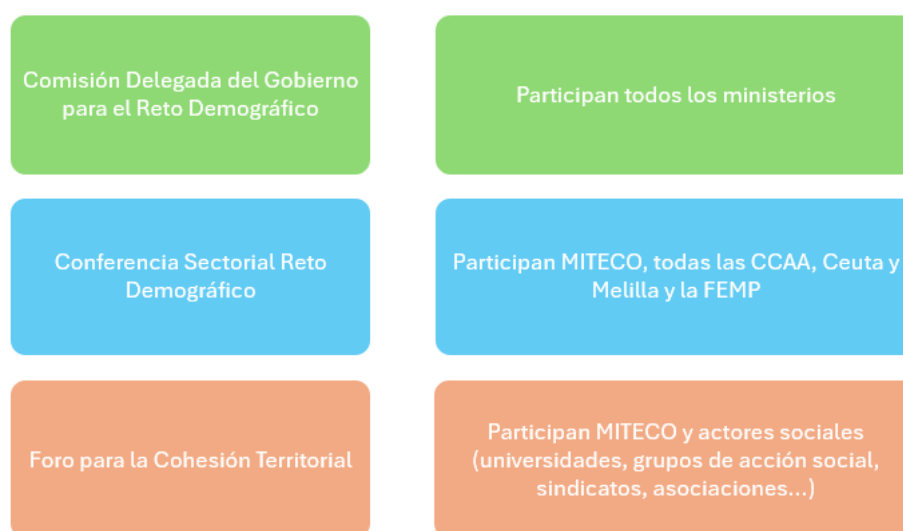
Como se ha señalado, la política de reto demográfico y equidad territorial es compleja, por la multitud de aspectos en los que se interacciona y la heterogeneidad de cada territorio. Requiere, por tanto, un abordaje multisectorial y multiactor.

La colaboración 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 estrategia nacional, el plan de coordinación de la AGE para un "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 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 dentro de 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, como sindicatos y asociaciones empresariales, grupos de acción local, personas expertas y miembros de la academia, y otros representantes de la sociedad civil. Su propósito es dar voz, 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*

A este marco de gobernanza contribuye también la red de Centros de Innovación Territorial, donde participan diputaciones provinciales y comunidades autónomas uniprovinciales. 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 Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

La nueva estrategia avanza en el desarrollo de instrumentos de gobernanza que permitan una implicación efectiva mayor de las entidades locales, así como el aumento de 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 autonómica.

## 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 a las áreas rurales, 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)

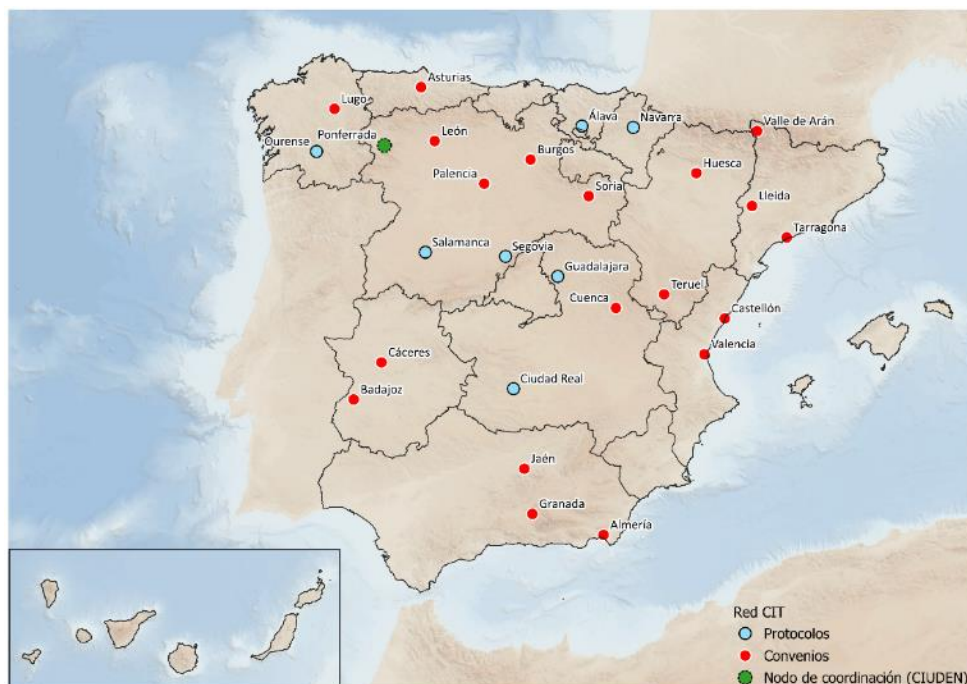
Los **Centros de Innovación Territorial (CIT)** son espacios concebidos como ecosistemas de colaboración en los que desarrollar y compartir experiencias que contribuyan a reactivar social y económicamente los territorios rurales. Cada centro se financia y gestiona mediante una colaboración entre el MITECO 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 centros<sup>35</sup> 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.

---

<sup>35</sup> 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.



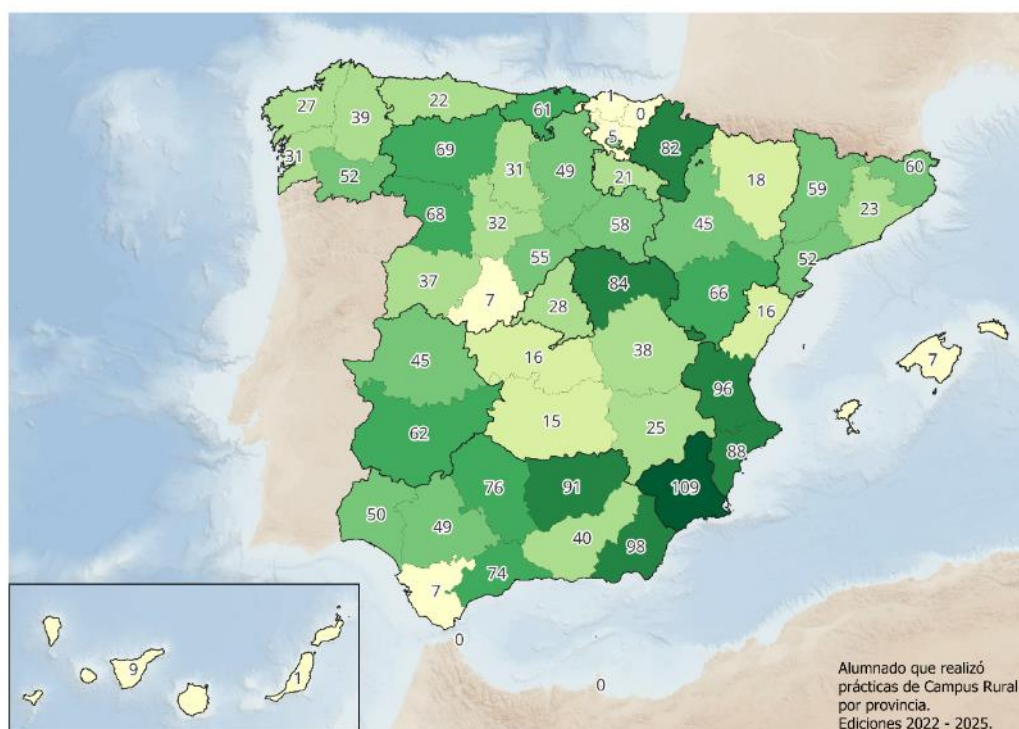
*Mapa 7: Centros de Innovación Territorial (CIT).  
Fuente: SGRD*

## 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 españolas<sup>36</sup>, 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 2.200 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.

<sup>36</sup> En la edición 2025 han participado 44 de las 50 universidades públicas.



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

El programa genera un impacto positivo en sus participantes, que adquieren una primera experiencia profesional y una experiencia vital, demostrando la posibilidad de llevar a cabo actividades profesionales desde una localidad rural. En concreto, en la evaluación realizada, **el 98% de los y las universitarias** que participaron en la edición del 2025 **recomendó 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 también recomienda el programa y el 98% volverá 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 de 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 la 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.

En el marco de la nueva Estrategia, el objetivo es la consolidación de estos programas. Para ello, se va a 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 adquisición de habilidades digitales básicas** destinada a la población residente en municipios de poca población. El objetivo del programa ha sido formar a 90.000 personas, prestando especial atención a jóvenes, mujeres, personas desempleadas y personas mayores. A esto se unen otros 69 millones de euros que fueron transferidos en 2023 a las comunidades autónomas con el mismo propósito, es decir, formar a 295.000 personas adicionales.

## 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.

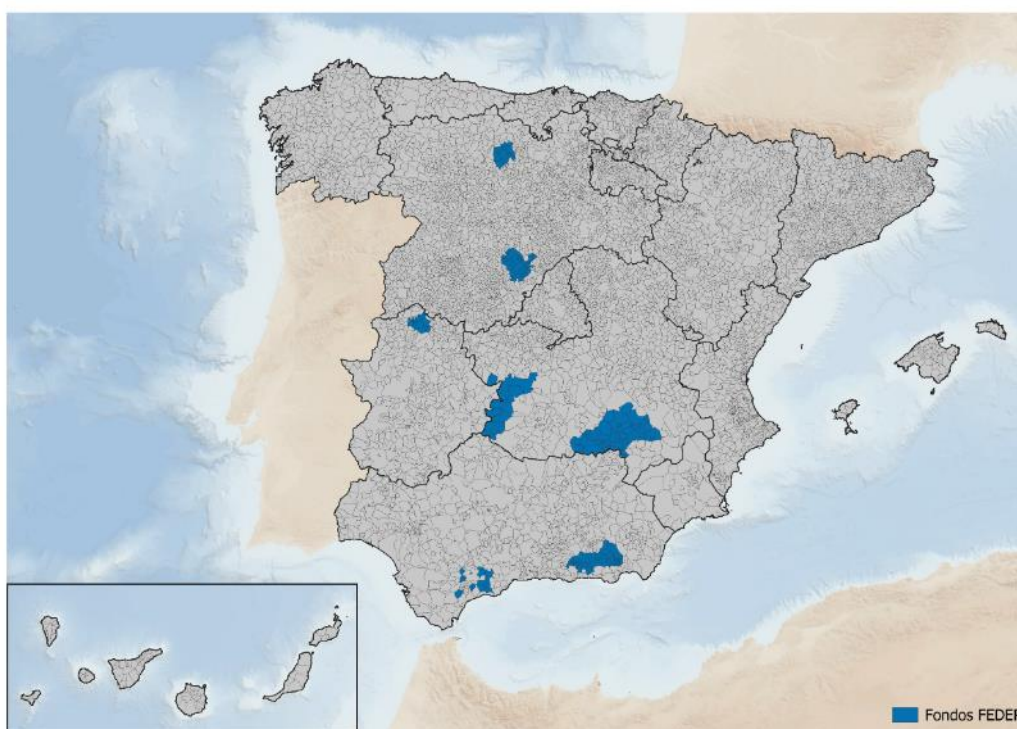
**En el período 2020-2025 se han distribuido a las CC.AA. 200 millones de euros, para el desarrollo de proyectos de reto demográfico,** siguiendo los criterios de reparto aprobados en el seno de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico. Mediante estos fondos se han financiado actuaciones puestas 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, dirigidas al 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 Valdavia 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 otras entidades, como las asociaciones<sup>37</sup>. 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,

<sup>37</sup> 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/>

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 derecho a la vivienda; o la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible; así como en el Real Decreto-Ley 5/2023<sup>38</sup>. 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 cada 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 y ha delimitado y clasificado por Decreto 108/2021, de 19 de abril, las zonas rurales afectadas por despoblación.

También destaca 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

---

<sup>38</sup> 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.

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 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 todas las personas que habitan en el 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 para luchar contra la despoblación, como la creación de un fondo específico de municipios rurales de carácter incondicionado ligado a la ley de presupuestos.

En segundo lugar, está 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 aprobado la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, cuyo objetivo 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.

Por último, otras normas entienden esta política pública como un conjunto de medidas vinculadas con el desarrollo rural. Así, estas leyes establecen un marco normativo orientado al desarrollo sostenible del medio rural, como factor fundamental para la cohesión económica, social y territorial. 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 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 aprobado 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.

Castilla y León presentó en mayo de 2024 su **Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial**, elaborada por las cuatro universidades de esta comunidad autónoma. En ella se realiza un diagnóstico y se identifican cuatro ejes de actuación: la gobernanza multinivel; la calidad de vida; la actividad económica y el emprendimiento; y por último un eje dedicado a las sinergias entre lo rural y lo urbano.

Desde 2022, la **Comunidad de Madrid** impulsa anualmente el Plan de Reequilibrio Territorial y Lucha contra la Despoblación, enmarcado en la iniciativa Pueblos con Vida, como instrumento para reforzar la cohesión territorial y apoyar a los municipios con mayores riesgos de vulnerabilidad y despoblación. El Plan se orienta a mejorar la prestación de servicios básicos, promover la igualdad de oportunidades y contribuir a la fijación de población en los municipios de menor tamaño.

**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, y 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 la ciudadanía 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** ha aprobado en noviembre de 2025 la **Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial**, que parte del reconocimiento de 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. También ha aprobado un plan de acción ejecutivo con 43 medidas y 428 acciones, y sus presupuestos incorporan actuaciones alineadas en el conjunto de sus consejerías. Una de las iniciativas en las que se está avanzando es “la Canarias de los 15 minutos”, que adapta al contexto insular la proximidad de servicios básicos para mejorar su planificación territorial.

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 identifica 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 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 solo 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 población y 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.

En los últimos años se han producido avances notables en infraestructuras básicas, pero aún existen carencias asociadas a la prestación de servicios en el territorio, 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, la mejora de la dinámica demográfica y funcional del medio rural, que se revela en el mayor interés por residir en los pueblos, hace emerger problemas menos visibles, como el acceso a la vivienda en estas áreas.

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 y recursos 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 en muchas ocasiones con los recursos técnicos o financieros necesarios 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 y crisis que afecta a la autoestima 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, generan procesos de revitalización demográfica en muchas áreas rurales, 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.

Finalmente, los desequilibrios territoriales no se manifiestan únicamente en el plano material. Existe una desigualdad simbólica, que se manifiesta en una infrarrepresentación del mundo rural en el discurso público, en una estigmatización como espacio sin oportunidades, y en la ausencia de un relato que refleje su papel actual. Un imaginario urbanocentrista 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 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 mundial<sup>39</sup> y en 81,4 años a nivel europeo<sup>40</sup>. **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 (81,4 en hombres y 86,5 en mujeres) lo que supone un incremento de este promedio en 10 años<sup>41</sup>.

Esta mayor longevidad, sin duda una conquista, conlleva indudables retos de **adaptación de las estructuras sociales y territoriales a la edad de la población**. Uno de los retos evidentes es que las cohortes de edad con población activa reducen su peso<sup>42</sup> 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 años<sup>43</sup>.

Las políticas que acompañan al cambio demográfico deben integrar cuestiones como los programas de educación a lo largo de la vida, los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, las políticas de lucha contra el edadismo, las políticas de envejecimiento y estilos de vida saludables, el fomento de redes de apoyo y el 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 global<sup>44</sup>. Las causas son muy diversas, puesto que el descenso en las tasas de

<sup>39</sup> Fuente: OMS. [Esperanza de vida al nacer](#).

<sup>40</sup> Fuente: Eurostat. [Esperanza de vida](#).

<sup>41</sup> INE: INEbase, Fenómenos demográficos

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Fuente: Fundación BBVA junto e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE. [Informe "Esenciales 07/2025"](#).

<sup>44</sup> 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 \(tasa de fecundidad\)](#).

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 2024 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 que aproximen 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, la escasa corresponsabilidad, la falta de acceso a servicios de cuidados y las dificultades para la conciliación o el pesimismo respecto al futuro. También es preciso que la sociedad siga construyendo un sistema de bienestar y derechos que evite que la crianza<sup>45</sup> represente un coste interno desproporcionado y un factor de desigualdad para las mujeres, mientras se genera 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 la 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.

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, también debe destacarse la creciente **importancia de la dinámica demográfica externa**, la que deriva de los flujos migratorios en un territorio. La evolución demográfica de nuestra sociedad depende del saldo vegetativo y del saldo migratorio, y por ello, frente al reto demográfico, es necesario hacer un diagnóstico tanto de la evolución de estas variables como de las proyecciones que plantean los organismos estadísticos nacionales e internacionales.

<sup>45</sup> Gál, Medgyesi and Vanhuysse (2020).

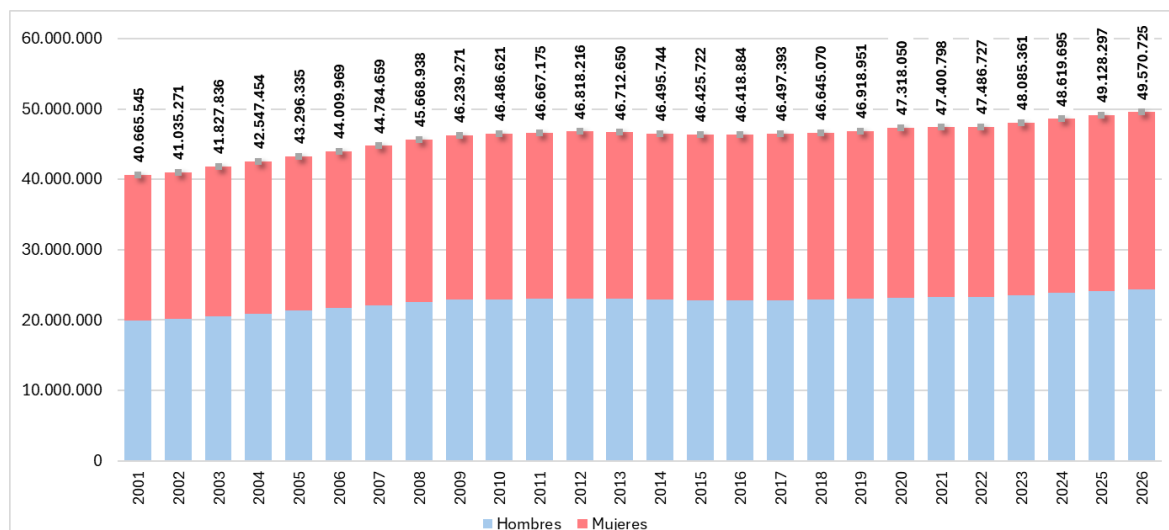


Gráfico 10. Evolución de la población 2001 - 2026.  
INE: Estadística Continua de Población

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.

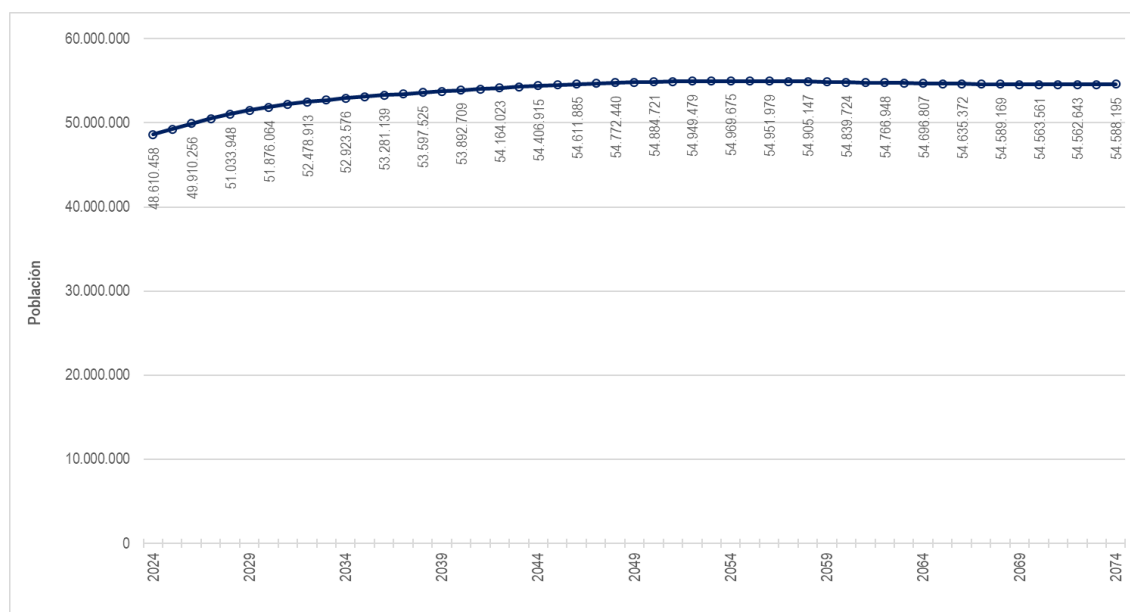


Gráfico 11: Proyección de población 2024-2074.  
INE: Proyecciones de Población.

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**

**personas**<sup>46</sup>, para luego estabilizarse hasta 2074, cuando se prevé una cifra de 54,6 millones de habitantes en España.

Se estima que entre 2054 y 2070 la población que saldrá de España y las defunciones superarán a los nacimientos y al número de personas que llegan a España.

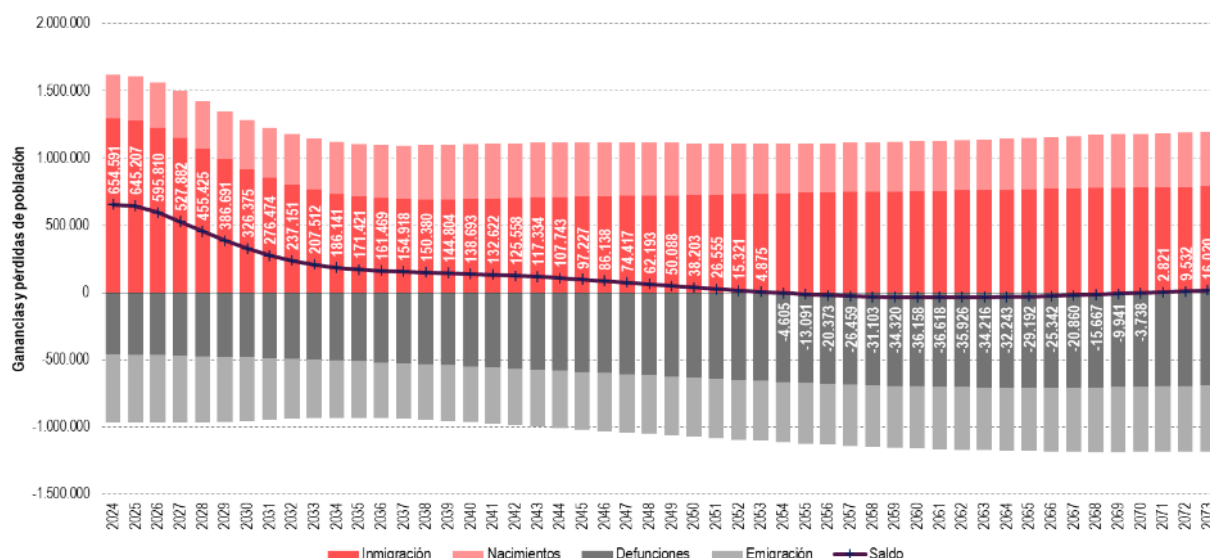


Gráfico 12: Proyección de población 2024-2074, según fenómenos demográficos.  
INE: Proyecciones de Población.

A partir del análisis de las proyecciones del INE, el Consejo Económico y Social de España<sup>47</sup> 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 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 mantienen la población a largo plazo, estimando para 2100 un 1,3% más de población que en 2025<sup>48</sup>.

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

<sup>46</sup> Fuente: INE. Proyecciones de Población.

<sup>47</sup> Fuente: Consejo Económico y Social 2025.

<sup>48</sup> Fuente: Eurostat. Population on 1st January by age, sex and type of projection. Baseline projections.

menor número de nacimientos, y concentración en edades más altas, debido a la mayor esperanza de vida.

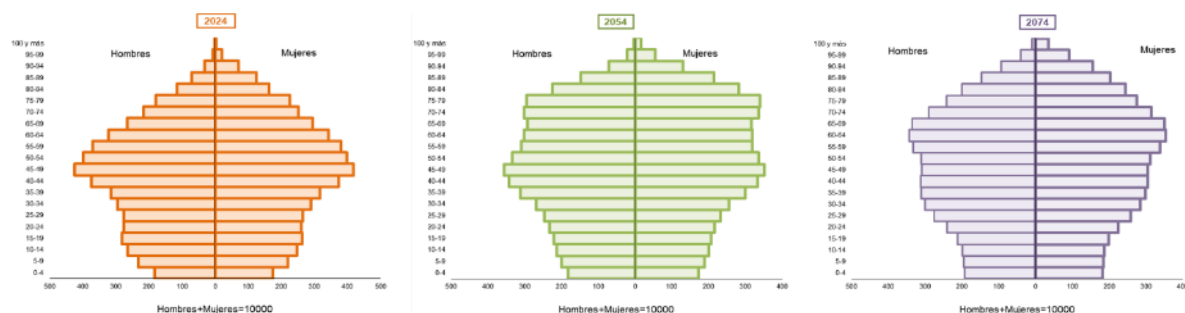


Gráfico 13: Proyecciones de población (años 2024, 2054 y 2074).

Fuente: INE (Proyecciones de población).

Las proyecciones de población dibujan una sociedad más envejecida, con más peso poblacional en las cohortes de mayor edad. **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 prevé que siga aumentando, y podría llegar hasta los 86 años en hombres y los 90 en mujeres.

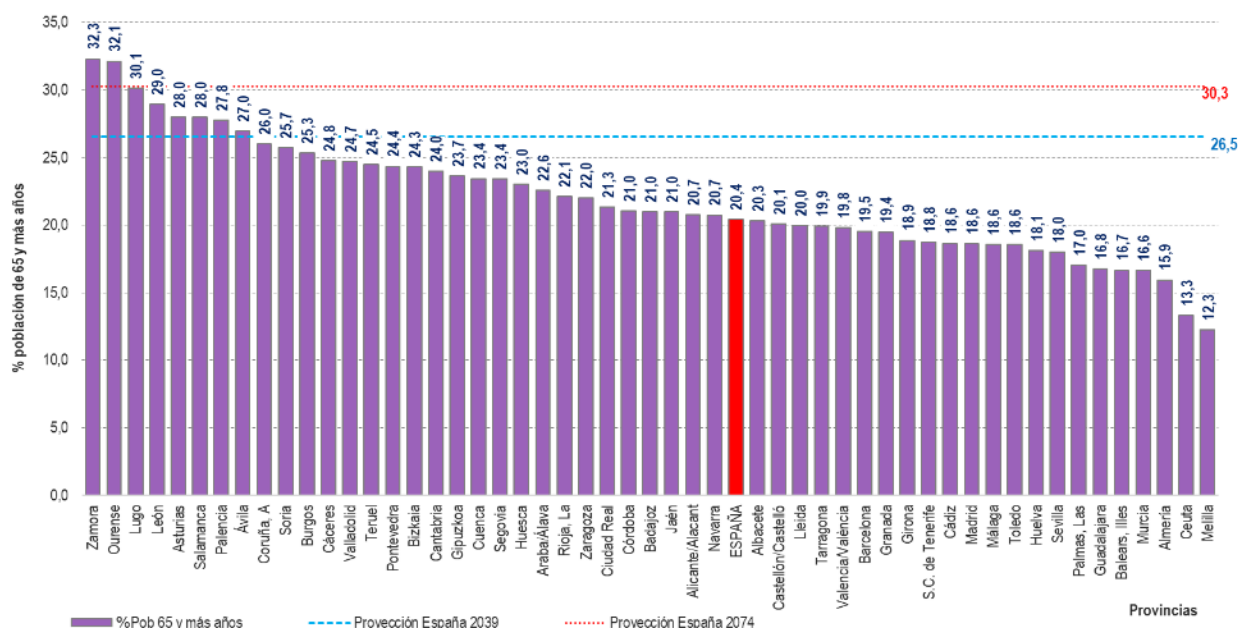


Gráfico 14: Porcentaje de población de ≥65 años por provincias y proyección para 2039 y 2074.

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, las comunidades mediterráneas y las islas 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.

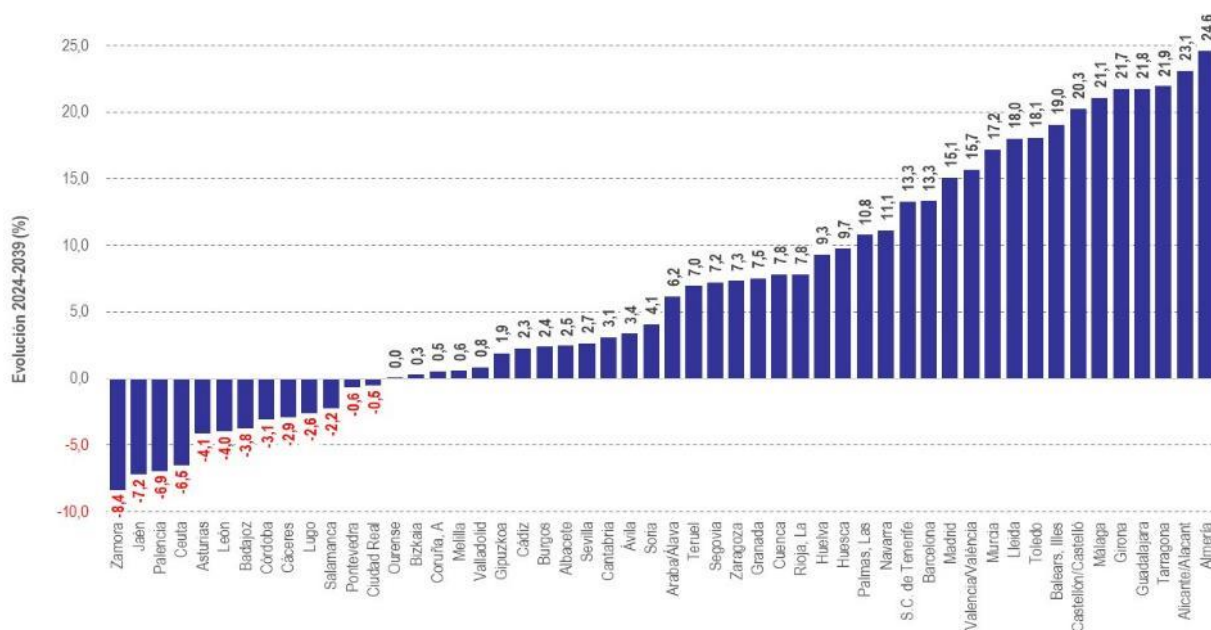


Gráfico 15. Evolución relativa de la población por provincias entre 2024 y 2039.  
INE: Proyecciones de población.

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 alarmistas<sup>49</sup> y preparar a la sociedad para lograr altos niveles de bienestar y calidad de vida para la ciudadanía 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 constructivo<sup>50</sup>, estableciendo medidas que permitan la adaptación de las estructuras sociales, económicas, funcionales 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

<sup>49</sup> Fuente: [UNFPA – informe sobre el estado de la población mundial 2025](#).

<sup>50</sup> Fuente: AISP. Informe [“Population report 2025, towards a positive demography”](#).

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.

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 II 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 territorio<sup>51</sup>, 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 proceso<sup>52</sup>, lo que implica diseñar políticas públicas adaptadas a las realidades locales, fomentar la innovación territorial y promover un relato positivo del medio rural. 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 ciudades<sup>53</sup>. 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 tiene su origen en una multiplicidad de factores, desde la configuración geográfica (un país montañoso, con una complicada conexión física entre áreas, el clima mediterráneo y la situación particular de los territorios extrapeninsulares) a los procesos históricos<sup>54</sup>, socioeconómicos y políticos, como las diferencias norte-sur en el proceso de repoblación de la Edad Media<sup>55</sup> o las dinámicas de industrialización, terciarización y auge del turismo que han fomentado el éxodo rural hacia zonas industriales, del litoral e insulares.

---

<sup>51</sup> Estas son las propuestas para afrontar las transformaciones demográficas a nivel territorial en base al informe [Shrinking Smartly and Sustainably, de la OECD](#)

<sup>52</sup> [RURALPLAN - Innovative planning in shrinking societies | ESPON](#)

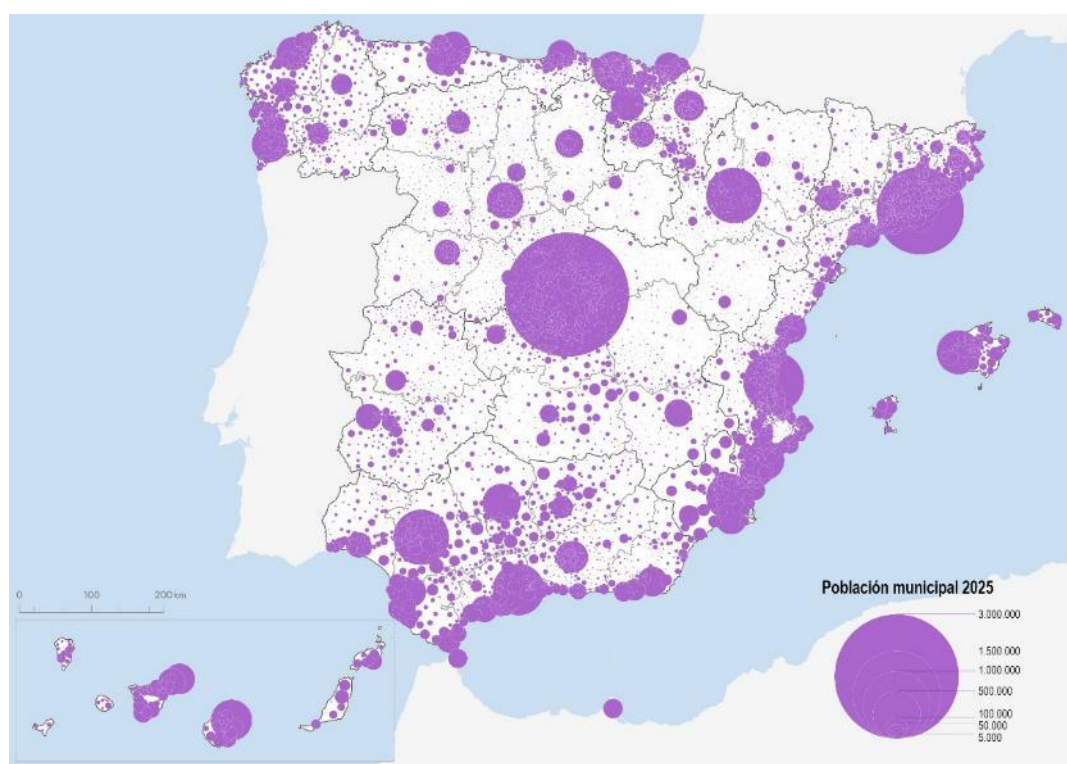
<sup>53</sup> Fuente: ONU ECOSOC. [World urbanization prospects 2018](#)

<sup>54</sup> Fuente: Banco de España. [The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective.](#)

<sup>55</sup> Gómez Giménez, José M. (2022b). «Los territorios de la despoblación en la Península Ibérica».

Como resultado, aproximadamente el 60% de la población española se concentra en el centro y el litoral, aunque supone el 40% del territorio<sup>56</sup>.

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 rurales<sup>57</sup>. En cuanto a las islas Baleares, se trata de una de las comunidades autónomas con mayor aumento de población en las últimas décadas<sup>58</sup>, 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 Palma<sup>59</sup>. La concentración territorial se aprecia igualmente en Ceuta y Melilla, en este caso por lo limitado de su espacio geográfico, con densidades urbanas, de alrededor de 4.400 hab/km<sup>2</sup> en Ceuta y más de 6.600 hab/km<sup>2</sup> en Melilla.



Mapa 10: Distribución de la población por municipios.  
INE: Padrón Municipal de Habitantes 2025.

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

<sup>56</sup> [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/mfe/mfe-max/MapaUsos\\_MFE\\_Max\\_Dic2025.jpg](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/mfe/mfe-max/MapaUsos_MFE_Max_Dic2025.jpg)

<sup>57</sup> [Estrategia Canaria de Reto demográfico y Cohesión Territorial](#)

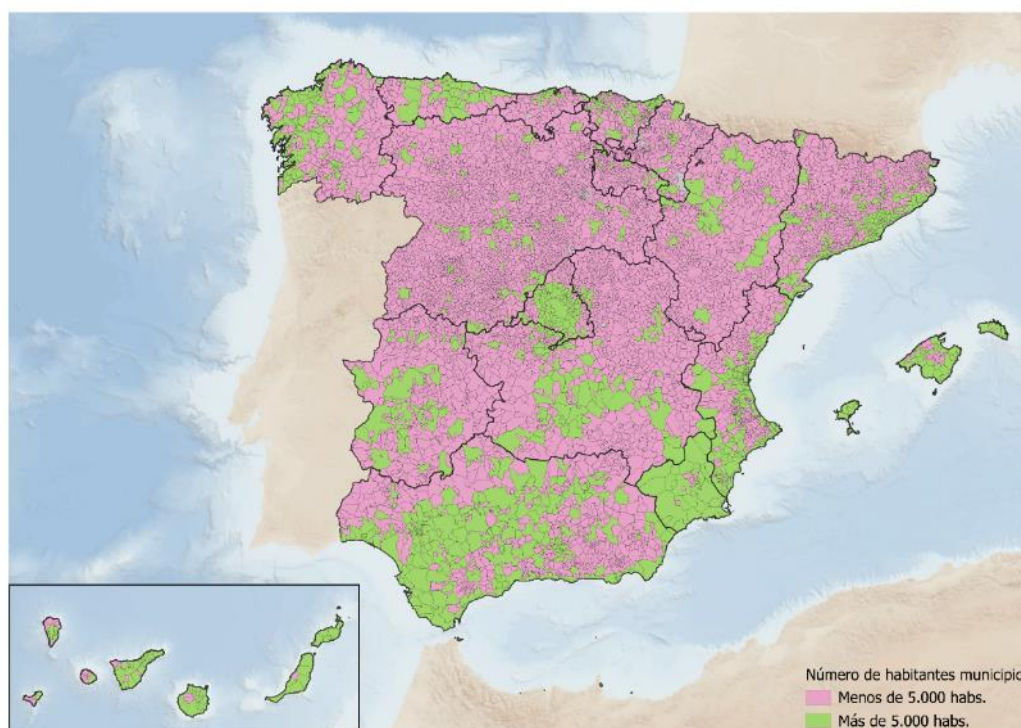
<sup>58</sup> Fuente: INE. Estadística Continua de Población

<sup>59</sup> Fuente: Comité Económico y Social de las Islas Baleares. [Informe de los Servicios Técnicos del CES sobre el reto demográfico en las Islas Baleares](#)

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 prevé que la cifra continúe creciendo hasta el 88% en 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 población<sup>60</sup>.

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 disminuciones 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%.



Mapa 11: Municipios de menos de 5.000 habitantes. Elaborado a partir de datos del INE (Padrón).

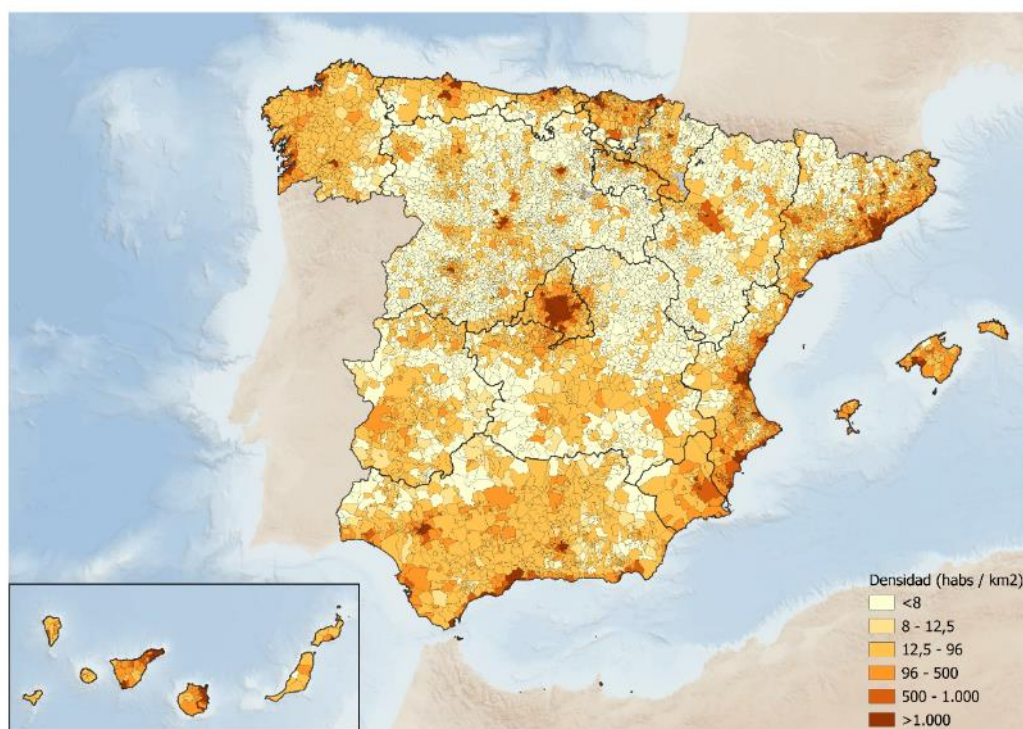
Los datos a nivel provincial son una referencia de la dinámica nacional, pero pueden encubrir fenómenos muy diferentes dentro de la misma provincia. El análisis de las zonas de reto demográfico debe realizarse a un nivel suficientemente detallado como para identificar los fenómenos territoriales de escala local y supramunicipal.

<sup>60</sup> INE: Padrón Municipal de Habitantes

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.

El número de habitantes por municipio<sup>61</sup> suele utilizarse como el método básico de análisis, siendo el umbral más habitual el de menos de 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, si se tiene en cuenta este umbral, no hay apenas diferencia en municipios de este tamaño a lo largo del siglo XXI: 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 12: Densidad de población a nivel municipal (número de habitantes / km<sup>2</sup>). Elaborado a partir de datos del INE y del IGN.*

<sup>61</sup> 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...).

Otro criterio con el que se analiza el proceso de despoblación es la densidad de población. La densidad media en España es ligeramente superior a los 96 habitantes por km<sup>2</sup>, 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 km<sup>2</sup>, ratio que la Unión Europea califica como de riesgo de despoblación, y un 38,7% (3.146 municipios) están incluso por debajo de los 8 habitantes por km<sup>2</sup> (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./km<sup>2</sup> y en Barcelona se llega a los 16.896,31 hab./km<sup>2</sup>.

### 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 centrarse 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 <sup>2</sup> | 1.280.691  | 678.455    | 602.236    | 114.414   | 753.401    | 412.876    |
| 8 hab/km <sup>2</sup>    | 746.537    | 401.676    | 344.861    | 59.798    | 433.129    | 253.610    |

*Tabla 5 Población por sexo y edad según número de habitantes municipal o densidad de población  
INE: Censo anual de población 2021 – 2025.*

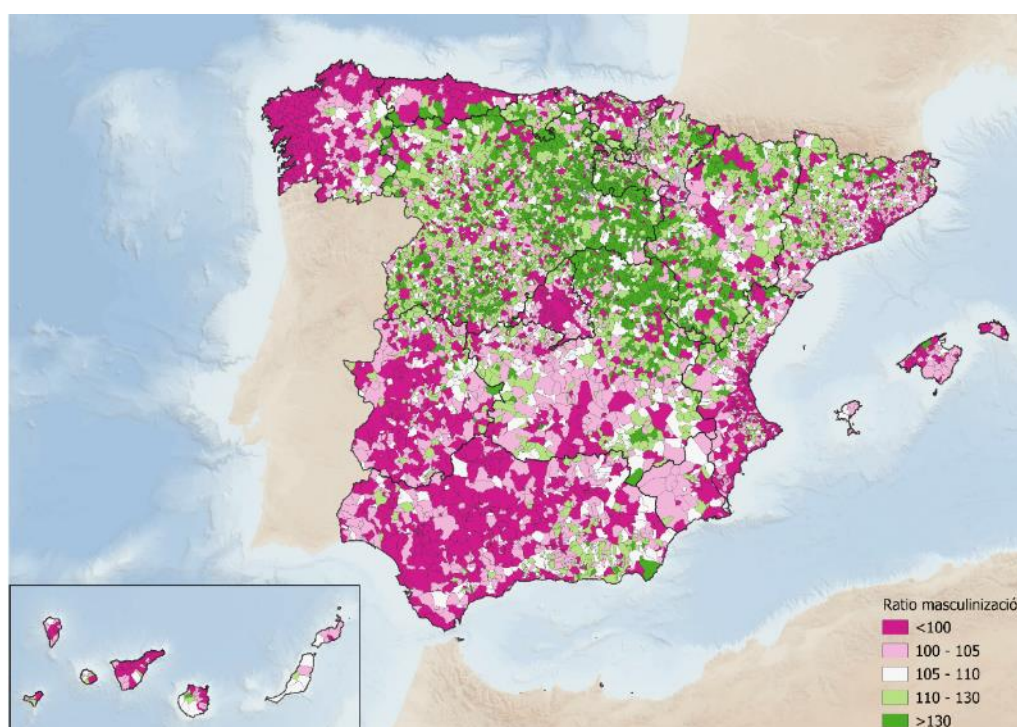
La población en España tiende al envejecimiento, puesto que **el índice de envejecimiento es de 148 personas mayores de 64 años por cada 100 menores de 16 años**, pero este valor se incrementa considerablemente en municipios de menor población. En aquellos cuya densidad de población es inferior a 8 habitantes por km<sup>2</sup>, 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<br>65 o más años | Porcentaje de personas<br>de 80 o más años | Porcentaje de<br>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/km2 | 32,24%                                     | 11,98%                                     | 47,03%                   |
| ≤ 8 hab/km2    | 33,96%                                     | 12,81%                                     | 46,19%                   |

*Tabla 6: Características de la población por número de habitantes municipal o densidad.  
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.

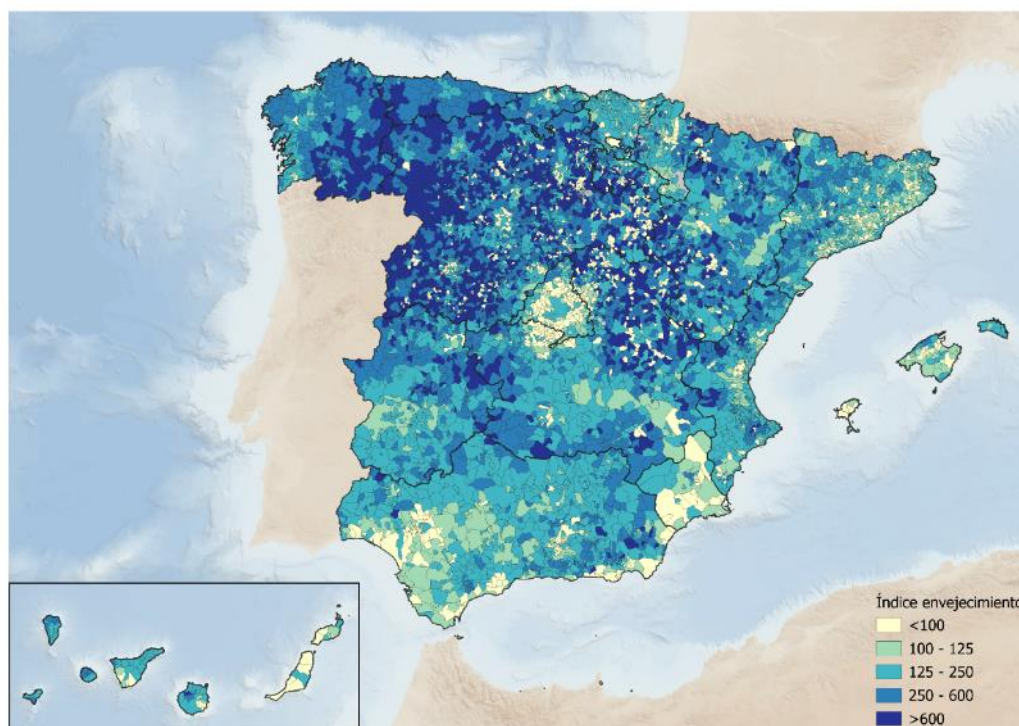


*Mapa 13: Índice de masculinización a nivel municipal.  
INE: Padrón. En color gris los municipios para los que no se ofrecen datos o en los que no residen mujeres.*

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, aunque 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 efectiva 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 mujeres<sup>62</sup>.



*Mapa 14: 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.

### 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 se pueden explicar 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).

<sup>62</sup>Fuente: FADEMUR. [DATOS SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES EN ESPAÑA](#)

En la actualidad, **España está creciendo en población gracias a una fuerte inmigración extranjera**. Según los datos de la Estadística Continua de Población, en España hay **7.243.561 personas con nacionalidad extranjera**, lo que representa **el 14,6 % de la población**<sup>63</sup>.

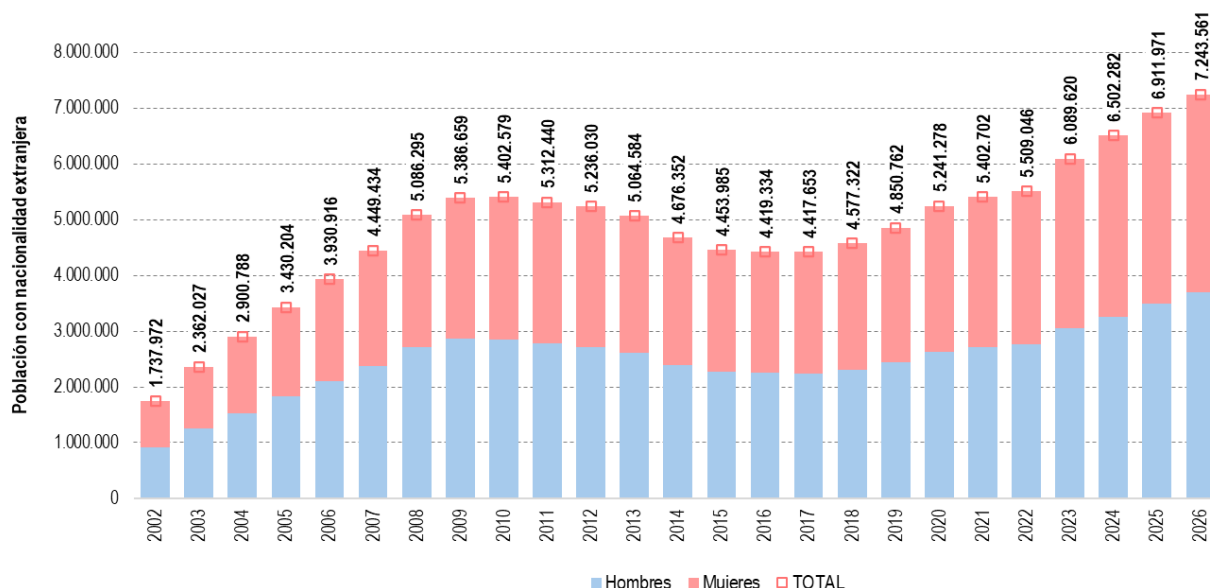


Gráfico 16: Evolución de la población con nacionalidad extranjera en España (2002-2026).  
INE: Estadística Continua de Población.

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.

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

<sup>63</sup> 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.

reducción en el número de llegadas, pero el ritmo ha vuelto a intensificarse en los últimos años, hasta llegar a los 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 España<sup>64</sup> 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 – 2025<sup>65</sup> 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 muy 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 km<sup>2</sup>), la ratio de extranjería<sup>66</sup> es inferior a 9, mientras que en el total de la población se acerca al 20%. 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.

<sup>64</sup> Fuente: [Boletín Económico 2025/T2, Banco de España](#).

<sup>65</sup> Fuente: Observatorio del Emprendimiento en España. [GemSpain2024-2025.pdf](#)

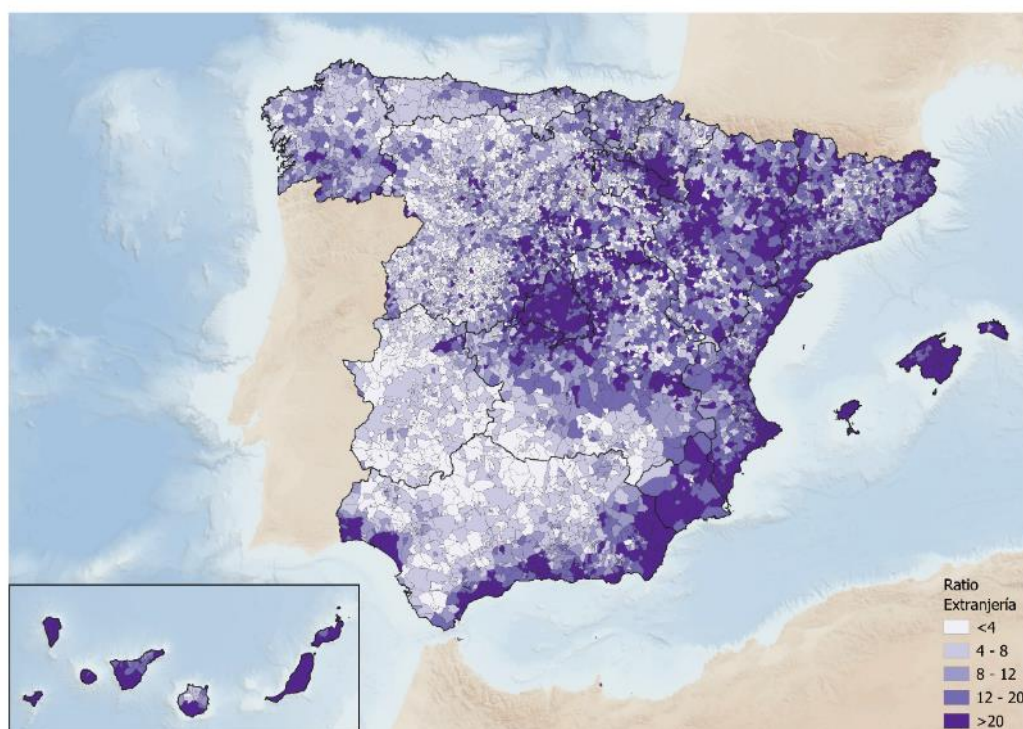
<sup>66</sup> Ratio extranjería = (Población nacida en el extranjero / Población nacida en España) \* 100

|              | 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 disponer de un margen mayor para afrontar el cambio demográfico, tanto en la estructura de la población como en su distribución. Es importante que las zonas rurales se conviertan en espacios atractivos para nuevos pobladores, de origen nacional o extranjero, y con ello pueda mejorar su vitalidad y resiliencia territorial.



Mapa 15: 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.

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 extranjero<sup>67</sup>, 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.

Por otro lado, conviene destacar que el sistema de acogida de protección internacional cuenta con una red de recursos de carácter descentralizado, distribuida en todo el territorio nacional, incluidas zonas rurales y de menor densidad de población. La presencia del sistema de acogida en entornos rurales genera efectos positivos en el propio territorio, al contribuir a la fijación de población y a la dinamización de estas zonas. En particular, puede favorecer el mantenimiento o la reactivación de servicios públicos e impulsar iniciativas vinculadas al empleo y la economía local. El sistema incorpora asimismo programas de empleo basados en itinerarios individualizados de acompañamiento, que incluyen actuaciones como el aprendizaje del idioma, el desarrollo de competencias básicas, el acceso a la formación y la inserción en el mercado laboral. De este modo, la acogida de personas migrantes y solicitantes de protección internacional se configura también como una oportunidad para reforzar el desarrollo territorial y la sostenibilidad de las áreas rurales.

### 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, pérdida de productividad agraria o alteraciones en los ecosistemas acuáticos y marinos, 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

---

<sup>67</sup> Fuente: Consejo Económico y Social [Informe sobre la realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas](#). 2025.

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 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 2025<sup>68</sup>.

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 pesca sostenible, 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.

Las proyecciones climáticas apuntan hacia una reducción progresiva de los recursos hídricos, así como una mayor variabilidad y menor regularidad en su disponibilidad. Por ello, además

---

<sup>68</sup>Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. [Pacto de Estado frente a la emergencia climática](#).

de la mejora tecnológica y la eficiencia en los sistemas de regadío<sup>69</sup>, será imprescindible promover cambios en los modelos productivos que permitan disminuir el consumo total de agua y aumentar la resiliencia del sistema agrario ante escenarios de creciente escasez.

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 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 menos recursos para afrontar tanto su prevención como la propia gestión de los eventos extremos, aunque su exposición a los riesgos sea muy alta.

En zonas declaradas como afectadas gravemente por una emergencia de protección civil, las subvenciones para la recuperación de daños en infraestructuras municipales otorgadas por el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática en convocatorias desarrolladas entre los años 2018 y 2025 a través de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, más de 2.130 entidades locales, la práctica totalidad, ayuntamientos, han sido destinatarias finales de estas subvenciones, que representan un importe concedido de más de 325 millones de euros. De ellas, 1.705 son ayuntamientos de municipios de población inferior a los 5.000 habitantes, a los que les han correspondido más de 128 millones.

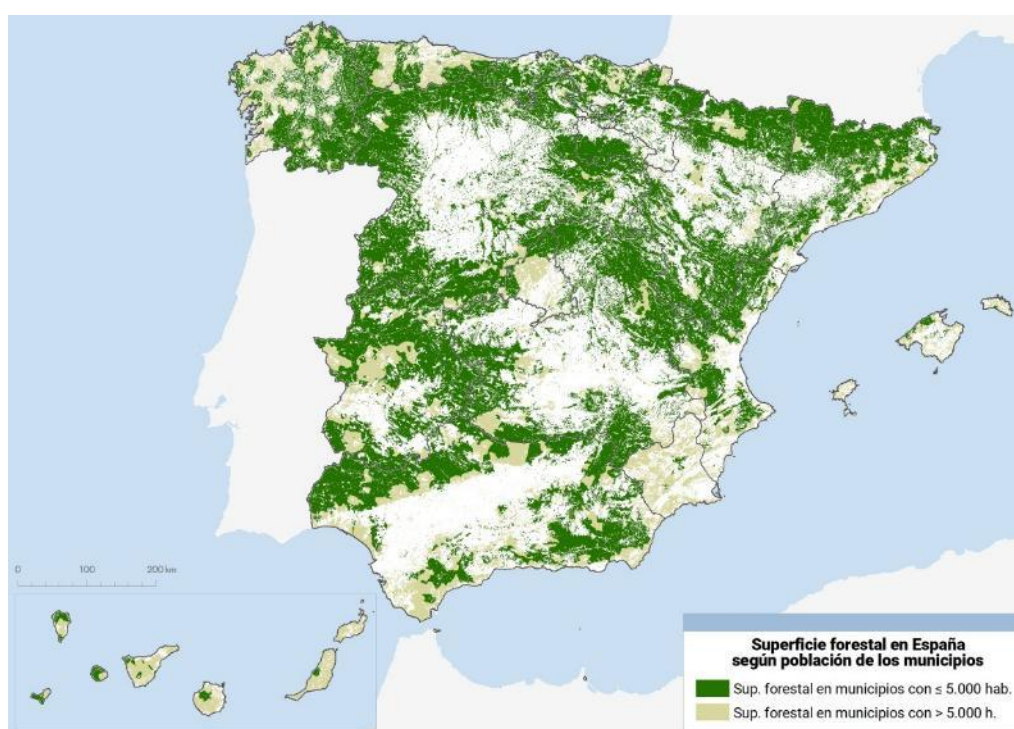
Unos efectos en el medio rural que, teniendo en cuenta la configuración geográfica y la evolución socioeconómica de nuestro país, pueden seguir aumentando a corto y medio plazo. La extensión de las zonas forestales y la localización de las áreas con riesgo potencial

---

<sup>69</sup> En este sentido, para asegurar la disponibilidad de los recursos hídricos en la producción agroalimentaria, el MAPA promueve activamente la modernización y consolidación de las infraestructuras de riego, a través de inversiones que, en el periodo 2021-2027, superan los 2.700 millones de euros, con el objetivo de hacer un uso más eficiente del agua y la energía en los regadíos españoles, apostando por la innovación y la digitalización de estos sistemas de producción, así como el uso de fuentes de agua no convencionales. A ello se suma el impulso para la digitalización de las comunidades de regantes impulsada a través del PERTE de digitalización del ciclo del agua llevado a cabo desde el MITECO.

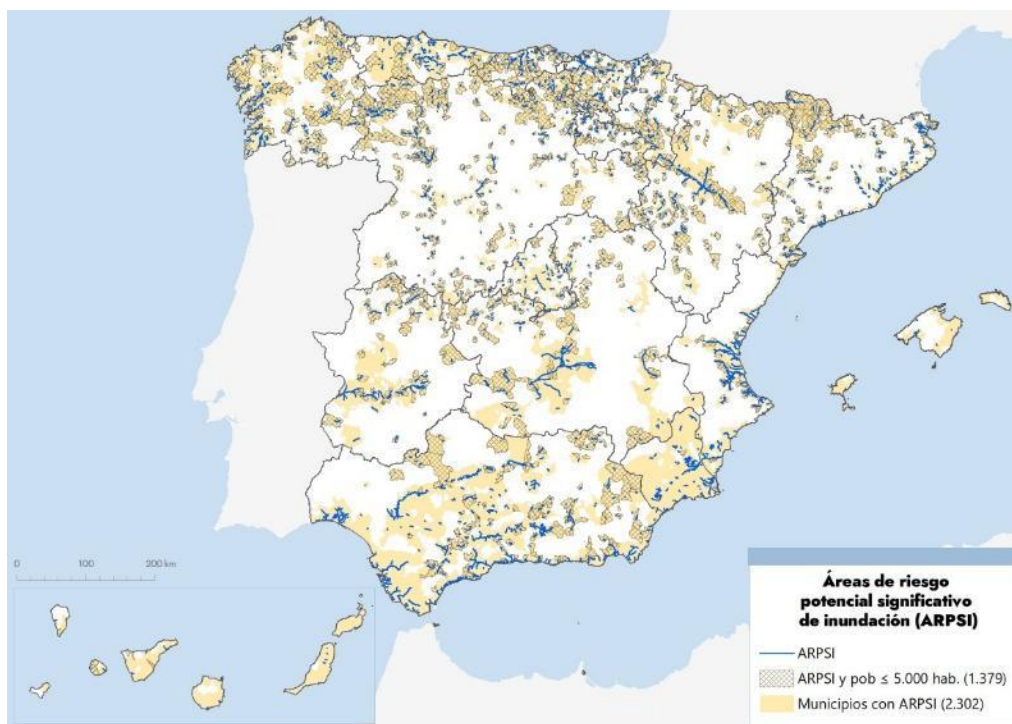
significativo de inundación (ARPSI) son dos ejemplos de la alta afección de los municipios de menor población a los riesgos derivados de la emergencia climática.

**De los más de 28 millones de hectáreas de superficie forestal** que existe en España, **21,4 millones se ubican en municipios de menos de 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%.



*Mapa 16: Superficie forestal en España, según población de los municipios*

En cuanto a la exposición de las zonas rurales y los municipios de menor población al riesgo por inundación, 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 17: 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 con afecciones, 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 **planes y recursos para garantizar su resiliencia climática**.

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 promociona 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 territorio y el 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 reducir el riesgo de grandes incendios.<sup>70</sup>

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 infraestructura de base que permite la vertebración territorial en cuanto a conectividad física, ofreciendo capilaridad en todo el territorio.

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.

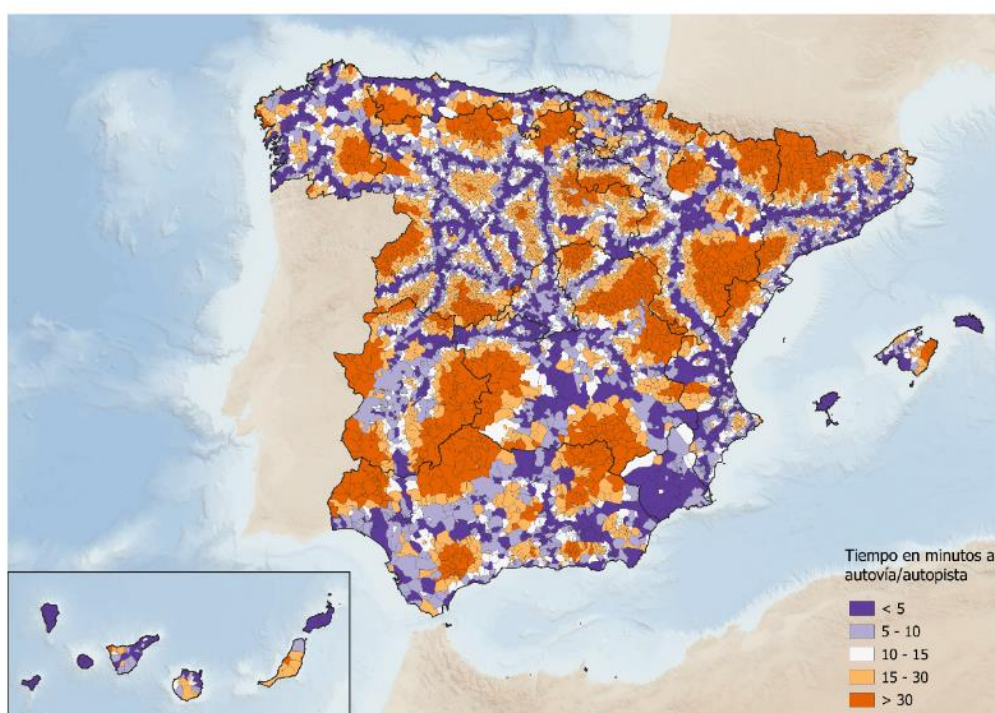
---

<sup>70</sup> 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)

España es el país europeo con mayor extensión de la red de vías de alta capacidad, con 17.666 km en el año 2023<sup>71</sup>, cifra que duplica la de Italia, supera ampliamente los 13.000 km de Alemania y los más de 11.000 km de Francia.

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/km<sup>2</sup> y el 65% menos de 8 habitantes/km<sup>2</sup>. Sin embargo, solo 224 municipios<sup>72</sup>, en los que reside el 0,39% de la población, están a más de 1 hora de la red de alta capacidad<sup>73</sup>.



Mapa 18: Municipios con tiempo de acceso a la red viaria de alta capacidad superior a 30 min<sup>74</sup>

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

<sup>72</sup> 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./km<sup>2</sup>) y el 69% en riesgo extremo (menos de 8 hab./km<sup>2</sup>).

<sup>73</sup> 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>

<sup>74</sup> Fuente: Instituto Geográfico Nacional, IGN. [Cálculo de distancias a través de la red viaria de la IGR-RT](#). Informe disponible en:

Otro aspecto importante es la necesidad de adaptar las vías a nuevas formas de movilidad, que 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 necesaria para acceder a actividades económicas o personales 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 debe contar 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. **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 2023/955<sup>75</sup>, 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”. La noción 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

---

[https://www.transportes.gob.es/recursos\\_mfom/comodin/recursos/05\\_mapas\\_de\\_accesibilidad\\_del\\_ign.pdf](https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/05_mapas_de_accesibilidad_del_ign.pdf)

<sup>75</sup> 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.

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.

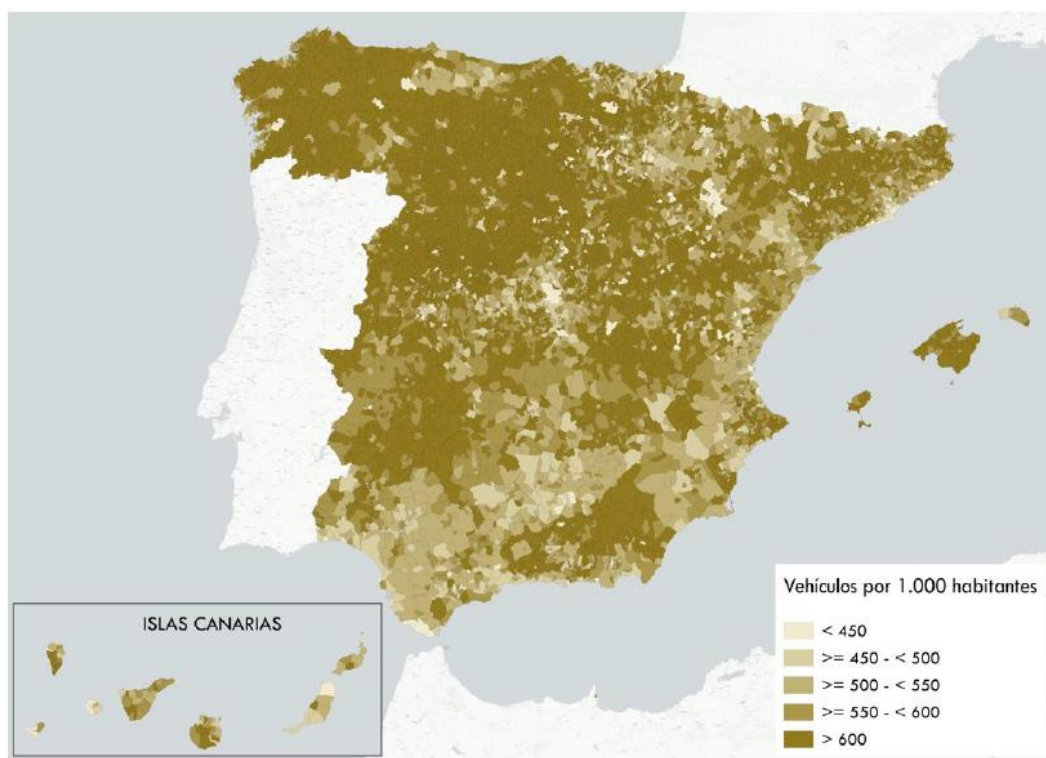
La problemática se analiza en detalle en el informe del Observatorio del Transporte y la Logística de España<sup>76</sup>. Los hogares situados en zonas rurales son más vulnerables a la falta de disponibilidad de transporte y de accesibilidad a los servicios respecto a los hogares de zonas urbanas. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE<sup>77</sup>, 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.

---

<sup>76</sup> 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”](#).

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

<sup>78</sup> Fuente ÍndiceARPE 2024; Riesgo depobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) y sus componentes por grado de urbanización. (60262)

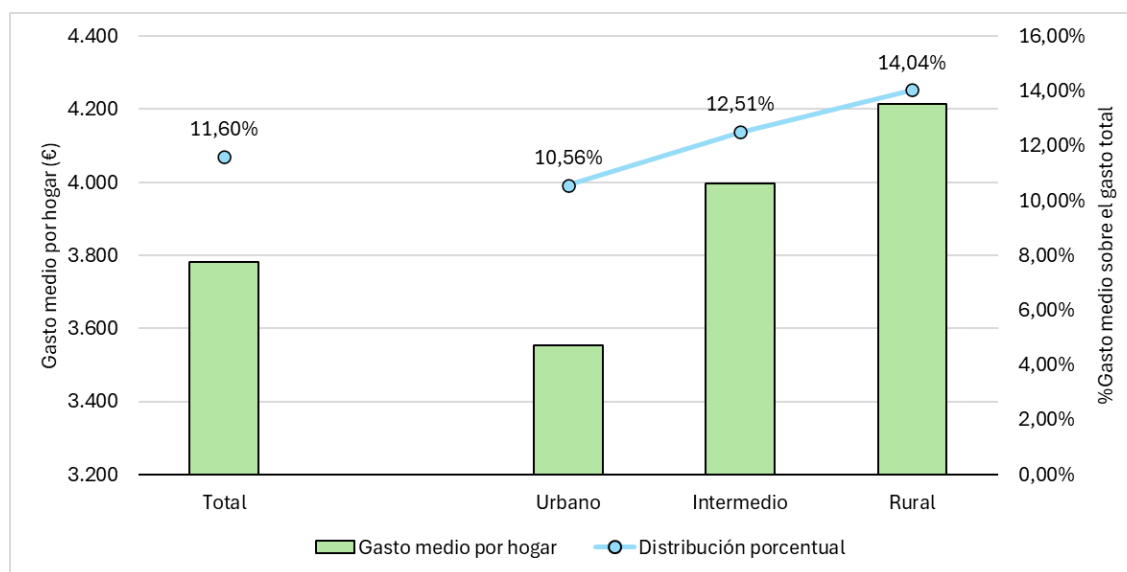


Mapa 19: Índice de motorización según municipios (España, 2023).

Fuente: OTLE.

La dependencia del automóvil<sup>78</sup> 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.

**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 por hogar 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.

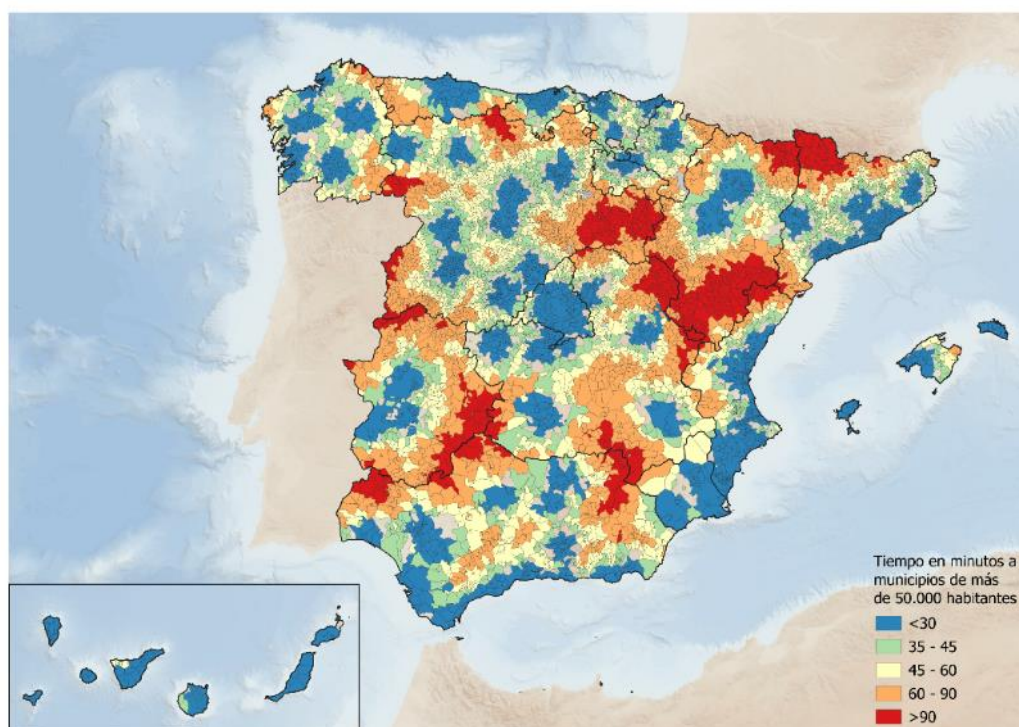
Sin embargo, hay algunos datos favorables al entorno rural en relación con el tiempo diario invertido en transporte. De acuerdo con los datos de Eurostat<sup>79</sup>, hay un mayor porcentaje de personas trabajadoras que tienen su lugar de trabajo a menos de 30 minutos en las áreas rurales (69,5 % en 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 personas trabajadoras que tarda 60 minutos o más a su centro de trabajo es mayor en las áreas urbanas.

## Remotidad

Una de las dimensiones de la vulnerabilidad territorial se da en aquellas zonas remotas por su lejanía a capitales de provincia u otros núcleos urbanos 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

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

centros sanitarios de mayor especialización, el acceso a nodos de comunicación, los servicios educativos y comerciales, etc.



*Mapa 20: 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 sigue avanzando en la definición e identificación del valor 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 urbano de referencia.

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 hace más evidente en zonas de montaña, donde la vulnerabilidad se puede ver incrementada por dificultades orográficas o meteorológicas (por ejemplo, la falta de accesibilidad en invierno).

Un ámbito específico de remotidad se produce en las zonas transfronterizas de nuestro país, cuando, por proximidad, el núcleo urbano de referencia puede situarse al otro lado de la frontera, en Francia o Portugal. Por ello, es preciso seguir articulando herramientas de cooperación transfronteriza que garanticen que estos territorios cuenten con una articulación territorial adecuada.

## 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 concatenadas de mayor aislamiento cuando los flujos de transporte (marítimo, aéreo) requieren dos o más interconexiones (lo que se conoce como doble o triple insularidad). La condición de islas se traduce también en una mayor fragmentación territorial, limitación de recursos naturales y presión sobre el suelo. 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 en las zonas insulares, en 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, con islas con problemas de sobrepoblación y otras con baja densidad de población y situaciones de doble o triple aislamiento por insularidad.

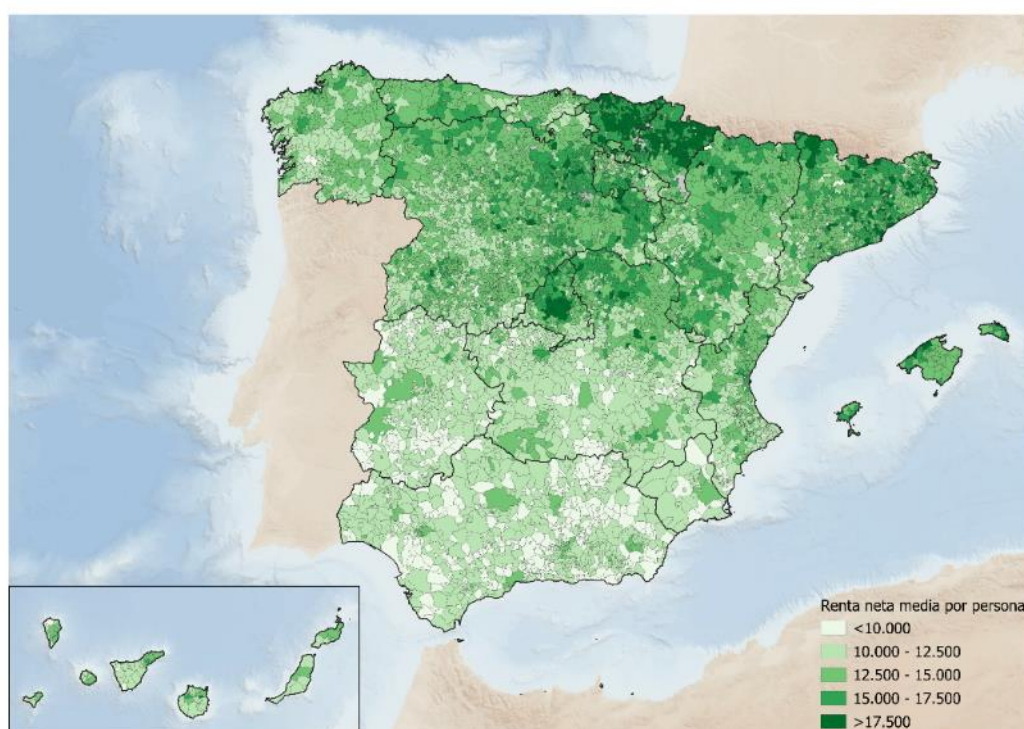
Ceuta y Melilla no están afectadas por la despoblación, pero su situación extrapeninsular implica una vulnerabilidad en su capacidad de conexión con el resto del territorio nacional.

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).

### 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 y las habitantes.

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



*Mapa 21: 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 marcadas 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)<sup>80</sup>. No obstante, la evolución es positiva y esta brecha se ha reducido en los últimos años, ya que en 2018 era de 26 puntos respecto a la media, y de 42 puntos sobre las grandes ciudades.

**Las zonas rurales también registran un mayor número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social**, que alcanza a un tercio de la población, lo que supone una tasa 3 puntos superior a la media<sup>81</sup>. Asimismo, se da una mayor concentración de riesgo de pobreza en la infancia en zonas rurales (35,7%) respecto a urbanas (34%)<sup>82</sup>, ambos aspectos contemplados en los retos de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión

<sup>80</sup> 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](#)

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

<sup>82</sup> Fuente: 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 \(abril 2025\)](#)

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**. El paro en los municipios de menos de 5.000 habitantes (medido como porcentaje de desempleados sobre la población activa) no difiere significativamente de las cifras nacionales, e incluso presentan menores cifras de desempleo que municipios de mayor tamaño (salvo las 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 y la construcción.

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, algo que también sucede en todos los umbrales de población municipal excepto las ciudades de 500.000 o más habitantes.

|                                                              | 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 tasas de actividad, esta 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.

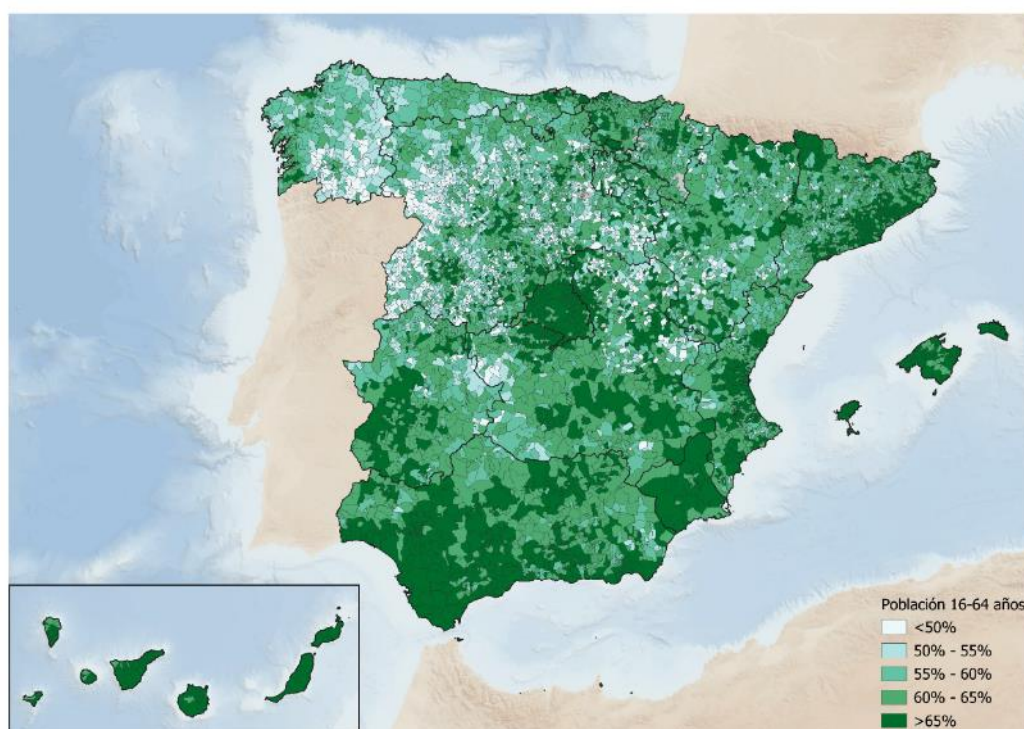
|                                                              | Total | Hombres | Mujeres |
|--------------------------------------------------------------|-------|---------|---------|
| Total nacional                                               | 58,63 | 63,73   | 53,8    |
| Municipios con 500.000 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). En este sentido, se aprecia una diferenciación norte – sur, ya que Andalucía, Murcia, Extremadura y sur de Castilla - La Mancha son zonas donde la población ocupada en el sector agrario es mayor<sup>83</sup>. Por sexo, 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%<sup>84</sup>, 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 un 61,3% en municipios con menos de 5.000 residentes (frente al más del 85% de la actividad en grandes núcleos urbanos). 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.



Mapa 22: Porcentaje de población en edad de trabajar (16-64 años) a nivel municipal.

<sup>83</sup> Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Total de afiliados

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

*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 marcada 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 tradicional 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 cuadrado<sup>85</sup> (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.

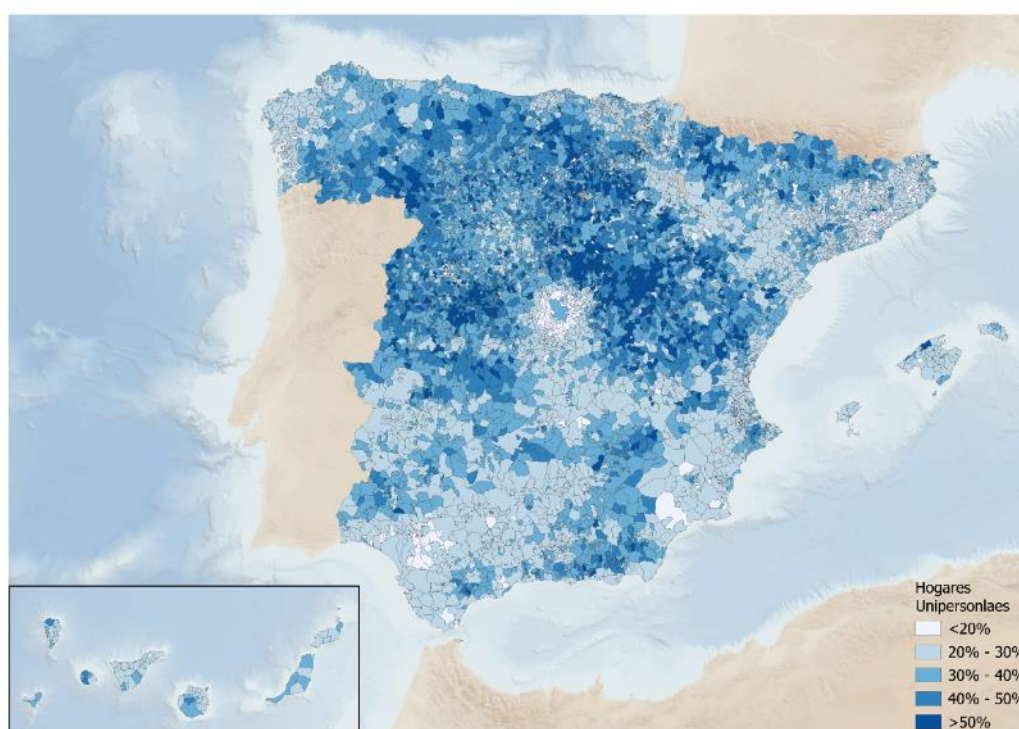
Otra política para impulsar la actividad económica en zonas de reto demográfico es el Fondo de Inversiones de Teruel. Desde 1992, el FITE suple la exclusión de la provincia de Teruel del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), puesto que, si bien Aragón no es beneficiaria del FCI por su nivel de 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.

---

<sup>85</sup> 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./km<sup>2</sup>



*Mapa 23: 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.*

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 edad. Si atendemos a la desagregación por sexo, en los municipios de menor tamaño vemos una diferencia 1,4 puntos en la prevalencia de la soledad no deseada, inferior a la media nacional que se sitúa en 3,7 puntos porcentuales<sup>86</sup>.

Asimismo, 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 accesibilidad<sup>87</sup>, 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 rurales<sup>88</sup>, es decir, una de cada tres. Ha de completarse el desarrollo de

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

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

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

una cartera de servicios rural inclusiva que permita eliminar las barreras de acceso<sup>89</sup>. 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. 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%)<sup>90</sup>.

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.

Según un informe del Consejo General del Colegio de Farmacéuticos<sup>91</sup>, 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 consume más comida rápida.

En cuanto al acceso a servicios sanitarios, la distancia que recorren los y las 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 causas debido a factores como la contaminación atmosférica<sup>92</sup> y acústica, o los eventos de temperatura extrema.

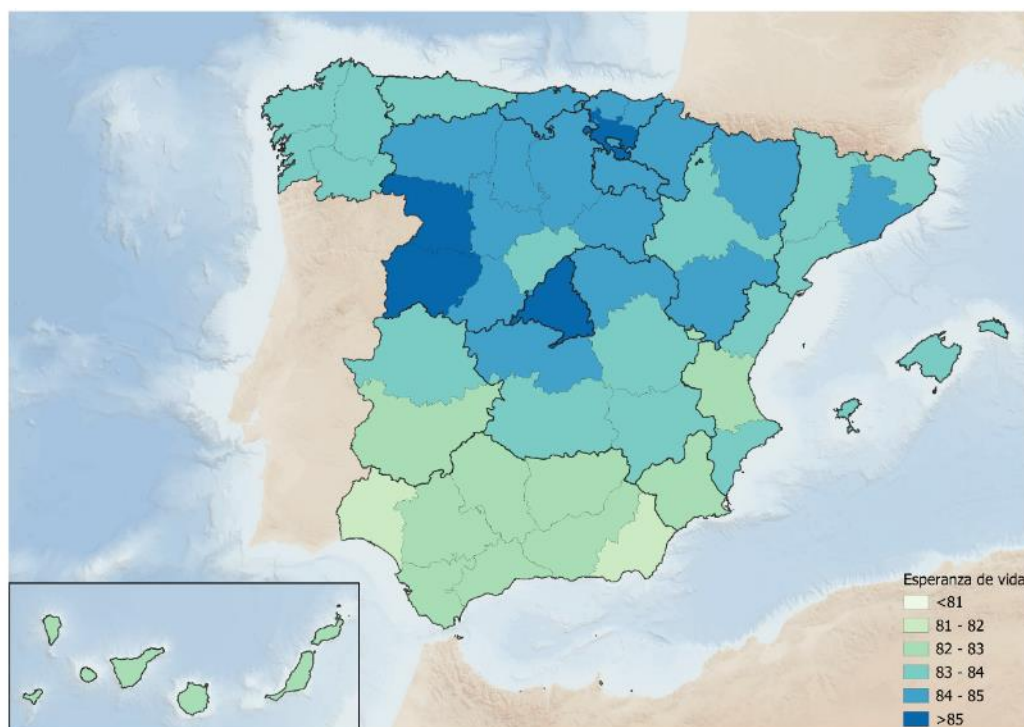
---

<sup>89</sup> Fuente: CERMI. [cermi.es semanal](https://cermi.es/semanal) - [cermi.es semanal](https://cermi.es/semanal) N° 416 - [Discapacidad, medio rural y soledad](https://cermi.es/semanal)

<sup>90</sup> Fuente: FELGTBI+ con apoyo del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 y la Universidad de Salamanca. Datos de estudio Estado LGTBI+. Sexilio.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> En España, en 2022 se estimaron 30.000 muertes prematuras por contaminación del aire. Fuente: datos de la AEMA, recogidos en Ecologistas en Acción: [La calidad del aire en el Estado Español 2024](https://ecologistasenaccion.org/es/la-calidad-del-aire-en-el-estado-espanol-2024)



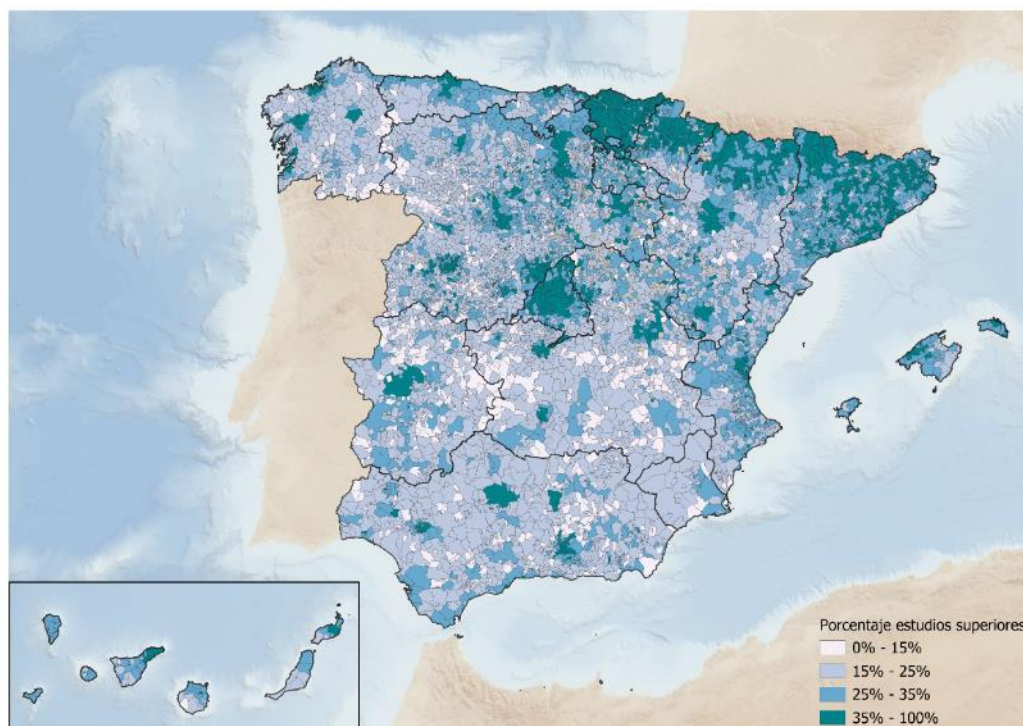
*Mapa 24: Esperanza de vida a nivel provincial.  
Elaborado a partir de datos del INE.*

En relación con el desempeño escolar, el informe PISA 2022<sup>93</sup> 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 rural<sup>94</sup>.

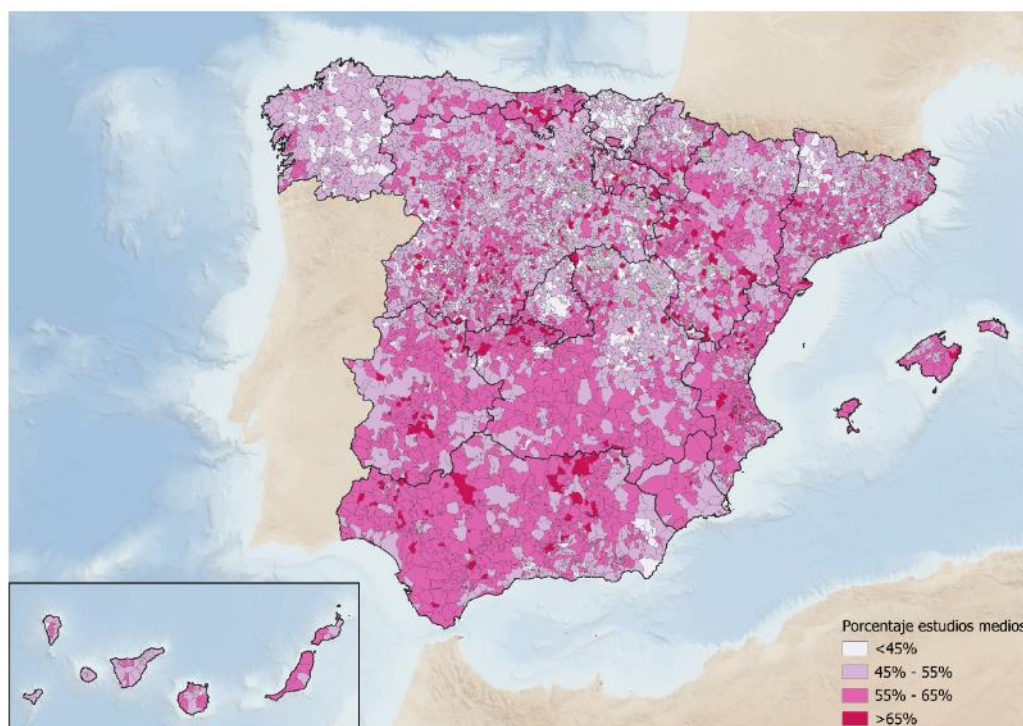
En cuanto al nivel formativo de la población en España y las diferencias entre áreas, se pueden apreciar tendencias como la dualidad norte-sur en lo que respecta al nivel de estudios superiores, encontrando una mayor concentración en el área noreste peninsular y la zona centro. Se observa también un 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.

<sup>93</sup> 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

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



*Mapa 25: Porcentaje de población cuya titulación terminada son los estudios superiores  
Elaborado a partir de datos del INE.*



*Mapa 26: Porcentaje de población cuya titulación terminada son estudios de grado medio<sup>95</sup>  
Elaborado a partir de datos del INE.*

<sup>95</sup> 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 refleja, 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.

No obstante, está aumentando de forma significativa la población con estudios superiores en el medio rural. Según el Censo Anual de Población del INE, entre 2021 y 2024, las personas con estudios superiores que residen en municipios de menos de 5.000 habitantes aumentaron en 137.000, destacando el incremento de la población femenina (un 12% más).

Otra de las dimensiones del análisis social del territorio es el acceso al ocio. Según los datos del Informe “Juventud en España 2024”<sup>96</sup>, 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.

### 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 las personas trabajadoras tienen su trabajo a menos de 30 minutos en las ciudades, en las zonas rurales ese porcentaje aumenta a un 73,2%<sup>97</sup>.

Las zonas de alta concentración de población presentan también peores datos de contaminación<sup>98</sup>, tanto en calidad del aire como en contaminación acústica.

<sup>96</sup>Fuente: INJUVE [Informe Juventud en España 2024](#) (2025)

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

<sup>98</sup> 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](#).

Las dos ciudades de mayor concentración son Madrid y Barcelona. El municipio de Madrid ha alcanzado los 3,4 millones de habitantes<sup>99</sup>, su cifra histórica más alta. La Comunidad de Madrid supera los 7 millones de habitantes y se estima que alcanzará los 8 millones en el año 2039<sup>100</sup>. Por su parte, el Área Metropolitana de Barcelona aglutina a más de 3,5 millones de personas<sup>101</sup>, también con tendencia creciente. El INE 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%)<sup>102</sup>. 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%<sup>103</sup>.

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.

Cuanto más posibilidades de desarrollo tengan las ciudades pequeñas y medias, las zonas rurales y los pueblos, mayores alternativas tendrá la ciudadanía para decidir con libertad 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 haya sectores de la población que se vean forzados a residir en áreas urbanas con menor calidad de vida por falta de expectativas en otras zonas 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.

En cuanto a la población flotante, en 2025 España recibió 96,8 millones de turistas internacionales, con un 3,2% de aumento respecto al año anterior<sup>104</sup>, pero su llegada no se produjo de forma homogénea en el territorio, sino que se concentró en Cataluña, Islas Baleares

<sup>99</sup> Fuente: [Ayuntamiento de Madrid](#).

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

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

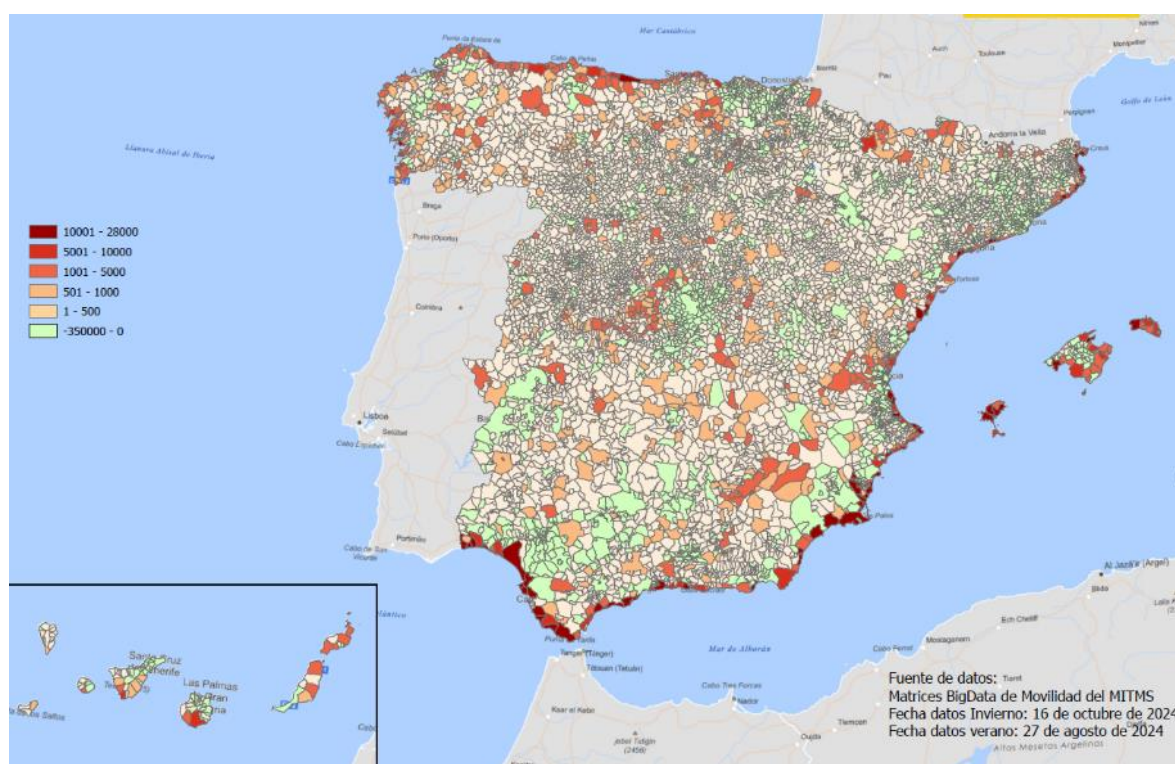
<sup>102</sup> Fuente: INE. [Proyecciones de Población 2024-2074](#)

<sup>103</sup> Fuente: INE. Proyecciones de población: resultados por provincias.

<sup>104</sup> Fuente: [Nota de Prensa: INE. Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras \(FRONTUR\)](#). Diciembre 2025 y Año 2025. Datos provisionales.

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.



*Mapa 27: Incremento de pernoctaciones en verano.*

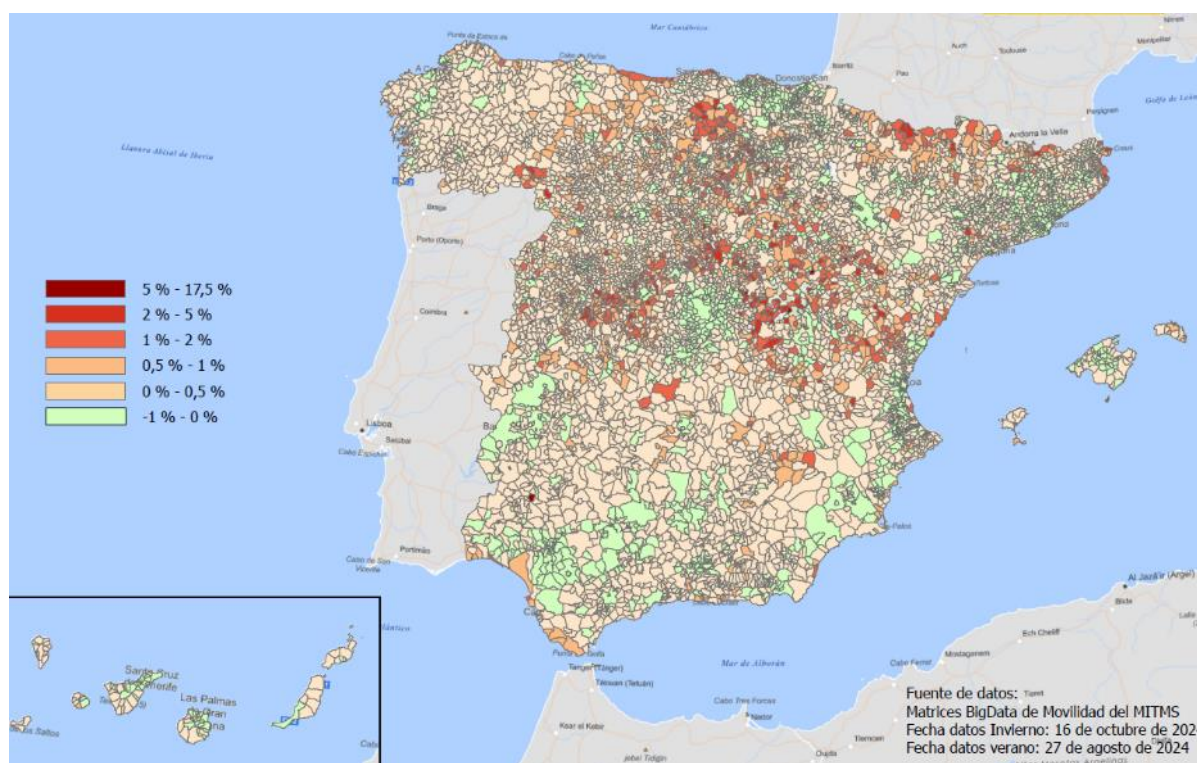
*Fuente: Estudio de la movilidad con Big Data | Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible*

La población estacional (o flotante) son aquellas 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).

Para entender la intensidad de estos fenómenos, son de 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 (16/10/2024) y una fecha de verano (27/08/2024).

El mapa anterior muestra las variaciones absolutas de personas que pernoctan a nivel municipal en un día representativo de verano. 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 28. Variación de pernoctaciones en verano vs otoño.  
Fuente: Matrices de datos de estudios de movilidad del MITMS*

En este mapa se dibujan las variaciones porcentuales (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.

## RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA EQUIDAD 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 universalización de la conectividad digital, así como el lento pero continuo crecimiento 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.

Como ya se ha señalado, el avance 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 rebate 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 que los territorios rurales resulten atractivos. Empresas y asociaciones podrán beneficiarse de estos avances. El papel de las administraciones debe contribuir a reforzar las capacidades de las áreas rurales, 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 la vida en los pueblos y las zonas rurales 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 o inmateriales (fiestas, tradiciones, gastronomía, paisaje

sonoro...), 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 realizada en enero de 2025. Los retos varían 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) o 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 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, gestión forestal, pesca y acuicultura 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 pesca sostenible, la agricultura sostenible y regenerativa o 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 y actividad 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 al medio rural. Y proteger al medio rural exige modelos de negocio viables y sostenibles 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, así como planificación mediante planes locales o provinciales de adaptación climática.

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, entre otros:

- 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.
- Planificación pesquera y acuícola sostenible.
- Acciones encaminadas a la descarbonización de la flota pesquera reduciendo su dependencia de los combustibles fósiles.
- En el ámbito de la acuicultura, se precisan actuaciones como la mejora tecnológica de las instalaciones, la actualización de los planes de vigilancia ambiental para la correcta

selección de emplazamientos y fortalecimiento de la resiliencia de las especies cultivadas.

- 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 las energías renovables 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 despliegues<sup>105</sup>.

El **Real Decreto-ley 7/2026**, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, además de impulsar medidas coyunturales para paliar los efectos más negativos de la guerra en Oriente Medio, ahonda en el desarrollo de un modelo energético basado en las energías renovables que haga de España un país más resiliente, más autónomo y competitivo.

Y, muy especialmente, avanza en medidas permiten **una mejor integración de las renovables en el territorio**, que aumentan y facilitan la **participación de la ciudadanía en el proceso** de despliegue de las tecnologías, y que **garantizan un retorno real de beneficios** a las áreas rurales y que se **apueste por proyectos excelentes**, aprovechando las experiencias y buenas prácticas ya existentes en nuestro país.

Para ello, se están impulsando **cuatro instrumentos** complementarios, que reforzarán la capacidad de la transición energética de generar impactos positivos para los y las habitantes del medio rural e impulsar su desarrollo:

- Las **zonas de aceleración renovables** (ZAR), un mapa compartido, que define los espacios que, por sus menores afecciones ambientales, patrimoniales y territoriales, deben ser preferentes en el desarrollo de los proyectos de despliegue renovable, para convertirlos en espacios de oportunidad. Por ejemplo, priorizando los espacios rurales ya antropizados, como suelos industriales, urbanizados o artificiales, áreas degradadas, vertederos, canteras, o corredores e infraestructuras energéticas o de

---

<sup>105</sup> 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.

transporte ya existentes. Por ello, es importante avanzar en los procedimientos, los criterios mínimos y el catálogo de medidas de mitigación, para que las comunidades autónomas designen las zonas más adecuadas.

- El **retorno de beneficios a las comunidades locales**. Con ello, se desarrolla el artículo 26.3.k de la Ley del Sector Eléctrico, en la redacción que le da el RDL 7/2026. Es una obligación para las instalaciones conectadas a 132 kV o más tengan retorno positivo en el territorio, en línea con la propuesta de la Comisión Europea. De esta manera, España se sitúa entre los primeros Estados miembros en llevar al plano legislativo este principio. El objetivo es consolidar y ampliar algo que muchos promotores ya hacen, que muchos ayuntamientos ponen en valor y canalizan.

Se trata de dar seguridad a todos los actores, promotores y comunidades, para que el retorno sea aún más tangible. Para sellar esa relación de beneficio mutuo que debe ser la llegada de una instalación renovable a uno o varios municipios.

- Además, se impulsan los **estándares de excelencia social y territorial para proyectos de generación renovable, almacenamiento e infraestructura de red**. Un proceso voluntario y acreditable que represente un mérito en la tramitación preferente, en los concursos de acceso y en las subastas del Régimen Económico de Energías Renovables.

El objetivo es que la excelencia de los proyectos en el territorio sea una cualidad estándar, dando prioridad a los proyectos que acrediten un elevado nivel de participación e implicación social, que generen un impacto económico positivo, en términos de empleo y actividad, que contribuyan a una transición energética más justa, a través del impulso de comunidades energéticas, el autoconsumo compartido o la lucha contra la pobreza energética, y que se diseñen y operen bajo criterios de excelencia ambiental.

- Y, finalmente, se define el **sello de excelencia del biometano**, en colaboración con asociaciones sectoriales y ONG ambientales. El objetivo es orientar el despliegue de los gases renovables siempre con criterios sociales, territoriales y ambientales.

El Real Decreto-Ley 7/2026 consolida normativamente la apuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para reforzar los espacios y herramientas que faciliten la participación y el consenso de todos los agentes implicados en los municipios rurales.

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).

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. Asimismo, la provisión de servicios digitales puede reducir la dependencia del transporte físico y contribuye al ahorro de tiempo y a la descarbonización.

Sin duda, uno de los grandes avances de los últimos años en nuestro país, tal y como se ha señalado, ha sido la práctica eliminación 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 de 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 ciudadanía 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 digitales<sup>106</sup>, 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 de forma efectiva en condiciones de igualdad, es preciso dotar a la ciudadanía de las habilidades digitales indispensables, más aún en un entorno más envejecido y menor capacitación digital de base. Por ello, pueden seguir impulsándose programas de habilidades digitales básicas, y 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 para 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.

La mayor implantación y desarrollo de la inteligencia artificial va a suponer un importante avance en este sentido, ya que permite que los usuarios interaccionen con los servicios digitales en un lenguaje natural, minimizando los conocimientos digitales necesarios. Estos

---

<sup>106</sup> 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>

avances pueden ser de gran utilidad en la implantación, por ejemplo, de servicios de atención a personas mayores o con necesidades especiales en su propio domicilio.

La conectividad universal del territorio, y las innovaciones tecnológicas puede suponer importantes cambios y oportunidades para las zonas en riesgo de despoblación, por ejemplo, con aplicaciones avanzadas de telemedicina o la llegada del vehículo autónomo.

La mejora de la conectividad digital del territorio es fundamental para el avance 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 Distancia<sup>107</sup> 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.

La mayor conectividad también facilita la creación de redes y espacios digitales de encuentro, compartición de ideas, formación a distancia, compartición de recursos, socialización, comercio electrónico... desvinculando todas estas actividades de la ubicación física y multiplicando así las potencialidades de las empresas localizadas en territorios rurales.

### 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 *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”<sup>108</sup>.

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,

<sup>107</sup> [Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.](#)

<sup>108</sup> 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>.

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.

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 las dificultades del programa es la 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 alquiler<sup>109</sup>, por diversas cuestiones. Existe 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 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 urbanas<sup>110</sup>.

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.

<sup>109</sup> Fuente: Consejo Económico y Social. España (CES). [Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2024..](#)

<sup>110</sup> Fuente: INE, [Censo de Población y Viviendas 2021](#). Datos referidos a 1 de enero de 2021

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).

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.

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

Aunque la política de vivienda corresponde estatutariamente a las comunidades autónomas, al haber asumido esta competencia en el marco de lo previsto en la Constitución Española, existen competencias del Estado que inciden en la vivienda, como se ha puesto de manifiesto en los últimos años, especialmente a raíz de la aprobación, por primera vez en democracia, de una norma estatal con rango de Ley en esta materia, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en la que se recogen diferentes ámbitos de acción estatal, tanto en el plano de la regulación del alquiler –con medidas de contención de precios en zonas de mercado residencial tensionado–, como el impulso de la oferta social y asequible, así como en materia de financiación o fiscalidad, muchas de las cuales tienen gran incidencia en el medio rural.

También puede destacarse la reciente creación, según lo previsto en la ley estatal, del Consejo Asesor de Vivienda, un órgano consultivo para las políticas estatales de vivienda del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, que tiene una amplia participación de personas expertas en el ámbito científico, técnico y académico, representantes de asociaciones empresariales, organizaciones sindicales, asociaciones del tercer sector y de la economía social, entidades representativas de intereses afectados, asociaciones y colegios profesionales, entidades

financieras, y diferentes profesionales en materia de vivienda. Se puede destacar que en el ámbito del Consejo se ha constituido específicamente un grupo de trabajo para atender al desafío de la vivienda en la España rural.

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 recientemente aprobado tiene como objetivo incrementar la oferta de vivienda pública y garantizar el acceso a la vivienda a toda la ciudadanía, sobre todo a los grupos más vulnerables, impulsando la vivienda protegida, el apoyo a jóvenes y familias vulnerables, los nuevos modelos de uso, con particular atención 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 para incrementar la oferta de vivienda en alquiler (ya que el problema no es tanto la asequibilidad como la inexistencia de oferta). Son interesantes las iniciativas para facilitar 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.

Con el mismo objetivo, se plantea la extensión de herramientas que den facilidades y seguridad a los propietarios para poner su vivienda en alquiler, como, por ejemplo, los seguros de alquiler 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 vivienda<sup>111</sup>.

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. En esta línea puede destacarse el contenido de la “Guía de Recomendaciones y Buenas Prácticas en materia de Licencias Urbanísticas en el Ámbito Residencial”<sup>112</sup> elaborada

---

<sup>111</sup> 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>

<sup>112</sup> <https://www.mivau.gob.es/GuiaLicencias>

por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, que constituye un documento estratégico que busca simplificar y agilizar los procedimientos de concesión de licencias, contribuyendo a incrementar la oferta y favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, en la que se recogen contenidos específicos para responder en particular a la situación y capacidades de los municipios de menor población.

Asimismo, pueden destacarse iniciativas que ofrecen de forma digital los principales contenidos del planeamiento urbanístico municipal, con especial referencia a la potencialidad en el ámbito de la vivienda y su grado de desarrollo en términos de urbanización y edificación, como es el caso del Sistema de Información Urbana<sup>113</sup> (SIU) del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, desarrollado en colaboración con las comunidades autónomas, teniendo en cuenta que la dotación de un marco actualizado de ordenación urbanística y territorial es clave para el desarrollo social y económico del medio urbano y rural.

#### 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 esenciales<sup>114</sup>. La equidad se consigue cuando el acceso a los servicios es real, efectivo, en condiciones razonables. Esto requiere ir más allá de la mera presencia del servicio, y requiere asegurar su prestación en términos de continuidad, calidad o accesibilidad.

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, aunque también con intervención de otros actores como las farmacias rurales. Pero, cuando hablamos de servicios esenciales, debe entenderse de forma amplia, incluyendo 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 y venta ambulante, derechos culturales, servicios de cuidados y conciliación,

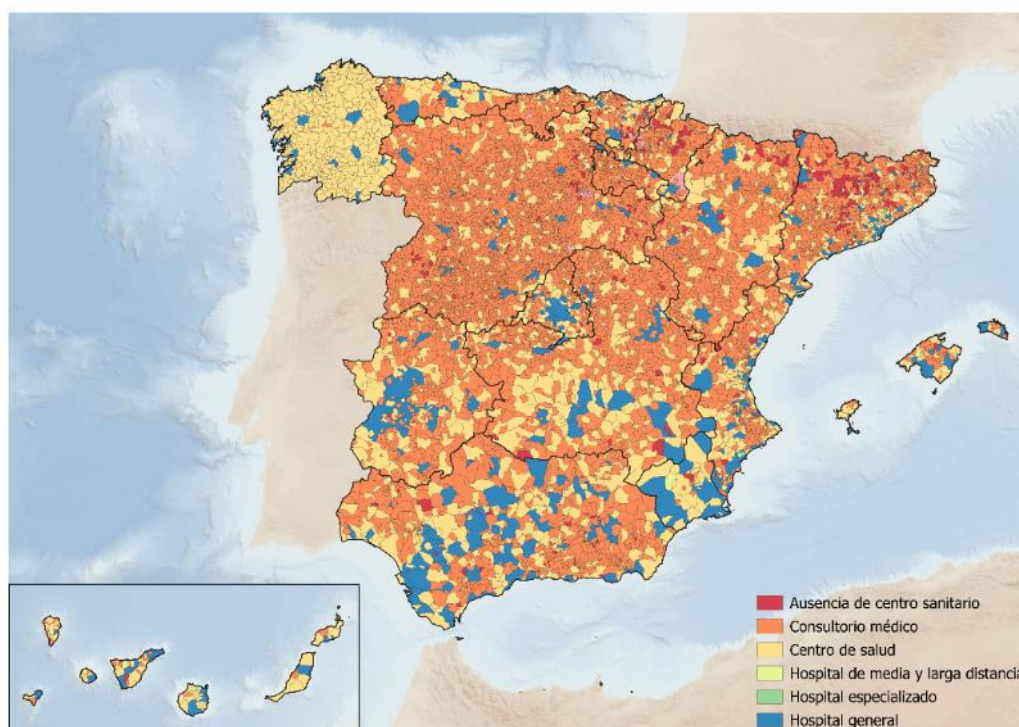
---

<sup>113</sup> <https://www.mivau.gob.es/SIU>

<sup>114</sup> 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.

servicios financieros, oferta de ocio y hostelería (por ejemplo, bares), o deportes y 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, amplia y bien distribuida en todo el territorio nacional. Como muestra, el siguiente mapa recoge la dotación de servicios sanitarios a nivel municipal.



*Mapa 29: Servicios sanitarios (consultorios, centros de salud y hospitales) por municipio.  
Elaborado a partir de datos del Ministerio de Sanidad.*

A estos servicios se añaden las farmacias rurales. De acuerdo con el Consejo General de Colegios Farmacéuticos<sup>115</sup>, en España hay más de 4.400 farmacias ubicadas en municipios de menos de 5.000 habitantes que atienden a unos 5,6 millones de personas. No solo aseguran el acceso a los medicamentos para esta población, sino que también funcionan como un eslabón imprescindible entre la ciudadanía y el acceso al sistema de salud, y realizan actividades complementarias para prevención o fomento de hábitos saludables. Las farmacias en el medio rural son, además de una infraestructura sanitaria, un punto de generación de empleo de alto nivel formativo y, por tanto, contribuye a la fijación de población y al desarrollo socioeconómico.

En el caso de la educación, la cobertura territorial para educación obligatoria (primaria, ESO) es también amplia, y se reduce en el caso de la educación no obligatoria (primer grado de

<sup>115</sup> Fuente: Informe "La aportación de valor del modelo de farmacia a la cohesión territorial y al reto demográfico". 2023. Consejo General de Colegios Farmacéuticos.

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 Orgánica 3/2022, 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.

Por otra parte, la presencia de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado 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)

<sup>116</sup>.

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)<sup>117</sup>, 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.

El sistema de cuidados y atención a la dependencia en España se ha basado tradicionalmente en la institucionalización y desarraigo de las personas en situación de dependencia, lo cual perjudica directamente al medio rural, al tener un enfoque urbano. Las nuevas tendencias pasan por la desinstitucionalización, con iniciativas como la Estrategia Estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: Una hoja de ruta, impulsada por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, que propone medidas para transformar los sistemas de apoyo y cuidado a las personas que viven situaciones de dependencia, vulnerabilidad o exclusión.

Asimismo, 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

---

<sup>116</sup> Fuente: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. [Informe Las Políticas de Reequilibrio Territorial en Cataluña.](#)

<sup>117</sup> Fuente: CERMI. [Las personas con discapacidad residentes en el medio rural. Situación y propuestas de acción 2025.](#)

servicios de domótica en viviendas y teleasistencia avanzada para personas con discapacidad o personas en situación de dependencia, que fomenten la autonomía personal.

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, dentro del marco competencial establecido en la Constitución y los 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**. Por ello, es necesario introducir innovación en la gestión pública, 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 Civil<sup>118</sup>. En la misma línea destacan iniciativas como el servicio “La administración cerca de ti”<sup>119</sup>, gestionado desde 2022 por el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática en colaboración con el INSS, TGSS, el SEPE y la DGT o la reciente transformación de los Juzgados de Paz en más de 4.800 Oficinas de Justicia en el Municipio<sup>120</sup>.

Otros servicios básicos que requieren proximidad son de carácter privado, como los vinculados a la inclusión financiera, donde es esencial disponer de puntos de acceso a efectivo y atención al cliente tanto para la ciudadanía (evitando desplazamientos largos o dependencia del vehículo privado) y por su afección al tejido económico local para pequeños comercio y actividades que dependen de pagos en efectivo. Según el Informe de Inclusión Financiera 2025 del Banco de España, en 2024, el número de puntos de acceso presencial (PAP) a los servicios bancarios en el conjunto de España es de 67.166, un 2,5% menos que en 2021, cuando se contaba con 68.883 PAP<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> 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/>

<sup>119</sup> Fuente: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. [Portal MPT | La Administración cerca de ti](#)

<sup>120</sup> Regulada mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia

<sup>121</sup> Banco de España: Informe de Inclusión Financiera 2025. [https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/Informes\\_inclusion\\_financiera/InflInclusion\\_2025.pdf](https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/Informes_inclusion_financiera/InflInclusion_2025.pdf)

A pesar de la reducción global de los PAP, el número de municipios sin acceso también disminuyó. Así, al final de 2024, 2.638 municipios —un 32,4 % del total— carecían de acceso presencial a los servicios bancarios en nuestro país, lo que supone 608 menos que en 2021 (una caída del 18,7 %). En lo que se refiere a la población sin acceso, entre 2021 y 2024 el número de residentes en municipios sin PAC se redujo en 219.304 personas, lo que supone un descenso del 33,5 %.

En todo caso, hay que seguir avanzando en el diseño y provisión de soluciones que garanticen el acceso a los servicios financieros en los municipios del umbral 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, sistemas de “cash back” a través de establecimientos comerciales o de hostelería, u otros agentes colaboradores.

También es importante el comercio electrónico en el mundo rural, tanto para el acceso a productos y servicios, como para la comercialización de los productos y servicios que allí se producen. Desde el punto de vista de la demanda, el comercio electrónico y el desarrollo de la logística en nuestro país están posibilitando tiempos de acceso a productos similares a los de zonas urbanas. Desde el punto de vista de la oferta, supone una oportunidad de comercialización para productos locales que producen y comercializan pymes rurales, lo que contribuye a la diversificación y a la creación de valor añadido (elaboración de productos, comercialización directa) en el territorio.

Por último, cabe mencionar el papel de Correos y su red de oficinas y carteros rurales en materia de capilaridad, acercamiento de los servicios a través de ventanillas multiservicios y presencia en el territorio. La red se integra por 10.330 puntos de atención, incluyendo cerca de 6.000 servicios rurales. Correos desempeña un importante rol como agente vertebrador en las zonas rurales, garantizando el acceso a servicios básicos de proximidad. Además de servicios postales y paquetería con cobertura nacional, en la actualidad ofrece servicios financieros y servicios de administración (por ejemplo, pago de multas, tasas o tributos para diversas administraciones, pero también el acercamiento de políticas públicas como obtención de distintivos ambientales para vehículos, acreditación para obtener certificados digitales o acercamiento de bono cultural joven). Contribuye así a la mejora de la funcionalidad de las áreas rurales y fortalece la resiliencia frente a crisis como elemento de continuidad de servicios en casos de emergencias.

## Innovación en la prestación de servicios

Además del uso de las nuevas tecnologías y la digitalización, 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 oficinas móviles de atención al ciudadano que despliega la Guardia Civil<sup>122</sup> o el servicio de La Administración cerca de ti, etc).
- **Establecimientos multiservicio**, 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 (autobuses o microbuses 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.

<sup>122</sup> [Guardia Civil presenta en León las nuevas oficinas móviles de atención al ciudadano](#)

El proyecto europeo SMARTA investiga cómo mejorar las políticas públicas<sup>123</sup> 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, la Comisión Europea ha publicado cuatro guías<sup>124</sup> para la implementación de políticas y soluciones de movilidad rural.

El **Plan Social para el Clima (PSpC)** es un instrumento estructural para los próximos seis años, enmarcado en el Reglamento (UE) 2023/955, que crea el Fondo Social para el Clima como respuesta a la entrada en vigor del nuevo régimen de comercio de emisiones para edificios y transporte por carretera (ETS2). Su objetivo es proteger a los hogares vulnerables del impacto económico de esta transición, con cofinanciación europea (75%) y nacional (25%).

El Plan incorpora medidas de movilidad diseñadas específicamente para territorios de baja densidad y municipios pequeños, donde los servicios tradicionales de transporte colectivo resultan inviables.

La medida C2.M1 financia **soluciones de transporte a la demanda, movilidad compartida y servicios itinerantes**, reconociendo así la especificidad de los territorios rurales vulnerables y su mayor dependencia del vehículo privado —y, por tanto, su mayor exposición a la volatilidad del precio de los combustibles derivada del ETS2—. Complementariamente, la medida C2.M2 refuerza el transporte público urbano y periurbano mediante carril bus y el **Abono Único Social**, un instrumento tarifario dirigido a facilitar el acceso económico al transporte público para colectivos vulnerables. En conjunto, ambas líneas de movilidad apuestan por el cambio modal y la cohesión territorial, garantizando que la transición hacia una economía descarbonizada no agrave las desigualdades entre el mundo urbano y el rural.

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

---

<sup>123</sup>[https://ruralsharedmobility.eu/wp-content/uploads/2021/03/Smarta-Policy-Recommendations\\_Final-Version\\_web.pdf](https://ruralsharedmobility.eu/wp-content/uploads/2021/03/Smarta-Policy-Recommendations_Final-Version_web.pdf)

<sup>124</sup> 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

En el plano económico y del empleo, se detectan distintos retos, como la escasa diversificación económica en algunos territorios, la estacionalidad de algunos empleos, las dificultades de fijación en el territorio de perfiles de alto valor añadido o las dificultades en el relevo generacional por falta de mano de obra especializada. Como oportunidades, aparecen nuevos sectores ligados a las economías rurales que tienen alto valor añadido, capacidad de fijación de población y creación de riqueza, como son la economía de los cuidados y la “*silver economy*”, la bioeconomía, la economía azul, la agroindustria de proximidad, las oportunidades de la transición energética con retorno local, el desarrollo de la economía social y las cadenas de valor territoriales.

Con carácter general, **es necesario 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. En algunos territorios, la concentración de la economía puede darse no tanto en el sector primario, sino en torno a las actividades turísticas.

**Existen oportunidades** para esta diversificación, derivados, entre otras cuestiones, de los nuevos modelos de teletrabajo, 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. 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.

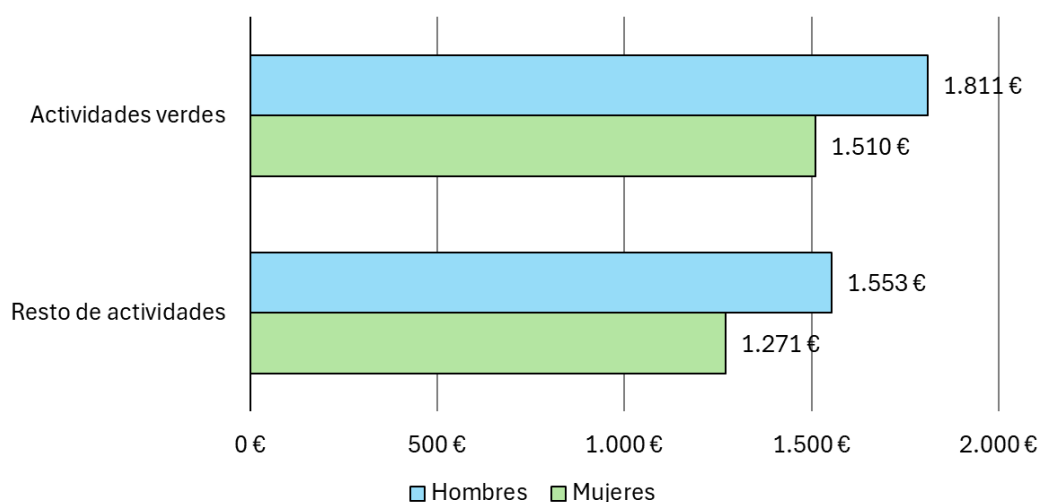


Gráfico 18: Base de cotización media a la Seguridad Social de personas afiliadas en actividades verdes frente al resto de actividades económicas<sup>125</sup>

También el desarrollo de cadenas de valor vinculadas a la bioeconomía forestal y agraria puede contribuir a dinamizar la economía de los territorios rurales mediante el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y subproductos del sector primario. En particular, la valorización de recursos forestales, agrarios y ganaderos puede contribuir a generar nuevas actividades económicas vinculadas a la bioeconomía rural, mejorar la gestión sostenible de recursos y subproductos del sector primario, impulsar modelos de economía circular en territorios rurales y contribuir a los objetivos de descarbonización y transición energética establecidos en el PNIEC.

Asimismo, el impulso de actividades vinculadas a la economía azul vinculada a los sectores de la pesca y la acuicultura puede contribuir a diversificar y fortalecer la economía de los territorios rurales costeros. En particular, la modernización de las cadenas de valor pesqueras y acuícolas, la valorización de sus productos y subproductos, y la incorporación de soluciones innovadoras y circulares pueden favorecer la generación de empleo y valor añadido, mejorar la sostenibilidad ambiental y reforzar la resiliencia de las comunidades vinculadas a estas actividades.

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

<sup>125</sup> 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](#)"

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 la *silver economy* o economía plateada, un 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.

Asimismo, también tiene potencialidad para fijar talento en el territorio el **desarrollo de la economía digital y el fomento de las competencias digitales avanzadas** (cloud computing, análisis de datos, inteligencia artificial o ciberseguridad). Estas actividades tienen alta demanda, pero gran facilidad de deslocalización, lo que permite a personas trabajadoras o empresas locales ofrecer servicios competitivos en la economía digital global desde las áreas rurales, contribuyendo así a crear oportunidades de valor añadido en el territorio. En este marco, la economía del dato constituye una oportunidad específica para los territorios de reto demográfico. La participación de las áreas rurales en los espacios europeos y sectoriales de datos —agroalimentario, movilidad, turismo, energía, salud o medio ambiente— y la reutilización de la información del sector público permiten que los datos generados en el territorio se transformen en servicios, conocimiento y actividad económica de valor añadido en el propio territorio, y no únicamente en materia prima aprovechada fuera de él.

Otro reto 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 una 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). De especial relevancia son también las cofradías de pescadores y las organizaciones de productores de la pesca y la acuicultura.

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.

En este ámbito, la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 dedica su cuarto eje a la sostenibilidad social y territorial e incluye una línea de actuación orientada a impulsar la contribución de la economía social a la cohesión territorial y a la lucha contra la despoblación. En el marco de dicha línea se desarrollan acciones de detección de necesidades y de apoyo al emprendimiento colectivo en zonas rurales, incluidas actuaciones para favorecer la ubicación en el medio rural de proyectos de economía social impulsados por personas con intención de retornar a sus localidades de origen, así como una convocatoria de iniciativas de actuación local de la economía social contra la despoblación.

En esta misma línea, la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social, prevé la realización de un estudio sobre las condiciones de viabilidad económica y jurídica para la adopción de propuestas normativas relativas a los establecimientos de servicios esenciales en zonas rurales en riesgo de despoblación, tales como hostelería con servicio de restauración cotidiano, comercio de alimentación y productos de primera necesidad, farmacia rural, estanco con servicios administrativos asociados (loterías, recargas, pagos), servicios administrativos básicos (gestorías, punto de atención ciudadana), reparación y mantenimiento (ferretería, fontanería) o servicios postales y de mensajería.

Asimismo, se prevé el lanzamiento de la Red Estatal de Municipios por la Economía Social, creada con la finalidad de impulsar el modelo de economía social en los municipios para favorecer el desarrollo territorial y la dinamización de los entornos locales. La Red se constituye como un espacio de colaboración entre entidades locales para el intercambio de

buenas prácticas y la puesta en común de los elementos diferenciales de cada territorio, a través del cual se comparten experiencias, se generan alianzas y oportunidades, se promueven actividades conjuntas y se impulsan políticas favorables al desarrollo local, propiciando una coordinación efectiva entre municipios y su revitalización

Por último, puede considerarse el papel de la fiscalidad diferenciada en zonas de menor población para fomentar la activación económica. Desde 2022 está en marcha el programa de ayudas al funcionamiento en las provincias de Teruel, Cuenca y Soria<sup>126</sup>, que consiste en reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para empresas y autónomos, con el objetivo de consolidar el tejido productivo y fomentar la creación de empleo.

Dentro de su capacidad competencial, algunas comunidades autónomas han puesto también en marcha medidas de discriminación fiscal positiva para las zonas rurales con distintos enfoques y planteamientos.

## 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 la actualidad la falta de empleo no es una característica destacada del medio rural. Incluso los pequeños municipios presentan menores cifras de desempleo que ciudades de mayor tamaño. Sin embargo, en sectores como la agricultura, la pesca, la acuicultura o los servicios de proximidad (hostelería, comercio...) se aprecia de manera repetida la escasez de mano de obra. Esta insuficiencia 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.

Entre los perfiles de nuevos pobladores se encuentran los “nómadas digitales”, esto es, aquellos extranjeros que trabajan a distancia para empresas radicadas fuera del territorio nacional. 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. Igualmente, el

---

<sup>126</sup>Por ser estas las provincias con densidad de población inferior a 12,5 habitantes/Km<sup>2</sup>, que es el umbral permitido por la Unión Europea para no considerarse ayudas de estado.

nuevo Reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, introduce novedades que pueden constituir una oportunidad a la hora de facilitar tanto la movilidad como la permanencia de los extranjeros como, por ejemplo, al ampliar con carácter general el periodo de renovación de sus autorizaciones de residencia a cuatro años sin ningún tipo de limitación geográfica.

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, debiéndose destacar al respecto el Plan de Integración y Ciudadanía 2026-2030. 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 repoblación<sup>127</sup>, 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, se está trabajando en la aprobación de un Reglamento de desarrollo de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, que dedica un título a desarrollar las políticas de retorno, así como en la elaboración de un Plan estatal de Retorno destinado a facilitar el retorno de aquella ciudadanía española residente el exterior que desee regresar a España. También existen estrategias en algunos territorios dirigidas al retorno de población emigrada o de sus descendientes<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> 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. De la misma forma, el plan aprobado por el Principado de Asturias “Plan RetornAs 2024-2027” está destinado a fomentar, facilitar y acompañar el regreso de personas emigrantes asturianas y descendientes. Entre sus principales actuaciones, destaca el incremento del 400% de las ayudas económicas, que pasan de 100.000 a 500.000 euros, junto con la revisión de sus criterios para ampliar su alcance, mejorar la accesibilidad y prestar especial atención a jóvenes, familias y zonas rurales.

## 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.

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, aguas<sup>129</sup>...). 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.

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 Humanos<sup>130</sup> habla de servicios económicos, sociales, pero también de los derechos culturales.

El Plan De Derechos Culturales 2025-2030<sup>131</sup> identifica en nuestro país un desequilibrio territorial, un elemento de desigualdad en el acceso a estos derechos (junto a otros factores como la renta, la desigualdad de género o la edad). El 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.

---

<sup>129</sup> 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

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> Ministerio de Cultura: [Plan de Derechos Culturales 2025-2030](#).

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.

**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. Las personas que habitan 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 se construyen desde una 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 locales<sup>132</sup>.

Es necesario un análisis del territorio que tenga 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 cotidiana<sup>133</sup>.

#### 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.

---

<sup>132</sup> 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.

<sup>133</sup> 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, la Política Agraria Común y la Política Pesquera 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/km<sup>2</sup>). La Unión Europea considera territorios en riesgo de despoblación aquellos que están por debajo de los 12,5 hab./km<sup>2</sup> y se da un riesgo extremo en zonas por debajo de los 8 hab./km<sup>2</sup>. La OCDE define zona rural como aquellas áreas con una densidad inferior a 100 hab/km<sup>2</sup>.
- 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 en las entidades locales, primando actuaciones de coordinación y colaboración a nivel supramunicipal, reforzando la planificación estratégica territorial vinculada a la ordenación del territorio y facilitando las actuaciones que tienen impacto en un área funcional más amplia. Así, se trata de avanzar hacia una funcionalidad y proximidad efectiva, a través de una mayor coordinación de los servicios y actuaciones con competencias compartidas, la identificación de los territorios prioritarios para reforzar su dotación pública, y el diseño de fórmulas de gobernanza más sensibles a los retos territoriales contemporáneos.

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 de las áreas**. Es decir, los núcleos de menor población pueden ser plenamente funcionales si

el acceso a los servicios está a una distancia o tiempo razonable<sup>134</sup>, y se completa con una adecuada jerarquización de los servicios: los más cotidianos requerirá tiempos de acceso menores, y los servicios de acceso más puntual pueden estar a distancias mayores, localizados en cabeceras de comarca o incluso en capitales de provincia, con una accesibilidad suficiente.

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**, en torno a media hora de distancia, 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. Disponer de estrategias y carteras de proyectos con visión supramunicipal/comarcal son herramientas útiles para mejorar la eficiencia en la captación de fondos y su implementación.

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

---

<sup>134</sup> 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](#).

a cabeceras comarcales o ciudades pequeñas y medias) que facilitan la vertebración del territorio y el impulso a la elaboración de estrategias locales y territoriales 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.

El Observatorio se concibe, además, bajo el principio de datos abiertos por defecto: los conjuntos de datos territoriales que sustentan los diagnósticos y la evaluación se publicarán en formatos abiertos, reutilizables e interoperables, con la calidad, los metadatos y la trazabilidad propios de un marco de gobierno del dato, y respetando en todo caso el secreto estadístico. De este modo, el dato no solo alimenta la toma de decisiones de las administraciones, sino que queda a disposición de la comunidad investigadora, los actores del territorio y la ciudadanía para su reutilización

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

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 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, Navarra<sup>136</sup>, Aragón<sup>137</sup> o Extremadura<sup>138</sup>. 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.

<sup>135</sup> 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).

136 [Multidimensión - Despoblacion - navarra.es](http://www.navarra.es)

137 Índice Sintético de Desarrollo Territorial. Gobierno de Aragón

138 Índice Sintético de Influencia en el asentamiento población ISIAP - Juntaex.es



Gráfico 19: Círculo vicioso de la vulnerabilidad territorial

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 arraigo<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> 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 EJES 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, gobernando el dato como activo público y poniéndolo en valor mediante su apertura y reutilización, de manera 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 o agentes de

desarrollo rural 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 del sector primario junto a riesgos sociales asociados, como la falta 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.

El impulso de la gestión forestal sostenible y de cadenas de valor vinculadas al aprovechamiento de recursos forestales puede desempeñar un papel relevante en la prevención de incendios forestales, la adaptación al cambio climático y la dinamización económica de los territorios rurales. La activación económica de los recursos forestales mediante modelos de bioeconomía puede contribuir simultáneamente a mejorar la gestión del territorio y reducir la acumulación de biomasa; generar empleo local en zonas rurales y fortalecer la resiliencia de los ecosistemas forestales frente al cambio climático.

Por ello, la Estrategia incorpora una línea de financiación, dentro del Fondo España Crece, para movilizar inversión privada hacia aquellos sectores del medio rural que desempeñan un papel decisivo en la lucha contra el cambio climático y en la gestión sostenible del territorio.

La agricultura, la ganadería y el sector forestal tienen capacidad tanto para reducir emisiones como para aumentar la resiliencia frente a fenómenos climáticos extremos, mediante actuaciones que mejoran la gestión de los recursos naturales, protegen el suelo y el agua, conservan la biodiversidad y fortalecen los sumideros naturales de carbono.

La línea responde a la necesidad de impulsar una gestión más activa de los espacios rurales y forestales, contribuyendo a prevenir incendios forestales, combatir la desertificación y reforzar la adaptación del territorio al cambio climático. Además, pretende corregir las dificultades de acceso a financiación que afrontan numerosos proyectos agroforestales, caracterizados con frecuencia por inversiones de elevada intensidad de capital y periodos de retorno a medio y largo plazo.

De igual forma, la generación de energías renovables en el territorio y el desarrollo de cadenas de valor en áreas de reto demográfico suponen no solo una necesidad para reforzar nuestras capacidades en mitigación, autonomía estratégica y competitividad industrial, sino también para avanzar en cohesión territorial, apoyando la excelencia de los proyectos, la participación pública y la información a las comunidades locales, y la protección del territorio con valor ambiental, patrimonial y cultural.

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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Apoyo a los sectores primarios del medio rural - forestal, agrícola y ganadero- frente al cambio climático</b> | <p>Línea <u>ICO-CLIMA AGRO FOREST</u></p> <p>Línea de financiación dotada con 1.000 M€, con la que el ICO concederá financiación que combine instrumentos financieros con ayudas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un tramo no reembolsable, con un límite del 30% del préstamo,</li> <li>• Una bonificación del tipo de interés de hasta 100 pb</li> </ul> <p>• El objetivo es movilizar inversión privada hacia aquellos sectores del medio rural que desempeñan un papel decisivo en la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible del territorio. La línea responde a la necesidad de impulsar una gestión más activa de los espacios rurales y forestales, contribuyendo a prevenir incendios forestales, combatir la desertificación y reforzar la adaptación. Además, afronta las dificultades de acceso a financiación de los proyectos agroforestales, caracterizados por inversiones de elevada intensidad de capital y periodos de retorno a medio y largo plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiarios: pymes y otras entidades (asociaciones, etc.) del sector primario, así como ayuntamientos propietarios de bosques y centros de investigación y universidades.</li> <li>• Proyectos financiados: Se han establecido 16 categorías de proyectos financiados y un total de 75 tipos de actuaciones.</li> <li>• Condiciones financieras: importe mínimo de 50.000 € hasta 3 millones de euros. Se financia hasta el 100% de la inversión. Tramo no reembolsable máximo del 30%. Bonificación de tipo de interés de 100 pb.</li> <li>• Plazo: hasta 10 años con hasta 2 años de carencia</li> </ul> |

|                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Resiliencia y adaptación ante la emergencia climática</b>                                         | 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, con especial relevancia del papel de las diputaciones                                                                                                     |
|                                                                                                      | 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. Impulso a planes provinciales de adaptación climática. |
| <b>Impulso de la transición energética en las áreas rurales y valorización de recursos endógenos</b> | Establecimiento de estándares de excelencia social y territorial para proyectos de generación renovable, almacenamiento e infraestructura de red                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                      | Obligación de asegurar el retorno de beneficios de los proyectos de energías renovables a las comunidades locales, a partir de procesos locales de participación ciudadana.                                                                                                                                                              |
|                                                                                                      | Designación de zonas de aceleración renovable por parte de las comunidades autónomas, para la identificación de espacios idóneos para el despliegue de energías renovables.                                                                                                                                                              |
|                                                                                                      | Identificación mediante un sello de los proyectos de excelencia para plantas de biometano, con criterios sociales, ambientales y territoriales                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                                      | 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.                                                                                                                                       |
|                                                                                                      | 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.                                                                              |



## 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, plataformas online, entre otros) 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                                                                 | Seguir incorporando la perspectiva rural en el diseño y ejecución de las políticas de vivienda, incluyendo medidas de impulso al alquiler diseñadas para entornos rurales (p.ej. 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 ampliación de un parque público de viviendas, el desarrollo de instrumentos que faciliten y den seguridad a la puesta en alquiler de viviendas vacías aplicando el concepto de vivienda asequible incentivada, el apoyo al acceso a la vivienda rural para jóvenes y familias.<br>Apoyar iniciativas privadas o de colaboración público-privada de dinamización del mercado de alquiler de vivienda para uso permanente en entornos rurales, asegurando que el despliegue de actividades económicas y empresariales se acompañen de medidas de dotación de vivienda en condiciones asequibles en el entorno. |
|                                                                          | Ayudas a la compra de vivienda en municipios en riesgo demográfico de más 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                          | En el marco del Plan Social para el Clima, impulso de actuaciones de rehabilitación integral de edificios residenciales, incluyendo viviendas unifamiliares, predominantes en el medio rural, así como mejoras a escala de vivienda individual y la promoción de nueva vivienda social con altas prestaciones energéticas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                          | 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 mediación o dinamización del alquiler y oficinas de 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

|                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Conectividad viaria</b>                                     | Garantizar la seguridad vial, mantenimiento y mejora de las carreteras en el ámbito local.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                | Impulsar la movilidad ciclista y personal en zonas rurales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Digitalización de los servicios y habilidades digitales</b> | 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, con especial atención al potencial de implantación de soluciones de inteligencia artificial.                                                                                                                          |
|                                                                | 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.                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                | Fomento de programas de formación en competencias digitales avanzadas que redunden en una mayor diversificación económica de las zonas rurales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Innovación en la prestación de servicios</b>                | 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 como los establecimientos multiservicio, 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.)                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Soluciones de movilidad sostenible</b>                      | Programa de la SGRD para el apoyo a iniciativas innovadoras de movilidad sostenible en zonas rurales, proyectos piloto que desarrollen soluciones innovadoras de transporte, replicables, que lleguen a poblaciones pequeñas y zonas rurales donde la oferta de transporte público regular es deficiente.                                                                                                                                                                                   |
|                                                                | A través del PSpC, financiación de soluciones de transporte a la demanda, movilidad compartida y servicios itinerantes en territorios de baja densidad y municipios pequeños.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                | Incentivar la transición hacia la movilidad eléctrica en zonas rurales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Mejora de la funcionalidad en</b>                           | Evitar desde las distintas políticas públicas (vivienda, urbanismo, turismo, transporte, servicios sociales entre otras) que se fomente una excesiva concentración de población.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>territorios<br/>tensionados o con<br/>alta ocupación</b> | Mitigar los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente, 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.



| <b>Pilar 3. Dinamismo socioeconómico local</b>                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>                                                                  | <b>MEDIDAS PROPUESTAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Creación de redes y ecosistemas de innovación</b>                                     | Consolidación de 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. |
|                                                                                          | Extensión de 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                                              |
| <b>Aprovechamiento de las posibilidades del teletrabajo y descentralización de sedes</b> | Potenciación de los esquemas de teletrabajo o trabajo parcial a distancia que fomenten la residencia en zonas rurales, tanto desde el ámbito público como desde el privado, mediante instrumentos regulatorios, prácticas empresariales y otras medidas de apoyo, como espacios de coworking.                                                             |
|                                                                                          | Facilitación de 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)                                                                                                                                                       |
|                                                                                          | Impulso de la descentralización de sedes administrativas públicas y privadas a ciudades pequeñas y medias.                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Economía social</b>                                                                   | 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.                                                                                                                               |
|                                                                                          | Inclusión de criterios de responsabilidad social territorial y medición de impacto territorial de las iniciativas empresariales y proyectos. Fomento de la colaboración y compartir buenas prácticas a través de iniciativas como Red de Territorios Socialmente Responsables (Red RETOS)                                                                 |
|                                                                                          | Lanzamiento de la Red Estatal de Municipios por la Economía Social, creada con la finalidad de impulsar el modelo de economía social en los municipios para favorecer el desarrollo territorial y la dinamización de los entornos locales.                                                                                                                |
| <b>Apoyo al emprendimiento en</b>                                                        | Establecimiento de un sistema de apoyo al emprendimiento, especialmente al emprendimiento de impacto, con valor social y territorial, a través de la red CIT, junto al resto de actores del ecosistema, con especial atención a las mujeres emprendedoras del medio rural.                                                                                |

|                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>zonas de reto demográfico</b>                                                                     | Fomentar la integración laboral por cuenta propia y la creación de empresas por parte de las personas retornadas, con especial atención al impulso de la participación de las mujeres.                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Fomento y diversificación de la actividad económica en los territorios y atracción de talento</b> | 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, promoviendo la implementación de soluciones avanzadas de gestión del agua y la energía, así como la valorización de subproductos y residuos.                         |
|                                                                                                      | 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.<br>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. Promoción de destinos rurales en el exterior.                                                                                                                                                       |
|                                                                                                      | Impulso de programas para el desarrollo de proyectos turísticos en zonas de riesgo demográfico.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Nuevos pobladores y relevo generacional</b>                                                       | Iniciativas de apoyo al relevo generacional que faciliten la atracción e integración de nuevos pobladores en zonas rurales.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                      | Promover la integración laboral por cuenta ajena de las personas españolas retornadas y de aquellas que planean su retorno.                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | 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 permanencia de la población extranjera en el ámbito rural, incluidos los instrumentos previstos en la normativa de extranjería. |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 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.

Mención aparte merece la prevención de la violencia de género y atención a las víctimas en entornos rurales. Según datos de 2024<sup>140</sup>, los municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes fueron los que tuvieron mayor número de víctimas mortales tanto en términos absolutos (19) como relativos (tasa de 3,3 feminicidios por millón de mujeres de más de 15 años). En el otro extremo, los municipios de menos de 2.000 habitantes tuvieron el menor número de víctimas (2) en términos absolutos, aunque en términos relativos, la menor tasa se registró para los municipios entre 50.000 y 200.000 habitantes. Las ciudades de más de 200.000 habitantes tuvieron una tasa de feminicidios similar a la de los municipios entre 2.000 y 10.000 habitantes (2,1 y 2,0 respectivamente).

---

<sup>140</sup> Fuente: XVIII Informe anual del observatorio estatal de violencia sobre la mujer 2024. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad

| <b>Pilar 4. Igualdad e inclusión en los territorios</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>                                 | <b>MEDIDAS PROPUESTAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Igualdad de género</b>                               | Institucionalización de la perspectiva de género en las políticas rurales y de reto demográfico, fomentando la participación, 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.                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                                         | Refuerzo de la prevención y atención a víctimas de violencia de género y violencias sexuales, adaptadas a los recursos locales y especificidades de los territorios.                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Longevidad, envejecimiento activo y cuidados</b>     | Promoción de programas de lucha contra el edadismo, envejecimiento saludable, formación a lo largo de la vida y envejecimiento activo adaptados a entornos rurales. Fortalecimiento de 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, apoyo a la autonomía personal y atención a situaciones de soledad no deseada, favoreciendo la atención domiciliaria y la teleasistencia, 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. |
|                                                         | Fomento de 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.                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Juventud e infancia</b>                              | Promoción del 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 la conciliación familiar y el éxito escolar del alumnado. Consolidar su papel, con implicación de docentes, familias y otros actores locales.                                                        |
|                                                         | Ampliación de las soluciones de movilidad para el acceso de niñas y niños a centros escolares y escuelas infantiles del medio rural, permitiendo horarios ampliados o asistencia a extraescolares.                                                                                                                                                                                                                 |

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               | Acceso desde el medio rural a los niveles de educación no obligatoria (FP, bachillerato y estudios superiores).                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                               | Fomento de foros de participación de la infancia y la adolescencia en zonas rurales, para crear un sentimiento de arraigo y pertenencia. Espacios de ocio para jóvenes y espacios de juego para la infancia.                                                                                                                                                              |
| <b>Inclusión y diversidad</b> | 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.                    |
|                               | Desarrollo de 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.                                                                                                                          |
|                               | 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. Participación activa de las comunidades migrantes en la vida local, el asociacionismo y la gobernanza territorial, promoviendo su representación en órganos de decisión. |
|                               | Refuerzo en el medio rural de 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...)                                                                |
|                               | 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.                                                                                                   |
|                               | Fomento de 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 intergeneracional, 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 creación cultural y artística y el pensamiento contemporáneo desde los contextos rurales deben ser reconocidos, reivindicados e impulsados. 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.

| <b>Pilar 5. Cultura, identidad y arraigo</b>                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>                                                   | <b>MEDIDAS PROPUESTAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Garantizar los derechos culturales de acceso en el medio rural</b>     | Identificación de 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.                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                           | Facilitación del 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.                                                                                                                |
| <b>Apoyo a la creación cultural</b>                                       | Apoyo a 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.                                                                                |
|                                                                           | Promoción de la profesionalización del sector cultural en entornos rurales. Especial atención a los proyectos culturales liderados por mujeres y jóvenes.                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Salvaguarda y puesta en valor del patrimonio material e inmaterial</b> | 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, paisaje sonoro...). Promover la valorización y reapropiación del patrimonio y saberes locales.                                                                                               |
| <b>Identidad, narrativa y arraigo rural</b>                               | Impulso de 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. |
|                                                                           | Promoción de acciones de formación y sensibilización para comunicadores y periodistas, responsables institucionales y empleados públicos como elementos clave para la cohesión social, el bienestar comunitario, la participación democrática y la equidad territorial                                                                                                                                |

## 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.

En este contexto, los datos y la información pública constituyen un activo estratégico del territorio. Su gobierno —entendido como la garantía de su calidad, interoperabilidad y trazabilidad— y su puesta en valor mediante la apertura y la reutilización por parte de empresas, centros de investigación, asociaciones y ciudadanía son condiciones para que el conocimiento se traduzca en mejores políticas y en nuevas oportunidades económicas y sociales en las zonas de reto demográfico.

Estas actuaciones se apoyarán en la información estadística y geoespacial oficial y en la colaboración de los organismos públicos competentes por razón de la materia.

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

| <b>Eje transversal 6. Ciencia, investigación y herramientas de conocimiento</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>                                                         | <b>MEDIDAS PROPUESTAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Formación y aprendizaje</b>                                                  | Desarrollo de 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, los centros de formación profesional, las asociaciones y los centros de conocimiento, fomentando la participación activa de las empresas en la definición de perfiles y la oferta de prácticas. |
| <b>Acercamiento de la universidad al medio rural</b>                            | Fomento de la participación universitaria y de los centros de investigación y conocimiento en la política de lucha contra la despoblación, tanto desde la labor docente, con la inclusión de aspectos territoriales en currículums y prácticas, como desde la investigación, mediante estudios, análisis, jornadas divulgativas y de transferencia de conocimiento, etc.                                                                      |
|                                                                                 | Refuerzo de la cooperación entre las cátedras de despoblación y otros centros de investigación y de conocimiento en la materia, las administraciones y los actores locales                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                 | Mejora del 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.                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                 | Extensión del 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.                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Mejora de las herramientas de análisis territorial</b>                       | 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, que actuará asimismo como nodo de publicación de datos territoriales abiertos y reutilizables.                                                   |
|                                                                                 | Diseño, implementación y mantenimiento de una plataforma estatal de divulgación territorial, que integra cartografía, datos geoespaciales y estadísticos interactivos, datos actualizados de servicios y oportunidades, y un repositorio de casos de éxito                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                 | Análisis de la funcionalidad del territorio y elaboración de diagnósticos y evaluaciones sobre la prestación de servicios de proximidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                 | Mejora de la disponibilidad de información estadística disponible a escala local con distinción urbano/rural, con datos desagregados por sexo y edad, y realización de encuestas con representatividad local.                                                                                                                                                                                                                                 |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Establecimiento de un marco de gobierno del dato para el ecosistema de información de la Estrategia, que defina la calidad, los metadatos, la trazabilidad y los roles y responsabilidades sobre los datos territoriales generados por las distintas administraciones, garantizando su coherencia e interoperabilidad                                                                                       |
|  | Publicación, por defecto y en formatos abiertos, reutilizables y legibles por máquina, de los conjuntos de datos territoriales que sustentan la Estrategia y de los productos del Observatorio, bajo licencias abiertas y a través del portal <i>datos.gob.es</i> , conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad y a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de información |
|  | Priorización de la apertura de los conjuntos de datos territoriales de alto valor —geoespaciales, estadísticos, de movilidad, de empresas y de servicios—, en línea con el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/138 y con la Directiva INSPIRE.                                                                                                                                                                |

## 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, conformando planes o estrategias definidas desde cada territorio<sup>141</sup>. 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. Instrumentos como la metodología de la Agenda Urbana Española pueden ser de gran utilidad para la creación de agendas rurales para cada territorio. También es clave utilizar la experiencia de grupos de acción local o grupos de desarrollo rural presentes en cada territorio.

Para que estas estrategias territoriales desarrollen todo su potencial, es fundamental que se planteen en una escala territorial funcional, que puede no adecuarse ni a la municipal ni a 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.

---

<sup>141</sup> El término usado en inglés es “place-based approach”, para designar políticas o estrategias que buscan mejorar el desarrollo a largo plazo de un territorio concreto y que parten de la participación de los actores locales.

| <b>Eje transversal 7. Gobernanza, perspectiva rural y planificación</b>       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>                                                       | <b>MEDIDAS PROPUESTAS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Evaluación del marco normativo</b>                                         | Evaluación de 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. |
| <b>Apoyo a las entidades locales y mejora de la escalabilidad territorial</b> | Apoyo a las entidades locales de menor población, con medidas como refuerzos en dotación de recursos humanos, formación y capacitación del personal, digitalización (con soluciones interoperables y escalables), facilitación del acceso a fondos, programas de asistencia estables, creación de redes de ayuda y cooperación intermunicipal, gobierno del dato e interoperabilidad de la información, 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 Secretaría General para el Reto Demográfico de ayudas destinadas a proyectos innovadores orientados a la lucha contra la despoblación y la transformación territorial.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                               | Fomento de la cooperación y la acción mancomunada de los municipios de menor tamaño, favoreciendo enfoques integrados y transversales como, por ejemplo, la metodología de la Agenda Urbana o incentivando las actuaciones de cooperación supramunicipal con visión integrada en convocatorias de subvenciones y otros programas de ayuda.                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                               | Impulso de acuerdos transfronterizos y estrategias de cooperación con Francia y Portugal, para la integración de relaciones económicas y culturales, en ámbitos como la conectividad, servicios compartidos, vivienda, innovación rural o movilidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Refuerzo de la gobernanza y la participación</b>                           | Consolidación de una gobernanza ágil y eficaz, tanto vertical (entre las administraciones estatal, autonómica y local, con papel imprescindible de las Diputaciones y Cabildos) como horizontal (entre distintas políticas públicas), con mecanismos estables de coordinación interinstitucional                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                     | Diseño y promoción de instrumentos para una mayor participación efectiva de las entidades locales y otros actores del territorio, como grupos de acción local o grupos de desarrollo rural, e 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. |
| <b>Institucionalización de la perspectiva rural</b> | 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> .                                                                                         |
|                                                     | 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.                                                                                                              |
| <b>Planificación estratégica territorial</b>        | Aprobación del Plan “País de los 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.                                                                                                                               |
|                                                     | Impulso el desarrollo de estrategias y planes de acción de equidad territorial y frente al reto demográfico desde las comunidades autónomas y diputaciones, alineados con el marco europeo y con esta Estrategia Nacional.                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                     | Apoyo a la elaboración de estrategias locales y territoriales 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 va a trabajar con el 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 ejes 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 eje 6 y realizará un seguimiento de las principales normas, reformas o avances y buenas prácticas que se produzcan en el marco del eje 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

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
| 2025                | 1.066  | 1.039 | 27     |

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

**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.

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
| 2026                | 0      | 0     | 0      |

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

**Fecha de referencia:** 2025

**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:** Evolución del porcentaje de municipios con una cobertura digital de alta velocidad (>100 Mbps) en más del 70% de sus viviendas.

| Fecha de referencia | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|--------|--------|--------|
| 2024                | 75,08% | 70,58% | 98,26% |

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

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

---

## Conectividad 5G

**Indicador:** Evolución del porcentaje de municipios con una cobertura 5G en más del 70% de sus viviendas.

| Fecha de referencia | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|--------|--------|--------|
| 2025                | 86,42% | 83,80% | 99,92% |

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

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

### Índice de motorización

**Indicador:** Evolución del índice de motorización [(parque de vehículos / población) \* 1000]

| Fecha de referencia | España | Rural   | Urbano |
|---------------------|--------|---------|--------|
| 2024                | 778,75 | 1070,19 | 739,91 |

**Fuente de información:** Dirección General de Tráfico.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

### Tiempo de acceso a vía de alta ocupación

**Indicador:** Evolución del promedio de tiempo en minutos desde un municipio hasta la autovía o autopista más cercana

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
| 2023                | 17     | 18    | 7      |

**Fuente de información:** IGN.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

### Tiempo de acceso a hospital

**Indicador:** Evolución del promedio de tiempo en minutos desde un municipio hasta el hospital más cercano

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
| 2023                | 30     | 33    | 15     |

**Fuente de información:** IGN.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Puntos de acceso presencial (PAP) a servicios bancarios

**Indicador:** Evolución del número de puntos de acceso presencial

|      | España | Rural          | Urbano          |
|------|--------|----------------|-----------------|
| 2025 | 17.531 | 3.659 (20,87%) | 13.872 (79,13%) |

**Fuente de información:** Banco de España

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Farmacias

**Indicador:** Evolución del número de farmacias

|      | España | Rural          | Urbano          |
|------|--------|----------------|-----------------|
| 2025 | 22.374 | 4.358 (19,48%) | 18.016 (80,52%) |

**Fuente de información:** Ministerio de Sanidad

**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:** Evolución de la renta media por persona.

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
|---------------------|--------|-------|--------|

|      |             |             |             |
|------|-------------|-------------|-------------|
| 2023 | 15.038,74 € | 13.630,59 € | 15.229,18 € |
|------|-------------|-------------|-------------|

**Fuente de información:** Atlas de distribución de renta de los hogares, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

---

## Número de empresas

**Indicador:** Evolución del número de empresas.

| Fecha de referencia | España    | Rural            | Urbano             |
|---------------------|-----------|------------------|--------------------|
| 2025                | 3.308.949 | 343.098 (10,37%) | 2.965.851 (89,63%) |

**Fuente de información:** Explotación estadística del directorio central de empresas (DIRCE), INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

---

## Turistas en alojamientos de turismo rural

**Indicador:** Evolución de la media anual del número de viajeros de turismo rural.

| Fecha de referencia | Rural   |
|---------------------|---------|
| 2025                | 398.524 |

**Fuente de información:** Encuesta de ocupación en alojamientos de turismo rural, INE.

**Municipios rurales:** —

---

## Pernoctaciones en alojamientos de turismo rural

**Indicador:** Evolución de la media anual del número de pernoctaciones de turismo rural.

| Fecha de referencia | Rural     |
|---------------------|-----------|
| 2025                | 1.071.642 |

**Fuente de información:** Encuesta de ocupación en alojamientos de turismo rural, INE.

**Municipios rurales:** —

## Campus rural

**Indicador:** Evolución del número de estudiantes (diferenciando por género) que realizan sus prácticas en el programa Campus Rural; evolución del número de universidades participantes y evolución del número de municipios de destino

| Fecha de referencia | Rural                                 |
|---------------------|---------------------------------------|
| 2025                | 657 estudiantes                       |
|                     | 414 mujeres (63%) y 243 hombres (37%) |
|                     | 44 universidades participantes        |
|                     | 402 municipios de destino             |

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

**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 (y por grupo de edad).

| Fecha de referencia | Grupo de edad | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|---------------|--------|--------|--------|
| 2025                | <16 años      | 6,80%  | 5,91%  | 6,91%  |
|                     | 16 – 64 años  | 32,49% | 29,25% | 32,92% |
|                     | ≥65 años      | 11,67% | 13,49% | 11,44% |

|  |       |        |        |        |
|--|-------|--------|--------|--------|
|  | Total | 50,96% | 48,65% | 51,27% |
|--|-------|--------|--------|--------|

**Indicador:** Evolución del porcentaje de municipios que aumentan su población femenina respecto al año anterior.

| Fecha de referencia | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|--------|--------|--------|
| 2025                | 48,34% | 41,94% | 81,25% |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

Violencia de género en municipios rurales

**Indicador:** Evolución del número de mujeres víctimas mortales por violencia de su pareja o expareja

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
| 2024                | 49     | 8     | 41     |

**Fuente de información:** Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Ministerio de igualdad.

**Municipios rurales:** ≤10.000 hab.

Titularidad compartida de explotaciones agrarias

**Indicador:** Evolución del número de explotaciones agrarias con titularidad compartida.

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
| Marzo 2026          | 1.586  | -     | -      |

**Fuente de información:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

**Municipios rurales:** —

Porcentaje de personas mayores de 80 años

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas de 80 o más años (y por sexo).

| Fecha de referencia | Sexo    | España | Rural | Urbano |
|---------------------|---------|--------|-------|--------|
| 2025                | Mujeres | 3,85%  | 5,19% | 3,68%  |
|                     | Hombres | 2,32%  | 3,46% | 2,17%  |
|                     | Total   | 6,17%  | 8,65% | 5,84%  |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Porcentaje de personas mayores de 65 años

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas de 65 o más años (y por sexo).

| Fecha de referencia | Sexo    | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|---------|--------|--------|--------|
| 2025                | Mujeres | 11,67% | 13,49% | 11,44% |
|                     | Hombres | 9,04%  | 12,20% | 8,63%  |
|                     | Total   | 20,72% | 25,69% | 20,06% |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Porcentaje de personas entre 16 y 64 años

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas entre 16 y 64 años (y por sexo).

| Fecha de referencia | Sexo    | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|---------|--------|--------|--------|
| 2025                | Mujeres | 32,49% | 29,25% | 32,92% |
|                     | Hombres | 32,79% | 32,87% | 32,79% |
|                     | Total   | 65,29% | 62,11% | 65,71% |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Porcentaje de personas menores de 16 años

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas de menos de 16 años (y por sexo).

| Fecha de referencia | Sexo    | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|---------|--------|--------|--------|
| 2025                | Mujeres | 6,80%  | 5,91%  | 6,91%  |
|                     | Hombres | 7,20%  | 6,29%  | 7,32%  |
|                     | Total   | 13,99% | 12,20% | 14,23% |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Porcentaje de personas con nacionalidad extranjera

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas con nacionalidad extranjera (y por sexo).

| Fecha de referencia | Sexo    | España | Rural | Urbano |
|---------------------|---------|--------|-------|--------|
| 2025                | Mujeres | 6,97%  | 4,77% | 7,26%  |
|                     | Hombres | 7,10%  | 5,12% | 7,36%  |
|                     | Total   | 14,07% | 9,89% | 14,62% |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Porcentaje de personas nacidas en el extranjero

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas nacidas en el extranjero (y por sexo).

| Fecha de referencia | Sexo    | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|---------|--------|--------|--------|
| 2025                | Mujeres | 9,89%  | 6,09%  | 10,39% |
|                     | Hombres | 9,37%  | 6,22%  | 9,79%  |
|                     | Total   | 19,27% | 12,35% | 20,18% |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Autoctonía de personas entre 16 y 64 años

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas entre 16 – 64 años que residen en el mismo municipio en el que nacieron respecto al total de población (y por sexo).

| Fecha de referencia |         | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|---------|--------|--------|--------|
| 2025                | Mujeres | 12,03% | 9,22%  | 12,40% |
|                     | Hombres | 12,62% | 11,07% | 12,83% |
|                     | Total   | 24,66% | 20,29% | 25,23% |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Autoctonía de personas mayores de 65 años

**Indicador:** Evolución del porcentaje de personas de 65 o más años que residen en el mismo municipio en el que nacieron respecto al total de población (y por género).

| Fecha de referencia | Sexo    | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|---------|--------|--------|--------|
| 2025                | Mujeres | 4,29%  | 7,37%  | 3,88%  |
|                     | Hombres | 3,44%  | 6,84%  | 2,99%  |
|                     | Total   | 7,72%  | 14,21% | 6,87%  |

**Fuente de información:** Censo anual de población, INE.

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

## Hogares unipersonales

**Indicador:** Evolución del porcentaje de hogares unipersonales.

| Fecha de referencia | España | Rural  | Urbano |
|---------------------|--------|--------|--------|
| 2021                | 26,98% | 31,43% | 26,33% |

**Fuente de información:** Censo de población y viviendas, INE.

**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.

### Gasto medio por persona en Bono cultural joven

**Indicador:** Evolución del gasto medio por persona en el Bono Cultural Joven.

| Fecha de referencia | España  | Rural   | Urbano                                                                                           |
|---------------------|---------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2023                | 270,5 € | 250,5 € | 280,8 € capitales de provincia<br>277,3 € >50.000 habitantes<br>265,3 € 10.000-50.000 habitantes |

**Fuente de información:** Explotación estadística Bono Cultural Joven (Ministerio de Cultura).

**Municipios rurales:** <10.000 hab.

### Gasto realizado en las entidades adheridas al bono cultural joven

**Indicador:** Evolución del gasto realizado por las personas beneficiarias del Bono Cultural Joven en las entidades adheridas.

| Fecha de referencia | España                             | Rural   | Urbano                                                                                                   |
|---------------------|------------------------------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2023                | 87.552,7 €<br>(no constan 1.137 €) | 925,6 € | 46.710,4 € capitales de provincia<br>35.162,7 € >50.000 habitantes<br>3.616,9 € 10.000-50.000 habitantes |

**Fuente de información:** Explotación estadística Bono Cultural Joven (Ministerio de Cultura).

**Municipios rurales:** <10.000 hab.

## Número de bibliotecas

**Indicador:** Evolución del número de bibliotecas.

| Fecha de referencia | España | Rural | Urbano |
|---------------------|--------|-------|--------|
| 2025                | 7.368  | 2.220 | 5.148  |

**Fuente de información:** Directorio de bibliotecas españolas (Ministerio de Cultura).

**Municipios rurales:** <5.000 hab.

### 7.2. 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 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](#). Inforegio-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 2026](#), España. Comisión Europea. 2026
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](https://www.ign.es/espmmap/mapas_ocupacion_eso/OcupaESO_Mapas_03.htm) Instituto Geográfico Nacional (IGN). 2025
28. [Informe Barómetro 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 N° 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 "La aportación de valor del modelo de farmacia a la cohesión territorial y al reto demográfico"](#). Consejo General de Colegios Farmacéuticos. 2023
34. [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
35. [La calidad del aire en el Estado Español 2024](#). Ecologistas en acción. 2025.
36. [PISA 2015 Results \(Volume II\) \(EN\)](#). OCDE. 2016
37. [Informe Juventud en España 2024](#). Instituto de la Juventud (INJUVE). 2025
38. [HACIENDAS LOCALES EN CIFRAS 2023](#). Ministerio de Hacienda, Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. 2025.
39. [Pacto de Estado frente a la emergencia climática](#). Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. 2025.
40. <https://ign-esp.maps.arcgis.com/apps/dashboards/ee39f53cd322495c8035a81780a49bb7>. Instituto Geográfico Nacional.
41. ["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. Joint Research Center (JRC) de la Comisión Europea. 2025.
42. [Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2024](#). Consejo Económico y Social. España (CES). 2025.
43. [Informe Las Políticas de Reequilibrio Territorial en Cataluña](#). Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. 2025.
44. [Plan de Derechos Culturales 2025-2030](#). Ministerio de Cultura. 2025
45. [Policy Recommendations for Sustainable Shared Mobility and Public Transport in European rural areas](#). Proyecto SMARTA-UE. 2021.
46. [Guía de movilidad rural sostenible y ecoturismo](#). Comisión Europea. 2025
47. [Fondo Social por el Clima del Objetivo 55](#). Comisión Europea. 2025.
48. ["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
49. 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.
50. [Informe sobre la realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas](#). Consejo Económico y Social (CES). 2025
51. [Informe de la consulta pública previa](#). Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 2025.
52. [Local living and 20 minute neighbourhoods: planning guidance](#). Gobierno de Escocia. 2024.
53. [Guía hacia las Ciudades de 15 minutos y Territorios de 45 minutos](#). Foro NESI. 2025.
54. [Multidimensión - Despoblacion - navarra.es](#). Gobierno de Navarra. 2025
55. [Índice Sintético de Desarrollo Territorial. Gobierno de Aragón](#). 2025
56. [Índice Sintético de Influencia en el asentamiento población ISIAP - Juntaex.es](#). Junta de Extremadura. 2025
57. [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.
58. [Informe "Esenciales 07/2025"](#). Fundación BBVA junto e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE. 2025
59. [The Transfer Cost of Parenthood in Europe](#). Gál, Róbert Iván; Medgyesi, Márton; Vanhuyse, Pieter. NTA Working Paper 20-01. 2020
60. [Boletín Económico 2025/T2, Banco de España](#). Banco de España. 2025
61. [GemSpain2024-2025.pdf](#) Observatorio del Emprendimiento en España, Ministerio de Industria y Turismo. 2025.

62. [A Resilient Future of Europe, Strengthening families, work and pensions in face of demographic change](#) .Population Europe, la red europea de centros de investigación demográfica. 2025.
63. [Informe sobre el estado de la población mundial 2025](#). Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2025
64. [Population report 2025, towards a positive demography](#). Italian Association for Population Studies (AISP). 2025.
65. [RURALPLAN - Innovative planning in shrinking societies | ESPON](#). Interreg Europe- UE. 2025
66. [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.
67. [Mapa de accesibilidad del IGN](#). Instituto Geográfico Nacional (IGN). 2023
68. [Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU. 2023](#). Centro Común de Investigación (Joint Research Center, JRC), de la Comisión Europea. 2023
69. [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](#).
70. [Turismo, reto demográfico y cohesión territorial](#). UNED. 2024.
71. [El papel de las ciudades medias en España. Presente y futuro](#). De Esteban, Alfonso; López, Alejandro. 1989
72. [The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective](#). Banco de España. 2020
73. [Estrategia Canaria de Reto demográfico y Cohesión Territorial](#). Gobierno de Canarias. 2025
74. [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

AROPE: 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

MJI: Ministerio de Juventud e Infancia

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

PAP: Puntos de acceso presencial a servicios bancarios

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). ..... | 36 |
| Tabla 2: Ingresos totales desagregados por municipios según su tamaño (miles de euros). .....                                                    | 37 |
| Tabla 3: Ingresos de las entidades locales según estratos de población. ....                                                                     | 37 |
| Tabla 4. Principales fenómenos demográficos comparados respecto a principios de siglo. ....                                                      | 55 |
| Tabla 5 Población por sexo y edad según número de habitantes municipal o densidad de población. ....                                             | 64 |
| Tabla 6: Características de la población por número de habitantes municipal o densidad. ....                                                     | 65 |
| Tabla 7: Características de la población nacida en el extranjero según número de habitantes del municipio o densidad de población. ....          | 69 |
| Tabla 8: Tasa de paro según tamaño de municipio, .....                                                                                           | 84 |
| Tabla 9: Tasa de actividad según tamaño de municipio .....                                                                                       | 84 |

### Índice de gráficos

|                                                                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Cobertura digital de fibra óptica (FTTP) en hogares del medio rural en la UE. ....                                                                                            | 23  |
| Gráfico 2. Evolución cobertura digital por redes fijas ultrarrápidas (100 Mbps). Rural y nacional. ....                                                                                  | 24  |
| Gráfico 3. Evolución de la cobertura 5G en España. Cobertura rural y nacional. ....                                                                                                      | 25  |
| Gráfico 4: Evolución del teletrabajo en España 2011-2025. ....                                                                                                                           | 27  |
| Gráfico 5: Evolución anual de la población de los municipios que tenían menos de 5.000 habitantes en 2018. ....                                                                          | 31  |
| Gráfico 6: Saldo migratorio anual 2011-2024 de los municipios con $\leq 5.000$ habitantes en 2018. ....                                                                                  | 32  |
| Gráfico 7: Porcentaje de municipios de $\leq 5.000$ habitantes con saldo migratorio positivo entre 2011-2017 y 2018-2024, según distancia a una ciudad de más de 50.000 habitantes ..... | 33  |
| Gráfico 8: Evolución de la población $\geq 16$ años ocupada en municipios de 50 a 5.000 habitantes. ....                                                                                 | 34  |
| Gráfico 9: instrumentos de gobernanza vertical y horizontal en la política frente al reto demográfico. ....                                                                              | 39  |
| Gráfico 10. Evolución de la población 2001 - 2026. ....                                                                                                                                  | 56  |
| Gráfico 11: Proyección de población 2024-2074. ....                                                                                                                                      | 56  |
| Gráfico 12: Proyección de población 2024-2074, según fenómenos demográficos. ....                                                                                                        | 57  |
| Gráfico 13: Proyecciones de población (años 2024, 2054 y 2074). ....                                                                                                                     | 58  |
| Gráfico 14: Porcentaje de población de $\leq 65$ años por provincias y proyección para 2039 y 2074. ....                                                                                 | 58  |
| Gráfico 15. Evolución relativa de la población por provincias entre 2024 y 2039. ....                                                                                                    | 59  |
| Gráfico 16: Evolución de la población con nacionalidad extranjera en España (2002-2026). ....                                                                                            | 67  |
| Gráfico 17: Gasto medio anual por hogar en transporte y % de gasto total según grado de urbanización (España, 2023). ....                                                                | 80  |
| Gráfico 18: Base de cotización media a la Seguridad Social de personas afiliadas en actividades verdes frente al resto de actividades económicas .....                                   | 116 |
| Gráfico 19: Círculo vicioso de la vulnerabilidad territorial .....                                                                                                                       | 130 |

## Índice de mapas

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mapa 1 Densidad de población en Europa por regiones NUTS 3 en el año 2023. ....                                                                                    | 13  |
| Mapa 2: Cobertura de conectividad fija ( $\geq 100$ Mbps) en % de viviendas .....                                                                                  | 25  |
| Mapa 3: Prevalencia del teletrabajo. ....                                                                                                                          | 28  |
| Mapa 4: Municipios con población menor de 5.000 habitantes en los que se han aprobado proyectos del MITECO dirigidos a la transición energética.....               | 30  |
| Mapa 5: Saldo migratorio de los municipios de $\leq 5.000$ hab. en 2011-2017 y 2018-2024 .....                                                                     | 32  |
| Mapa 6: Tasa de variación de población en el año 2025 respecto a 2018 a nivel municipal de los municipios con $\leq 5.000$ habitantes. ....                        | 34  |
| Mapa 7: Centros de Innovación Territorial (CIT).....                                                                                                               | 41  |
| Mapa 8: Alumnado de Campus Rural en las ediciones de 2022 a 2025, por provincia .....                                                                              | 42  |
| Mapa 9: Municipios que han recibido Fondos Europeos de Desarrollo Regional para áreas no urbanas (FEDER 5.2) .....                                                 | 45  |
| Mapa 10: Distribución de la población por municipios. ....                                                                                                         | 61  |
| Mapa 11: Municipios de menos de 5.000 habitantes. Elaborado a partir de datos del INE (Padrón)....                                                                 | 62  |
| Mapa 12: Densidad de población a nivel municipal (número de habitantes / km <sup>2</sup> ). Elaborado a partir de datos del INE y del IGN. ....                    | 63  |
| Mapa 13: Índice de masculinización a nivel municipal. ....                                                                                                         | 65  |
| Mapa 14: Índice de envejecimiento a nivel municipal. ....                                                                                                          | 66  |
| Mapa 15: 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. .... | 69  |
| Mapa 16: Superficie forestal en España, según población de los municipios .....                                                                                    | 73  |
| Mapa 17: Municipios con áreas de riesgo potencial significativo de Inundación (ARPSI) .....                                                                        | 74  |
| Mapa 18: Municipios con tiempo de acceso a la red viaria de alta capacidad superior a 30 min .....                                                                 | 76  |
| Mapa 19: Índice de motorización según municipios (España, 2023). ....                                                                                              | 79  |
| Mapa 20: Tiempo en minutos al municipio de 50.000 o más habitantes más cercano. ....                                                                               | 81  |
| Mapa 21: Distribución de la renta neta media por persona a nivel municipal en 2022. ....                                                                           | 83  |
| Mapa 22: Porcentaje de población en edad de trabajar (16-64 años) a nivel municipal.....                                                                           | 85  |
| Mapa 23: Porcentaje de hogares unipersonales a nivel municipal. ....                                                                                               | 87  |
| Mapa 24: Esperanza de vida a nivel provincial. ....                                                                                                                | 89  |
| Mapa 25: Porcentaje de población cuya titulación terminada son los estudios superiores.....                                                                        | 90  |
| Mapa 26: Porcentaje de población cuya titulación terminada son estudios de grado medio .....                                                                       | 90  |
| Mapa 27: Incremento de pernoctaciones en verano. ....                                                                                                              | 93  |
| Mapa 28. Variación de pernoctaciones en verano vs otoño. ....                                                                                                      | 94  |
| Mapa 29: Servicios sanitarios (consultorios, centros de salud y hospitales) por municipio. ....                                                                    | 108 |