



Foro Territorio Rural Resiliente

SANTIAGO DE COMPOSTELA 28/05/26

Mesa 1

Visión estratéxica do territorio rural.

Documento de partida

Coordina: Fundación Juana de Vega

ORGANIZA



Fundación
Juana de Vega

USC LABORATE
LABORATORIO DO TERRITORIO

COLABORA



FUNDACIÓN
ROBERTO RIVAS



COLEXIO
PROFESIONAL
DE XORNALISTAS
DE GALICIA

RIA



Autores: José Manuel Andrade Calvo, Beatriz Suárez Sánchez e Francisco García Fernández.

Contido

1. Obxecto e finalidade do documento	3
2. Antecedentes	3
3. Descrición da situación actual	5
3.1 Estrutura demográfica: declive, avellentamento e dispersión	5
3.2 O modelo das "Tres Galicia"	7
3.3 Desagrarización e transformación socioeconómica	10
3.4 Dimensión social e capital relacional	12
3.5 Mobilidade e servizos	13
3.6 Estrutura de usos do solo e conflitos territoriais	14
3.7 Incendios forestais e vulnerabilidade territorial	16
3.8 Montes veciñais e gobernanza colectiva: unha oportunidade singular	17
3.9 A necesidade dunha ordenación funcional do solo	18
4. Tendencias e escenarios de futuro	20
5. Formulación estratéxica do debate: funcións do territorio e resiliencia	22
6. Bibliografía	26



1. Obxecto e finalidade do documento

O presente documento de partida ten como finalidade establecer unha base común para a reflexión da Mesa de Visión Estratéxica do Territorio Rural no marco do Foro Territorio Rural Resiliente. Non pretende formular medidas executivas nin anticipar conclusións pechadas. O seu obxectivo é:

- Sintetizar a diagnose dispoñible sobre a situación actual do territorio rural galego.
- Incorporar evidencias empíricas recentes relativas aos cambios de uso do solo e ás dinámicas socioeconómicas.
- Identificar tendencias estruturais que condicionan o futuro do rural.
- Formular algunhas cuestións previas para a reflexión e o debate colectivo.

A resiliencia territorial debe entenderse como a capacidade do sistema territorial para adaptarse, reorganizar funcións e reducir vulnerabilidades estruturais nun contexto de cambio demográfico, climático e funcional. Esta aproximación é coherente cos enfoques actuais de planificación territorial e adaptación ao cambio climático, que apostan por políticas diferenciadas e adaptadas ás condicións reais de cada territorio, fronte a modelos uniformes ou orientados á restitución de situacións previas.

A mesa non é un espazo sectorial nin técnico-administrativo, senón un ámbito de reflexión orientado a definir o marco conceptual e estratéxico que debe guiar a ordenación e xestión do territorio rural galego nas próximas décadas.

2. Antecedentes

O territorio galego experimentou nas últimas cinco décadas unha transformación estrutural de grande magnitude. A transición desde unha sociedade maioritariamente agraria a unha economía terciarizada e urbanizada tivo efectos territoriais profundos: despoboamento e avellentamento do rural, abandono agrario, expansión forestal (planificada e tamén espontánea), concentración da actividade produtiva en determinadas áreas e aumento das desigualdades territoriais en termos de servizos, emprego e capacidade de xestión do solo.

As transformacións recentes do territorio rural galego deben ser interpretadas como procesos estruturais de longo percorrido, coherentes co diagnóstico recollido na *Visión a longo prazo para as áreas rurais da Unión Europea* e nos documentos de cohesión territorial e desenvolvemento rural, que identifican a perda de funcionalidade do solo e a desarticulación dos usos como factores de risco territorial de primeira orde. Desde esta perspectiva, o abandono de terras non constitúe un fenómeno conxuntural nin un simple problema sectorial, senón a expresión dun desaxuste estrutural



entre as expectativas normativas de uso do territorio e a capacidade real de xestión, con implicacións directas en termos de vulnerabilidade ambiental, custos públicos e eficacia das políticas públicas.

O **Foro Territorio Rural Resiliente** nace da necesidade de abordar esta transformación desde unha perspectiva estratéxica e integradora, co propósito de **xerar orientacións e propostas** en diversos ámbitos para mellorar a resiliencia do territorio rural, con especial atención á vulnerabilidade fronte aos incendios forestais e ás dinámicas que os alimentan (abandono, continuidade de biomasa, interface urbano-forestal e limitacións de gobernanza).

Dentro do proceso preparatorio do Foro, a **Mesa de Visión Estratéxica do Territorio Rural** cumpre unha función transversal: non pretende substituír nin duplicar as mesas sectoriais nin entrar en medidas operativas detalladas, senón **construír un marco común de interpretación e criterios**, que permita que as propostas do Foro sexan coherentes entre si e aplicables a realidades territoriais moi diferentes. En concreto, a Mesa orienta o seu traballo a:

- definir un marco conceptual compartido sobre funcionalidade territorial e resiliencia;
- identificar dinámicas estruturais que condicionan o futuro do rural galego;
- formular escenarios plausibles a medio e longo prazo;
- delimitar criterios e principios orientadores para unha ordenación funcional do territorio.

Este **documento de partida** ten, por tanto, unha finalidade instrumental: sintetiza a diagnose dispoñible, incorpora evidencias empíricas recentes (especialmente sobre cambios de uso do solo e variables estruturais) e propón cuestións estratéxicas para o debate. Non formula un catálogo de medidas pechadas, pero si prepara o terreo para que a mesa poida acordar criterios e prioridades que, posteriormente, se traducirán en recomendacións e propostas no marco do Foro.

As análises recentes de cambios de uso do solo a escala municipal amosan que a transformación do territorio non foi uniforme nin aleatoria, senón asociada á interacción entre factores biofísicos (aptitude produtiva, condicións orográficas), factores socioeconómicos (densidade de poboación, estrutura do emprego) e estrutura da propiedade. A partir de series detalladas de coberturas (SIOSE) e técnicas de clasificación multivariante, identifícanse tipoloxías municipais que reforzan unha idea central: o rural galego é un conxunto de realidades diversas, cun gradiente claro de intensidade produtiva, dinamismo demográfico e vulnerabilidade territorial.

Cómpre subliñar que esta diferenciación non implica unha xerarquía automática de “territorios bos” e “territorios malos”, nin permite derivar solucións uniformes. Pola contra, reforza a necesidade de



acordar **criterios orientadores** para unha ordenación funcional do territorio que sexa socialmente lexítima, tecnicamente viable e territorialmente diferenciada, compatibilizando funcións produtivas, ambientais e sociais nun contexto de cambio climático e risco crecente.

3. Descrición da situación actual

A realidade do rural galego no século XXI non pode entenderse como un conxunto homoxéneo. Calquera visión estratéxica debe partir dun recoñecemento explícito da diversidade interna do rural que revela unha fractura territorial e socioeconómica que esixe políticas diferenciadas.

3.1 Estrutura demográfica: declive, avellentamento e dispersión

Galicia presenta uns contrastes cada vez maiores na distribución da poboación no territorio. Segundo a clasificación DEGURBA, as que podemos identificar como áreas rurais, as zonas pouco poboadas (ZPP), representan o 81,8% da superficie autonómica, pero acollen unicamente ao 26,0% da poboación. As principais dinámicas demográficas do medio rural están caracterizadas por (IGE, 2025):

- **Despoboamento e baixa densidade.** As áreas rurais rexistran unha densidade de 29,0 habitantes/km², que contrasta coa concentración da poboación nos concellos das 7 maiores cidades (1.013,8 hab/km²) e nos municipios periurbanos e as principais cabeceiras comarcais (229,0 hab/km²). Isto acentúase para os concellos rurais de menor densidade (ZPP baixa na clasificación DEGURBA): ocupando o 65,2% do territorio, neles só reside o 13,9% da poboación, polo que a densidade baixa a 19,5 hab/km².
- **Acusado avellentamento, que orixina un crecemento natural fortemente negativo.** O avellentamento da poboación rural, consecuencia da emigración nos últimos 60 anos, provoca un saldo natural moi negativo (morre moita máis xente da que nace). A taxa de crecemento natural no rural sitúase no -12,2 por mil anual, unha taxa negativa que duplica a media galega. Isto implica que, en ausencia de migracións, a poboación rural seguiría reducíndose nun 1,22% anual por causas naturais.
- **Fenda de fecundidade.** Ese saldo vexetativo negativo vese agravado porque o reducido número de fillos por muller en Galicia (0,99) é aínda menor nas áreas rurais (0,96 nas ZPP baixa). Unha fecundidade especialmente baixa no rural que hai que vincular coas limitadas oportunidades laborais e as deficiencias no acceso a servizos básicos.



- **O desequilibrio de xénero.** Obsérvase unha "masculinización da mocidade" fronte a unha "feminización na vellez". A emigración rural é maioritariamente feminina e moza, motivada pola falta de oportunidades laborais e a persistencia de roles tradicionais que asignan ás mulleres a carga exclusiva dos coidados de menores e dependentes.

- **O novo rol do rural galego nos fluxos migratorios.** No que respecta ás migracións, o panorama recente pode resumirse así: persistencia dunha emigración cara ás áreas urbanas galegas e outras zonas de España; saldo positivo, en cambio, nas migracións internacionais, pola chegada de emigrantes retornados e, cada vez máis, de inmigrantes doutros países. O resultado para o conxunto do rural galego é un saldo migratorio equilibrado ou positivo, pero que esconde grandes diferenzas entre concellos. Por idades, iso agacha a persistencia dunha emigración rural de poboación moza, compensada pola chegada de inmigrantes estranxeiros en idade laboral. A integración destes inmigrantes, no mercado laboral e no acceso aos servizos básicos (educación, vivenda, ...) estase configurando así como un novo reto para as nosas áreas rurais.

A dispersión histórica do hábitat —máis de 30.000 entidades de poboación— engade complexidade á provisión de servizos e á cohesión territorial. Esta estrutura de asentamentos ten unha dimensión estratéxica de primeira orde: incrementa os custos fixos de provisión de servizos públicos, condiciona a mobilidade e a accesibilidade, e amplía a interface urbano-forestal, facendo máis complexa a xestión preventiva do territorio. En consecuencia, a discusión sobre resiliencia non pode desligarse do modelo territorial de asentamentos e do equilibrio entre dereitos de acceso a servizos e sustentabilidade fiscal do sistema.

A evidencia mostra que as áreas con menor densidade e maior envellecemento coinciden coas zonas nas que se observa maior abandono agrario e maior expansión de coberturas seminaturais. Esta relación estrutural entre dinámica demográfica e patróns de uso do solo é un elemento central para comprender a vulnerabilidade territorial.

As análises recentes confirman que os concellos con menor densidade e maior avellentamento presentan unha maior proporción de superficie dominada por coberturas seminaturais e abandono, mentres que os concellos con maior dinamismo demográfico e económico manteñen maior proporción de superficie agraria activa ou especialización forestal produtiva. Esta correlación estatística entre estrutura demográfica e patróns de uso do solo permite entender o abandono non só como fenómeno económico, senón como resultado dunha dinámica territorial complexa.



Neste contexto, a sustentabilidade social do rural non pode ser avaliada exclusivamente a través de indicadores demográficos. Resulta igualmente relevante a capacidade dos territorios para xerar emprego, garantir condicións básicas de habitabilidade, accesibilidade a servizos, seguridade fronte aos riscos e xestión territorial mínima, especialmente en ámbitos de baixa densidade e avellentamento acusado, tal e como se vén subliñando nos enfoques actuais de política rural a escala europea.

3.2 O modelo das "Tres Galicia"

A diversidade interna do rural galego require unha lectura territorial diferenciada que permita adaptar a aplicación das políticas públicas ás condicións reais de cada ámbito. Neste sentido, a identificación de tres grandes realidades territoriais (Galicia urbana e periurbana, Galicia rural intermedia e Galicia de moi baixa densidade) non debe ser entendida como unha clasificación descritiva, senón como unha arquitectura operativa para mellorar a eficacia normativa.

Esta diferenciación resulta coherente tanto cos enfoques europeos de políticas *place-based* como coa normativa galega de ordenación do territorio, que recoñece a pluralidade de funcións do solo rústico. A súa utilidade reside en permitir unha aplicación selectiva e territorialmente intelixente dos instrumentos existentes, evitando aproximacións homoxéneas que ignoran as diferenzas na densidade e estrutura da poboación, na estrutura sectorial do emprego, na capacidade produtiva dos solos, estrutura da propiedade da terra, capital social e nivel de vulnerabilidade.

A aplicación indiferenciada de instrumentos agrarios, forestais e territoriais tende a concentrar a atención nos ámbitos con maior capacidade previa, mentres que os territorios máis fráxiles permanecen á marxe das dinámicas de mobilización e xestión activa, reforzando procesos de abandono e acumulación de risco.

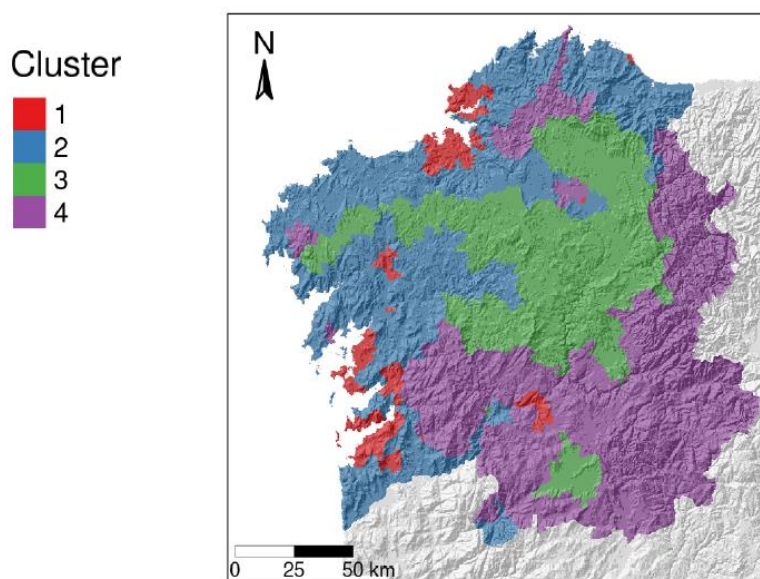
Desde unha perspectiva de ordenación do territorio (Corbelle & Crecente, 2014), identifícanse tres realidades espaciais que sintetizan as grandes dinámicas territoriais das últimas décadas:

- 1. Galicia urbanizada e forestada:** Localizada principalmente na franxa atlántica e zonas periurbanas, con presión por usos residenciais e forestación de especies de ciclo curto.
- 2. Galicia Activa:** Zonas do interior cun sector gandeiro e agrícola dinámico, con maior peso de cultivos e pastos.
- 3. Galicia Abandonada:** Áreas de montaña e do interior, dominadas polo mato e o bosque non xestionado, onde o risco de grandes incendios forestais (GIF) é máximo.

Esta clasificación, inicialmente formulada a partir dos cambios de uso do solo a escala parroquial, foi posteriormente afinada mediante análises municipais máis recentes baseadas en información detallada de coberturas (SIOSE) e técnicas de clasificación multivariante. Estes estudos permiten distinguir patróns territoriais homoxéneos que combinan proporción de superficie agraria, forestal, urbana e seminatural, así como variables demográficas, económicas e estruturais.

A análise municipal evidencia que o territorio galego pode organizarse nun gradiente funcional claro:

1. **Áreas urbanizadas e periurbanas**, onde se concentra a maior parte da poboación e da actividade económica, cunha presenza significativa de solo artificial e unha forestación frecuentemente asociada á expansión residencial dispersa.
2. **Áreas especializadas en produción forestal**, particularmente na fachada occidental e en determinados corredores interiores, caracterizadas pola elevada proporción de plantacións de coníferas e eucalipto destinadas á primeira transformación industrial.
3. **Áreas agrarias dinámicas**, fundamentalmente na metade norte do centro da comunidade e en zonas con mellor aptitude biofísica para produción forraxeira e gandeira, cunha maior proporción de superficie agraria útil e maior densidade de explotacións activas.
4. **Áreas dominadas por coberturas seminaturais e abandono**, localizadas principalmente en zonas de montaña e interior de moi baixas densidades demográficas, onde a perda de actividade agraria foi máis intensa e a vexetación espontánea ocupa amplas superficies.



Fonte: Corbelle-Rico, E., & López-Iglesias, E. (2024).



Aínda que esta clasificación pode presentar matices segundo o nivel de agregación, o elemento clave é que estas áreas seguen un **gradiente de densidade de poboación e intensidade económica decrecente**, que se corresponde cun aumento progresivo da presenza de abandono e de coberturas seminaturais.

Os estudos máis recentes permiten mesmo identificar, a escala municipal, combinacións específicas de uso do solo que consolidan este gradiente. Así, obsérvanse municipios cun predominio claro de superficie agraria útil e actividade gandeira intensiva, municipios cunha especialización forestal marcada, e municipios nos que as coberturas seminaturais e o abandono superan amplamente a superficie produtiva activa. Estes últimos coinciden, en boa medida, coas áreas de montaña e do interior, onde a perda de actividade agraria foi máis intensa nas últimas décadas.

Ademais, a análise empírica mostra que este patrón non pode explicarse exclusivamente pola aptitude biofísica dos solos. En concreto, se ben existe unha relación entre a aptitude agraria dos solos e o mantemento e dinamismo da actividade agrogandeira, tamén se constata que a fragmentación extrema da propiedade e a reducida dimensión media das parcelas son variables cun peso explicativo significativo na presenza do abandono das terras.

En particular, os municipios con maior atomización parcelaria presentan maiores dificultades para consolidar explotacións viables, o que favorece o retroceso da actividade agraria e a expansión da matogueira ou da forestación espontánea. Este proceso implica unha transformación estrutural da paisaxe: redúcese o mosaico agroforestal tradicional e aumenta a continuidade espacial da biomasa.

Desde a perspectiva da resiliencia territorial, esta constatación é especialmente relevante. As áreas dominadas por coberturas seminaturais e elevada fragmentación presentan maior continuidade estrutural do combustible vexetal, o que incrementa a probabilidade de grandes incendios de alta intensidade, especialmente en condicións de seca prolongada asociadas ao cambio climático.

Así, a tipoloxía territorial permite establecer unha relación directa entre patrón de uso dos solos, estrutura socioeconómica, fragmentación da propiedade e vulnerabilidade fronte ao lume, reforzando a idea de que as políticas deben adaptarse ás características específicas de cada unha destas realidades territoriais.

En definitiva, unha visión estratéxica do territorio rural non pode aspirar a unha solución uniforme para realidades que presentan combinacións distintas de aptitude produtiva dos solos, estrutura



demográfica e socioeconómica e configuración da propiedade. A resiliencia territorial dependerá, en boa medida, da capacidade para adaptar as políticas de ordenación e mobilización de terras ás características específicas de cada unha destas Galiciaas.

Esta lectura tipolóxica resulta especialmente útil para a mesa porque permite formular unha visión estratéxica baseada en funcións e criterios, e non exclusivamente en límites administrativos. Ao mesmo tempo, obriga a recoñecer que a planificación debe xestionar transicións e bordos entre tipoloxías (por exemplo, as áreas periurbanas e de interface), onde se concentran moitos dos conflitos de uso e boa parte da vulnerabilidade fronte ao lume.

3.3 Desagrarización e transformación socioeconómica

O proceso de desagrarización en Galicia foi profundo desde mediados do século XX, en especial nas catro décadas transcorridas desde a integración na UE. Entre 1950 e 2025 o emprego agrario reduciuse nun 95%, reflectindo a transición desde unha sociedade intensiva en man de obra agraria cara a unha economía terciarizada e crecente dependencia de actividades industriais e de servizos no medio rural. Na actualidade, o sector servizos emprega ao 63,3% da poboación ocupada que reside no medio rural, fronte ao 11% tan só que supón o emprego agrario (incluído o sector forestal). Con todo, esta terciarización non sempre implica dinamismo económico sólido: en boa medida responde a actividades vinculadas ao sector público, servizos de proximidade e transferencias (especialmente pensións), o que limita a súa capacidade tractora sobre o territorio.

A pesar de continuar sendo o pilar fundamental da xestión do solo e da configuración da paisaxe, o sector agrario e o complexo agroalimentario presentan vulnerabilidades estruturais que condicionan a súa capacidade de xerar emprego, fixar poboación e contribuír á resiliencia territorial.

En primeiro lugar, ademais das deficiencias estruturais das explotacións agrarias, destaca a **limitada capacidade de xeración de valor engadido na transformación dos produtos agrarios**. Segundo datos de 2023, a industria agroalimentaria galega engade 0,61 € por cada euro de Valor Engadido Bruto (VEB) da produción agraria. Esta relación evidencia un “pescozo de botella” na cadea de valor, cunha insuficiente transformación e diferenciación da produción primaria que reduce o potencial de creación de emprego e renda local.

En segundo lugar, a **fragmentación extrema da propiedade** constitúe unha das principais limitacións estruturais do sistema territorial galego. Con arredor de 1,74 millóns de propietarios de fincas rurais e 10,89 millóns de parcelas, Galicia presenta un dos niveis máis elevados de atomización parcelaria de Europa occidental. Esta estrutura, historicamente funcional nun modelo



agrario intensivo en traballo, converteuse nunha restrición significativa nun contexto de mecanización, esixencias de escala económica e competencia global. A fragmentación dificulta:

- A xestión activa e profesionalizada do territorio.
- A planificación coordinada de usos do solo.
- A mobilización de terras abandonadas.
- A posta en marcha de proxectos de diversificación produtiva.
- A prevención estrutural de incendios, ao facer moi complexas actuacións continuas sobre grandes superficies.

A esta realidade súmase a **desvinculación progresiva entre propiedade e residencia**, resultado de procesos migratorios e mobilidade funcional. A presenza cada vez maior de propietarios ausentes, con limitada capacidade ou interese na xestión activa das súas parcelas, incrementa a inercia do abandono e dificulta calquera estratexia colectiva de ordenación territorial. A iso hai que engadir que, dos propietarios que continúan residindo no noso medio rural, unha porcentaxe cada vez maior están tamén desvinculados da xestión das súas terras, como consecuencia do proceso de desagrarización.

A evidencia empírica recente a escala municipal reforza esta interpretación: os patróns de abandono agrario e forestación non se explican unicamente por factores biofísicos, senón tamén pola estrutura da propiedade. En particular, obsérvase unha asociación entre maior fragmentación parcelaria, retroceso da actividade agraria e incremento da continuidade de biomasa, o que introduce unha dimensión directa de risco estrutural fronte aos incendios forestais.

Outros elementos agravan esta vulnerabilidade. O **avellentamento da titularidade das explotacións agrarias** alcanza en Galicia unha intensidade especialmente elevada, moi superior á media española e europea: só o 3,90% das persoas titulares teñen menos de 35 anos, mentres que o 34,3% superan os 65 anos (Enquisa de Estrutura das Explotacións Agrarias, 2023). Esta estrutura demográfica compromete a continuidade xeracional e a capacidade de innovación do sector.

No ámbito forestal, a especialización predominante en madeira de trituración (eucalipto e piñeiro) destinada á pasta de papel e ao taboleiro limita a captura de valor e a diversificación produtiva, cunha presenza aínda reducida de segunda transformación e de frondosas de alto valor.

Con todo, os datos recentes presentan tamén elementos esperanzadores para un futuro mellor. O sector agroalimentario galego amosou nos últimos anos sinais claros de dinamismo. Segundo o informe sectorial da Fundación Juana de Vega, entre 2021 e 2023 o VEB do sector agroalimentario



(sector agrario e industrias agroalimentarias) medrou un 45%, explicando máis do 11% do crecemento total do PIB rexional. O seu peso no PIB situouse no 5,7% en 2023, empregando preto de 69.000 persoas. No período 2021-2024, o sector agrario estrito foi o terceiro que máis medrou en Galicia (+33,3%), superando outros como a construción ou a industria manufactureira.

Pola súa banda, a cadea forestal-madeira rexistrou neses anos un crecemento máis moderado (+5,4%), mentres que a pesca extractiva e a acuicultura amosaron un estancamento en valor, sendo a industria de transformación (conservas e procesado) a que sostén a xeración de valor no ámbito pesqueiro.

En conxunto, o rural galego atópase nunha situación de tensión estrutural: por unha banda, perda de base produtiva tradicional e limitacións estruturais que condicionan a xestión do territorio; por outra, sinais de dinamismo sectorial que indican potencial de transformación e creación de valor. A cuestión estratéxica non é só produtiva, senón territorial: como orientar esta capacidade de crecemento cara a modelos que reforcen un mellor aproveitamento do solo, reduzan as limitacións derivadas da fragmentación da propiedade e contribúan á resiliencia fronte aos incendios e ao cambio climático.

3.4 Dimensión social e capital relacional

A dimensión social do rural galego é un factor determinante da súa resiliencia. A xestión activa do territorio, a prevención estrutural dos incendios e a mobilización de terras non dependen só de instrumentos normativos ou incentivos económicos, senón da existencia dun tecido social capaz de cooperar e soste a acción colectiva no tempo.

Historicamente, o capital social estivo ligado á actividade agraria e ás redes de cooperación informal —veciñanza, traballo comunitario, estruturas colectivas como os montes veciñais— que facilitaban a transmisión interxeracional de coñecementos e a xestión compartida do territorio. Nas últimas décadas, este capital relacional debilitouse pola redución da poboación, o avellentamento, a maior dependencia de emprego externo, a falta de tempo para a participación e a progresiva desvinculación entre propiedade e residencia.

A pesar desta tendencia, as relacións de proximidade continúan sendo un activo potencial para a gobernanza territorial, sempre que existan condicións que canalicen esa confianza cara a obxectivos comúns.



Un dos principais desafíos é o desaxuste interxeracional. A elevada idade media das persoas titulares das explotacións contrasta coa baixa incorporación xuvenil á actividade agraria e ás estruturas comunitarias. As dificultades de acceso á terra, á vivenda e ao financiamento, xunto coa incerteza económica, limitan a renovación xeracional e comprometen a continuidade produtiva e a capacidade futura de xestión colectiva.

A conciliación e o acceso a servizos de proximidade constitúen factores estruturais da sustentabilidade social. A escaseza de recursos para coidados, transporte ou educación infantil, xunto coa persistencia de desequilibrios de xénero, dificulta a permanencia e o retorno de poboación nova, especialmente feminina.

Nalgúns territorios, a continuidade de explotacións agrarias depende cada vez máis de man de obra estranxeira. A súa integración social e residencial, incluíndo o acceso á vivenda, convértese nun elemento clave para a estabilidade produtiva. A existencia de parque edificado baleiro non garante dispoñibilidade real, debido á fragmentación da titularidade, ao estado das vivendas ou á ausencia de mercado de alugueiro estruturado.

En definitiva, a resiliencia territorial require habitabilidade, cohesión comunitaria e capacidade de acción colectiva. Sen renovación xeracional e sen estruturas de gobernanza activas, os instrumentos técnicos atopan límites na súa implementación. Pola contra, o reforzo do capital relacional pode actuar como multiplicador da eficacia das políticas de ordenación do territorio e prevención estrutural dos incendios.

3.5 Mobilidade e servizos

A elevada dispersión do hábitat en Galicia condiciona de forma estrutural a provisión de servizos e a organización da mobilidade. A baixa densidade encarece a prestación de servizos públicos (sanidade, educación, atención social) e dificulta a súa adaptación a unha poboación avellentada e decrecente.

Neste contexto consolidouse un modelo crecente de **mobildade pendular diaria**. A porcentaxe de persoas ocupadas que traballan nun concello distinto ao de residencia medrou do 37,8% en 2001 ao 42,8% en 2011 e ao 59,5% en 2021, segundo o último Censo de Poboación, reforzando a dependencia funcional das vilas de cabeceira e áreas urbanas. Este patrón favorece dinámicas de “rural residencial”, onde a vida cotiá e o acceso a servizos dependen de nodos externos.



A forte dependencia do vehículo privado introduce desigualdades e vulnerabilidades, especialmente para persoas maiores ou fogares con menor capacidade económica. En territorios con escasa oferta de transporte público, o acceso ao emprego, á educación ou á atención sanitaria pode verse seriamente limitado, afectando á habitabilidade e á permanencia da poboación.

As vilas de cabeceira desempeñan así un papel estratéxico como centros de servizos e articulación territorial. A súa capacidade para manter masa crítica en educación, sanidade e comercio resulta determinante para a viabilidade do rural circundante. Sen unha planificación integrada, pode reforzarse a concentración funcional e a desactivación progresiva dos núcleos máis periféricos.

No ámbito dixital, a mellora da cobertura non garante a inclusión efectiva. Aínda que o acceso 4G e satelital é case universal, o uso real de internet no rural sitúase arredor dun 10% por debaixo das áreas urbanas (OSIMGA, 2019), debido ao custo e á menor capacitación dixital dunha poboación máis avellentada. A dixitalización pode complementar o acceso a servizos, pero non substitúe a necesidade dunha presenza territorial mínima nin resolve por si soa as limitacións estruturais de mobilidade.

Desde a perspectiva da ordenación do territorio e da resiliencia, mobilidade e servizos son condicións básicas para a presenza humana activa e para a capacidade de resposta ante emerxencias. Un territorio sen conexión nin servizos suficientes tende á desactivación progresiva, o que incrementa a vulnerabilidade estrutural fronte aos incendios forestais. A planificación debe, por tanto, integrar estrutura de asentamentos, papel das vilas de cabeceira e accesibilidade como elementos centrais dunha estratexia territorial resiliente.

3.6 Estrutura de usos do solo e conflitos territoriais

A configuración actual dos usos do solo en Galicia non é simplemente o resultado de decisións individuais acumuladas, senón a expresión territorial dun proceso histórico de transformación económica, demográfica e institucional. A paisaxe galega —tradicionalmente caracterizada por un mosaico agroforestal diverso, intensamente xestionado e socialmente integrado— foi progresivamente substituída por unha estrutura máis homoxénea, fragmentada na propiedade e cada vez máis desconectada da base produtiva agraria.

En coherencia coa Lei do Solo de Galicia, que recoñece a pluralidade de funcións do solo rústico máis alá da súa dimensión produtiva, o territorio rural non pode ser concibido nin regulado baixo a expectativa de uso produtivo universal. A ordenación do solo debe orientarse á definición explícita de funcións territoriais diferenciadas, produtivas, preventivas, ecosistémicas ou de protección, en



función da aptitude biofísica, da estrutura da propiedade, da capacidade efectiva de xestión e do nivel de vulnerabilidade existente, estruturalmente ineficaz.

Segundo os datos recollidos no proxecto SHERPA, só arredor do 21% da superficie galega corresponde actualmente a cultivos e pastos, mentres que aproximadamente o 41% é superficie forestal ou está en situación de abandono. A esta cifra cómpre engadir a presenza significativa de montes veciñais en man común, que representan unha porcentaxe relevante da superficie total e constitúen unha singularidade institucional de enorme potencial estratéxico.

Esta distribución non é neutra desde o punto de vista territorial. O descenso continuado da superficie agraria útil e o avance da forestación —planificada nalgúns casos, espontánea noutros— alteraron profundamente a estrutura do territorio, reducindo o mosaico produtivo que historicamente funcionaba como barreira natural fronte aos incendios e como soporte dunha economía rural diversificada.

O proceso de abandono agrario iniciado a finais do século XX non foi compensado por unha reconversión planificada dos usos do solo. A retirada da actividade agraria deixou amplas superficies sen xestión activa, favorecendo:

- A colonización natural por matogueira.
- A forestación con especies de crecemento rápido.
- A homoxeneización estrutural do territorio.

As análises municipais baseadas en series SIOSE amosan que estes cambios de uso do solo (abandono, expansión de plantacións e incremento de coberturas seminaturais) presentan patróns territoriais diferenciados, dando lugar a grupos de concellos con estruturas de uso do solo claramente separadas (áreas máis urbanizadas, áreas de produción forestal, áreas agrarias e áreas dominadas por coberturas seminaturais). (Corbelle-Rico & López-Iglesias, 2024).

A literatura recollida en Martínez-Filgueira et al. (2017) sinala que este proceso non foi uniforme. Nas áreas máis dinámicas produciuse unha intensificación agraria ou forestal, mentres que nas zonas de montaña o abandono foi máis acusado.

O resultado é unha crecente polarización territorial:

- **Áreas intensificadas**, con elevada especialización produtiva.
- **Áreas abandonadas**, con perda de función económica e aumento do risco ambiental.



Este patrón incrementa a vulnerabilidade estrutural fronte aos incendios, ao reducir a presenza de actividades agrarias que historicamente actuaban como elemento de descontinuidade do combustible vexetal.

O sector forestal representa un activo económico relevante para Galicia. Non obstante, o modelo predominante, baseado na especialización en especies de crecemento rápido destinadas á primeira transformación industrial, presenta limitacións estruturais:

- Elevada dependencia de mercados globais.
- Baixa captura de valor engadido no territorio.
- Externalidades ambientais significativas.
- Incremento do risco de incendios en determinadas configuracións espaciais.

A cuestión non é forestal versus agrario, senón a ausencia dunha planificación integrada que articule ambos usos segundo criterios de capacidade produtiva, ecolóxica e de risco.

A evidencia recente subliña que, xunto coa aptitude biofísica (p.ex. idoneidade para produción forraxeira ou para especies forestais), a estrutura da propiedade —e en particular a fragmentación— contribúe a explicar por que determinados concellos presentan máis abandono e, por tanto, maior risco asociado.

3.7 Incendios forestais e vulnerabilidade territorial

O problema dos incendios forestais en Galicia ten un carácter crónico e está estreitamente vinculado aos cambios nos usos do solo e á falta de ordenación territorial nas últimas décadas. A vulnerabilidade do medio rural fronte ao lume é un dos principais obstáculos para acadar un territorio resiliente.

• **Estatísticas de incidencia:** Segundo os datos recollidos, a superficie queimada anualmente en Galicia sitúase nunha media de 18.092 hectáreas nos últimos 11 anos, cunha frecuencia media de 3.200 incendios ao ano. Con todo, máis alá do valor medio anual, a evolución recente amosa un patrón recorrente de episodios extremos: en intervalos de 4–6 anos rexístranse campañas con superficies queimadas próximas ou superiores ás 50.000 hectáreas. Estes anos críticos non constitúen anomalías illadas, senón expresións periódicas dunha vulnerabilidade estrutural asociada á acumulación de biomasa ligada á insuficiente xestión activa do territorio e ás condicións meteorolóxicas adversas. Neste contexto, o valor medio tende a suavizar a percepción do risco,



mentres que a recorrencia destes picos permite comprender mellor a natureza do desafío territorial e a necesidade de medidas preventivas estruturais.

- **Abandono e carga de biomasa:** O abandono das terras agrícolas e a conversión de áreas de vexetación seminatural en matogueira incrementan a continuidade da biomasa, o que aumenta exponencialmente o risco de grandes incendios forestais. Os patróns municipais dominados por coberturas seminaturais e abandono son especialmente sensibles a este mecanismo: a continuidade e acumulación de biomasa, combinada con baixa xestión activa, eleva o risco estrutural e dificulta a extinción en episodios de seca e vento.

- **Modelo forestal e proximidade aos núcleos:** A proliferación de plantacións forestais de especies de crecemento rápido, como o eucalipto e o piñeiro, especialmente cando se atopan preto das vivendas, xera graves problemas de seguridade e aumenta a virulencia dos lumes.

- **Impacto do cambio climático:** Os expertos sinalan que o cambio climático está a agravar o perigo a través de períodos de seca máis intensos, o que fai que os incendios sexan máis perigosos e difíciles de extinguir.

- **Xestión activa como devasa:** A visión estratéxica da mesa debe considerar a mobilización de terras para usos agrogandeiros non só como actividade económica, senón como unha ferramenta de defensa que actúe como devasa natural e rompa a continuidade forestal. Neste sentido, a evidencia recente suxire que a reorganización funcional do solo e a recuperación de superficies agrarias en áreas estratéxicas pode ter un efecto relevante na redución do risco, ao reforzar o mosaico e diminuír a continuidade do combustible.

3.8 Montes veciñais e gobernanza colectiva: unha oportunidade singular

Os montes veciñais en man común constitúen unha singularidade institucional do sistema territorial galego cun enorme potencial estratéxico. Segundo o Sistema de indicadores da administración dixital da Xunta de Galicia, existen actualmente 3.417 montes veciñais en man común que ocupan unha superficie total de 662.379,96 hectáreas, cunha superficie media próxima ás 194 hectáreas por monte. Estas cifras evidencian que non se trata dun fenómeno residual, senón dun dos principais suxeitos territoriais de Galicia en termos de superficie e capacidade efectiva de xestión.

Nun contexto caracterizado pola extrema fragmentación da propiedade privada —con arredor de 1,74 millóns de propietarios de fincas rurais—, os montes veciñais representan unha escala de xestión intermedia que permite superar parcialmente as limitacións estruturais do minifundio. A súa



dimensión media facilita a planificación conxunta, a execución de actuacións continuas sobre grandes superficies e a integración da prevención estrutural de incendios na xestión ordinaria do territorio.

Cando a gobernanza está activada e profesionalizada, estas entidades permiten articular diversificación forestal, certificación sostible, proxectos de enerxías renovables e aproveitamentos multifuncionais —recreativos, turísticos ou ambientais— nun marco de corresponsabilidade comunitaria. Ao tratarse de estruturas colectivas con base social, constitúen tamén un espazo privilexiado para reforzar o capital relacional e a capacidade de coordinación territorial, elementos clave para mobilizar terras, reducir a continuidade da biomasa e xestionar conflitos de uso do solo.

A súa escala territorial —máis de 660.000 hectáreas— convérteos nun actor central para calquera estratexia de reorganización funcional do solo e mellora da resiliencia fronte aos incendios forestais. Desde unha perspectiva estratéxica, o reforzo das capacidades técnicas, organizativas e financeiras dos montes veciñais pode constituír unha das pezas estruturais dun modelo territorial máis resiliente, especialmente en ámbitos dominados polo abandono ou pola fragmentación privada extrema.

Ao mesmo tempo, o marco normativo atribúe á Administración autonómica un papel relevante na garantía da xestión efectiva da propiedade comunal. Instrumentos como a declaración de abandono —prevista para situacións de inactividade prolongada— ou os procedementos de deslinde e clarificación xurídica dos montes veciñais constitúen ferramentas clave para reforzar a seguridade xurídica e facilitar a mobilización e xestión activa destes espazos.

A aplicación efectiva destes mecanismos pode resultar determinante para superar situacións de bloqueo organizativo e fortalecer o papel dos montes veciñais como suxeitos territoriais activos.

3.9 A necesidade dunha ordenación funcional do solo

A situación actual evidencia que o uso do solo en Galicia responde en gran medida á inercia histórica, ás decisións individuais acumuladas e á aplicación sectorial das políticas públicas, máis que a unha planificación funcional integrada do territorio.

A complexidade e persistencia das transformacións que afectan ao territorio rural fan necesaria a existencia de marcos normativos sólidos, coherentes e con continuidade no tempo, capaces de ofrecer estabilidade e orientación estratéxica á acción pública. Neste sentido, a Estratexia Galega



de Cambio Climático e Enerxía 2050 introduce un criterio transversal determinante para a lectura e aplicación das políticas territoriais no rural galego, ao vincular de maneira directa a adaptación climática coa organización dos usos do solo e coa capacidade efectiva de xestión do territorio.

Desde esta perspectiva, a prevención de riscos, a política forestal, a recuperación de terras agrarias e a planificación do desenvolvemento rural deixan de operar como ámbitos sectoriais independentes e pasan a depender da coherencia funcional do territorio. A estratexia consolida así a ordenación funcional do solo como condición necesaria para a eficacia conxunta da Lei do Solo, da Lei 11/2021 de recuperación da terra agraria, do Plan Forestal e da aplicación da PAC, ao situar a redución da vulnerabilidade territorial como obxectivo común.

Un enfoque estratéxico require definir con claridade **que funcións debe cumprir cada ámbito territorial** nun contexto de cambio climático, despoboación e risco estrutural de incendios. A ordenación funcional do solo non pode limitarse á regulación do solo urbanizable nin á clasificación administrativa de usos, senón que debe abordar de maneira integrada o conxunto do espazo rural e as súas múltiples funcións produtivas, ambientais, sociais, enerxéticas e de acollida de infraestruturas.

Isto implica, como mínimo:

1. Cartografiar a capacidade produtiva, ecolóxica e de risco dos solos.
2. Identificar zonas prioritarias para a actividade agrogandeira como infraestrutura territorial de produción e descontinuidade do combustible.
3. Definir áreas forestais segundo criterios de sustentabilidade, diversificación e seguridade.
4. Delimitar ámbitos de conservación e restauración ecosistémica con funcións explícitas (biodiversidade, regulación hídrica, captura de carbono).
5. Integrar a prevención estrutural de incendios e a xestión da interface urbano-forestal na planificación ordinaria.
6. Planificar a localización de infraestruturas estratéxicas (transporte, enerxía, telecomunicacións, abastecemento e defensa contra incendios) segundo criterios de compatibilidade territorial, eficiencia e resiliencia.
7. Ordenar a implantación de enerxías renovables en coherencia coa paisaxe, os usos produtivos e a distribución equilibrada de impactos e beneficios.
8. Articular instrumentos efectivos de mobilización e xestión conxunta da terra.



Desde esta perspectiva, o territorio rural non é só soporte de produción agraria ou forestal, senón tamén infraestrutura ecosocial e soporte físico de sistemas estratéxicos (enerxéticos, de transporte, hidráulicos e dixitais) que condicionan a cohesión territorial e a seguridade colectiva.

As tipoloxías municipais baseadas en patróns de uso do solo ofrecen unha base operativa para esta ordenación funcional, ao permitir diferenciar ámbitos e orientar prioridades distintas —agrarias, forestais, de conservación, enerxéticas, infraestruturais ou de prevención estrutural— segundo a combinación de usos, demografía, fragmentación e vulnerabilidade.

Na práctica, o planeamento urbanístico e a aplicación sectorial das políticas continúan operando, en moitos ámbitos, baixo unha expectativa implícita de uso produtivo universal. Esta disonancia tradúcese en conflitos recorrentes de uso, dificultades para mobilizar terras abandonadas, fragmentación da intervención pública e incremento da continuidade de biomasa en áreas sen capacidade estrutural de sostemento da actividade.

O problema non é a existencia de abandono en si mesma, senón a ausencia dunha ordenación funcional explícita que permita asignar funcións territoriais coherentes cos límites reais de cada ámbito. Sen esta clarificación, os instrumentos existentes tenden a actuar de maneira reactiva, sen capacidade para reorganizar o territorio nin reducir a vulnerabilidade estrutural fronte a riscos como os incendios forestais.

En definitiva, ordenar funcionalmente o solo significa explicitar funcións, priorizar localizacións e xestionar transicións entre ámbitos, asumindo que non todo o territorio pode nin debe cumprir as mesmas expectativas, pero si debe desempeñar funcións claras e coherentes co obxectivo de resiliencia territorial.

4. Tendencias e escenarios de futuro.

A reflexión estratéxica sobre o territorio rural galego require explicitar con claridade cara a onde conducen as dinámicas actuais e que alternativa resulta desexable se o obxectivo é mellorar a resiliencia integral do territorio, abordando non só a vulnerabilidade aos incendios forestais, senón tamén a outros riscos estruturais asociados ao cambio climático, despoboación e fragmentación do territorio, promovendo un enfoque adaptativo e multifuncional na xestión do territorio. Formular escenarios non implica predición, senón clarificación de opcións que permiten identificar inercias, anticipar consecuencias e definir prioridades de acción.

Escenario inercial: continuidade, polarización e conflito



De manterse as tendencias actuais sen unha reorganización funcional do solo, consolidaranse cinco dinámicas principais:

- **Espiral de debilitamento demográfico e de servizos**, co risco de maior privatización ou perda de calidade dos servizos básicos, ampliando a fenda territorial.
- **Concentración en vilas de cabeceira**, deixando amplas áreas sen xestión activa e reforzando o modelo de rural dependente.
- Polarización territorial, entre concellos con base agraria intensiva e especializada e outros dominados por abandono e coberturas seminaturais.
- **Conflitos crecentes de uso do solo**, pola competencia entre expansión forestal, necesidades de base territorial agraria, conservación ambiental e implantación de infraestruturas enerxéticas.
- **Incremento da vulnerabilidade estrutural**, derivado da continuidade de biomasa, da fragmentación persistente da propiedade e da ausencia de coordinación territorial.

Neste escenario, o risco de grandes incendios non sería un fenómeno excepcional, senón a expresión periódica dun territorio funcionalmente desestruturado e socialmente máis desigual.

Escenario desexable: resiliencia e diferenciación funcional

A alternativa pasa por unha reorganización explícita das funcións territoriais baseada en cinco principios:

- **Base produtiva sustentable e con maior valor engadido**, orientada a reforzar unha actividade agraria e agroalimentaria viable, vinculada ao territorio e compatible coa prevención estrutural, que manteña superficies xestionadas e xere emprego de calidade.
- **Xestión forestal diversificada e orientada á seguridade**, avanzando cara a un modelo forestal menos homoxéneo, mellor integrado no mosaico territorial e coherente cos obxectivos de adaptación climática e redución do risco de incendios.
- **Habitabilidade e gobernanza activa**, garantindo condición básicas para vivir e traballar no rural, ao tempo que se fortalecen as estruturas de cooperación e xestión colectiva (proprietarios, montes veciñais, entidades locais), imprescindibles para mobilizar terras, coordinar usos e prever conflitos.
- **Ordenación funcional explícita do solo**, definindo con claridade que funcións deben priorizarse en cada ámbito territorial (agrarias, forestais, de conservación, infraestruturais ou enerxéticas), evitando superposicións desordenadas e conflitos recorrentes.



- **Redución da continuidade estrutural da biomasa**, integrando a prevención como criterio ordinario de planificación, recuperando mosaicos e priorizando a xestión activa en zonas estratéxicas para reducir a vulnerabilidade.

A transición cara a este escenario require políticas diferenciadas segundo o tipo de territorio, coordinación entre instrumentos sectoriais e mecanismos efectivos de mobilización e xestión conxunta da terra. En definitiva, a resiliencia territorial non dependerá só do volume de actividade económica, senón da configuración espacial dos usos do solo, da capacidade de xestión de conflitos, da coherencia entre políticas sectoriais e da capacidade de adaptarse a riscos estruturais como o cambio climático, a fragmentación territorial e a perda de funcionalidade no territorio.

5. Formulación estratéxica do debate: funcións do territorio e resiliencia

A miúdo, o debate sobre o territorio rural galego adoita concentrarse no problema dos incendios forestais. Con todo, reducir a discusión ao lume sería un erro estratéxico xa que os incendios son un síntoma extremo dunha perda máis ampla de funcionalidade territorial, asociada á homoxeneización dos usos do solo, á desactivación produtiva e á insuficiencia de mecanismos de gobernanza e xestión activa. O que está en xogo é o conxunto de condicións que permiten que o rural cumpra funcións produtivas, ambientais e sociais clave para o país: soberanía e seguridade alimentaria, cohesión territorial e igualdade de oportunidades, seguridade fronte a eventos climáticos extremos, calidade paisaxística e patrimonio cultural, capacidade de xerar actividade económica distribuída e sustentabilidade fiscal da provisión de servizos nun territorio disperso.

Galicia dispón dun conxunto amplo de instrumentos normativos e programáticos con potencial para abordar os retos do territorio rural, como son a Lei 11/2021 *de recuperación da terra agraria*, os instrumentos da PAC, o Plan Forestal de Galicia, a normativa de ordenación do solo e a planificación climática. Estes instrumentos incorporan obxectivos que van máis alá da produción, incluíndo a prevención de incendios, a ordenación de usos e a adaptación ao cambio climático.

Non obstante, a súa eficacia vese seriamente limitada cando se aplican sen unha diferenciación territorial explícita. A evidencia recente indica que, en ausencia desta diferenciación, os instrumentos tenden a operar como mecanismos de estímulo sectorial, desvinculados da realidade funcional do territorio, o que reduce a súa capacidade para mobilizar terras, coordinar usos e actuar como ferramentas de prevención estrutural.



Desde esta perspectiva, a ordenación funcional do solo non constitúe un simple instrumento, senón unha condición necesaria para mellorar a aplicación dos existentes. Trátase de aliñar os obxectivos produtivos, preventivos e ambientais coa capacidade real de xestión de cada ámbito territorial, evitando expectativas normativas inviables e priorizando intervencións con impacto real na redución do risco

Este apartado ten unha finalidade instrumental para a Mesa que é ordenar o debate en termos de funcións e criterios, de modo que as propostas do Foro sexan coherentes entre si e territorialmente aplicables en realidades moi diferentes. A pregunta central, por tanto, non é só como mellorar as capacidades de extinción, senón como reorganizar o territorio para reducir a vulnerabilidade estrutural e recuperar unha estrutura máis diversa, xestionada e resiliente.

Unha visión estratéxica require explicitar para que debe servir o territorio rural galego. O rural non é un espazo residual nin exclusivamente produtivo, senón unha infraestrutura estratéxica do país e debe cumprir simultaneamente un conxunto de funcións que, en termos xerais, poden agruparse en cinco ámbitos:

1. **Función produtiva agraria**, vinculada á produción de alimentos e á sostibilidade das cadeas agroalimentarias, pero tamén ao mantemento de superficies abertas e ao papel da actividade agraria como elemento de descontinuidade da biomasa e de fixación de poboación.
2. **Función produtiva forestal**, asociada á produción de madeira e biomasa, ao desenvolvemento de cadeas de valor e á captura de carbono, cunha atención expresa á compatibilidade co risco e coa diversidade territorial.
3. **Función de conservación e servizos ecosistémicos**, que inclúe biodiversidade, regulación hídrica, protección do solo e mantemento da paisaxe, con implicacións directas na adaptación ao cambio climático.
4. **Función de soporte de infraestruturas e servizos básicos**, referida a mobilidade e conectividade (transporte e telecomunicacións), abastecemento e seguridade territorial, incluída a capacidade de resposta ante emerxencias.
5. **Función enerxética renovable**, que abrangue eólica, fotovoltaica e biomasa, e que introduce dilemas de localización, compatibilidade con paisaxe e biodiversidade, e distribución de impactos e beneficios.

A transición enerxética ofrece unha oportunidade real para xerar actividade e recursos, pero esixe criterios explícitos de localización e gobernanza: compatibilidade con valores ambientais e paisaxísticos, coordinación coa prevención de riscos (incluído o lume) e mecanismos transparentes de retorno territorial que melloren a lexitimidade social dos proxectos.



A resiliencia territorial non depende só de que estas funcións existan, senón da súa **distribución espacial**. Non todas as funcións poden localizarse en calquera lugar sen xerar conflitos e aumentar vulnerabilidades. A evidencia recollida no documento —incluíndo as tipoloxías territoriais derivadas das análises municipais— indica que Galicia presenta realidades moi diferenciadas e que a combinación entre usos do solo, estrutura da propiedade, densidade demográfica e risco estrutural de incendio varía de forma significativa entre ámbitos.

Isto obriga a introducir unha cuestión central para o debate: **onde** deben localizarse as funcións estratéxicas do territorio rural e **con que criterios**. A localización de determinadas plantacións forestais na interface urbano-forestal, a implantación de infraestruturas e enerxías renovables en territorios en proceso de abandono, a priorización de usos agrarios en ámbitos de alto risco estrutural, ou a delimitación de áreas de conservación e restauración son decisións que afectan directamente á vulnerabilidade e á capacidade adaptativa do sistema. A resiliencia fronte ao lume require mosaico, diversidade e presenza humana activa; pola contra, un territorio continuo en biomasa e deshabitado tende a ser estruturalmente vulnerable.

A definición dunha visión estratéxica require facer explícitas as tensións estruturais entre funcións, que con frecuencia se manifestan en forma de conflitos e dificultade práctica á hora de poñer en marcha iniciativas de planificación ou xestión territorial. Algúns exemplos destas tensións son: (i) expansión forestal produtiva versus mantemento de superficies agrarias xestionadas; (ii) renovables e infraestruturas versus paisaxe, biodiversidade e usos produtivos; (iii) conservación estrita versus conservación xestionada e multifuncional; (iv) protección de persoas e patrimonio na interface urbano-forestal versus decisións de ordenación e xestión do combustible; e (v) distribución territorial de custos e beneficios, clave para a aceptación social.

A experiencia recente mostra que a vulnerabilidade territorial non é só resultado de decisións privadas ou dinámicas económicas, senón tamén de limitacións institucionais como a fragmentación competencial, instrumentos pouco coordinados e incentivos non aliñados entre políticas agrarias, forestais, ambientais, enerxéticas e urbanísticas. Por iso, unha visión estratéxica viable require gobernanza multinivel, con clarificación de responsabilidades, coordinación entre escalas e cooperación público-privada que permita pasar do diagnóstico á implementación.

Sobre esta base, a mesa debe posicionarse ante dilemas estratéxicos que non teñen resposta sinxela, pero que resultan imprescindibles para orientar decisións e prioridades no horizonte 2035. Con ese fin propóñense algunhas cuestións previas para a reflexión e o debate:



Documento de partida “Visión estratéxica do rural”

- Para que debe servir o territorio rural galego e que funcións deben ser prioritarias (agrarias, forestais, conservación, infraestruturas, enerxías renovables, ...)?
- Onde deben localizarse esas funcións e con que criterios? Debe existir unha zonificación explícita de funcións prioritarias do territorio?
- Pode Galicia permitirse un rural sen agricultura? En que territorios resulta estratéxica unha reagrarización parcial e que superficie de uso agrario sería necesaria para garantir resiliencia?
- Que modelo agropecuario e forestal son compatibles coa resiliencia climática e coa redución do risco estrutural de grandes incendios? Como se poden integrar ambos os modelos de xeito sostible e adaptado ás características territoriais de cada zona?
- Como integrar a ordenación do solo e a prevención estrutural de incendios, incorporando criterios como continuidade de biomasa, interface urbano-forestal e capacidade de xestión activa?
- Como retribuír as funcións do territorio que non xeran rendemento directo de mercado —especialmente as ambientais, preventivas e algunhas ecosistémicas— e que combinación de instrumentos (mercado, incentivos públicos, compensacións) resulta máis eficaz?
- Que relación existe entre dinamismo demográfico e socioeconómico e boa xestión do territorio rural? O crecemento da poboación garantiría unha xestión do territorio axeitada? É sempre condición necesaria para mellorar a xestión?
- Nas áreas con despoboamento acusado, é preciso asumir novos modelos de xestión territorial, con maior peso de persoas e entidades non residentes e da xestión pública de espazos naturais?
- Como integrar as infraestruturas enerxéticas no rural fronte a usos produtivos tradicionais e servizos ecosistémicos? Como distribuír impactos e beneficios territorialmente?
- Como garantir o acceso universal a servizos nun territorio disperso sen incrementar desigualdades e sen comprometer a sustentabilidade fiscal?
- Que escala territorial é a máis axeitada para planificar (parroquia, concello, comarca, ...) e como articular unha gobernanza multinivel e un capital social para implementar unha reorganización funcional baseada en resiliencia e multifuncionalidade?

Este documento de partida debe entenderse como base para unha deliberación colectiva orientada a definir criterios e prioridades de ordenación funcional do territorio rural galego, co foco posto na resiliencia e na compatibilización de funcións, nun marco socialmente lexítimo, que sexa percibido



como xusto e aceptable polas comunidades locais, e territorialmente diferenciado, tendo en conta as características e necesidades específicas de cada zona.

6. Bibliografía

- Corbelle-Rico, E., & Crecente Maseda, R. (2014). Urbanización, forestación y abandono: cambios recientes en el paisaje de Galicia, 1985–2005. *Revista Galega de Economía*, 23(1), 35–52.
- Corbelle-Rico, E., & López-Iglesias, E. (2024). Farmland abandonment and afforestation—Socioeconomic and biophysical patterns of land use change at the municipal level in Galicia, Northwest Spain. *Land*, 13(9), 1394.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas. Resultados estructurales nacionales y por comunidades autónomas*. INEbase. <https://www.ine.es>
- European Commission. (2021). *A long-term vision for the EU’s rural areas – Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*. COM(2021).
- Eurostat. (s. f.). *Degree of Urbanisation (DEGURBA)*. Recuperado o 23 de febreiro de 2026, de <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Andrade Calvo, J. M. (2025). *Contribución dos sectores agroalimentario, forestal e pesqueiro ao crecemento da economía galega (2021–2023)*. Fundación Juana de Vega, Servizo de Estudos e Informes Sectoriais. ISSN 2792-3789.
- Instituto Galego de Estatística (IGE). (2025). *Panorama rural-urbano*. https://www.ige.gal/web/mostrar_seccion.jsp?codigo=0701
- López-Iglesias, E. (2019). O sector agrario e agroalimentario en Galicia: Balance das transformacións desde a integración europea (1986–2016). *Revista Galega de Economía*, 28(3), 1–20.
- López-Iglesias, E. (2019). Realidade actual e retos futuros do medio rural en Galicia. En X. X. (Ed.), *Pasado, presente e futuro do mundo rural. Feiraco, un modelo cooperativo de 50 anos* (pp. 75–106). Edicións Galaxia.
- Martínez-Filgueira, X. M., Peón, D., & López-Iglesias, E. (2017). Intra-rural divides and regional planning: An analysis of a traditional emigration region (Galicia, Spain). *European Planning Studies*, 25(7), 1237–1255. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1319465>



Documento de partida “Visión estratéxica do rural”

- Observatorio da Sociedade da Información e a Modernización de Galicia (OSIMGA). (2019). *Indicadores sobre uso de internet e fenda dixital territorial en Galicia*. Xunta de Galicia.
- SHERPA Project Consortium. (2023). *Sustainable Hub to Engage into Rural Policies with Actors*. Horizon 2020 Programme of the European Union. <https://rural-interfaces.eu/>
- Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (SIOSE). (2005–2017). *Series de coberturas e cambios de uso do solo*. Instituto Geográfico Nacional / Ministerio para la Transición Ecológica.
- Xunta de Galicia, Consellería do Medio Rural. (2026). *Sistema de indicadores da administración dixital. Cadro de mando de estrutura da propiedade forestal: Montes veciñais en man común*. <https://indicadores-forestal.xunta.gal>
- Xunta de Galicia. (2019). *Estratexia Galega de Cambio Climático e Enerxía 2050 (EGCCE 2050)*.
- Xunta de Galicia. (2021). *Lei 11/2021, do 14 de maio, de recuperación da terra agraria de Galicia*. *Diario Oficial de Galicia*.



Foro Territorio Rural Resiliente

SANTIAGO DE COMPOSTELA 28/05/26

ORGANIZA



Fundación
Juana de Vega

USC LABORATE
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
LABORATORIO DO TERRITORIO

COLABORA



FUNDACIÓN
ROBERTO RIVAS



COLEXIO
PROFESIONAL
DE XORNALISTAS
DE GALICIA

RIA