CONAMA 2026

El paisaje como criterio de planificación del territorio rural y la comarcalización agraria

Edita: Fundación Conama

Año: 2026

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

Personas autoras de la presente comunicación técnica

Autor Principal de la comunicación: José María García Asensio. Consultor. Grupo TRAGSA.

Otros Autores: Manuel Hidalgo García. TRAGSATEC.

Raúl Conde González. TRAGSATEC.

Índice

1. Resumen 1
2. Paisaje y agrupaciones 2
3. Comarcalización agraria 4
4. Criterios de ruralidad 6
5. Resultados y conclusiones 7
6. Bibliografía 10

1. Resumen

El propósito general del Convenio Europeo del Paisaje es animar a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad y llevar al público, a las instituciones y a las autoridades locales y regionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas al mismo.

El Convenio reconoce todas las formas de los paisajes naturales, rurales, urbanos y periurbanos, y tanto los emblemáticos como los ordinarios, considerando los valores naturales y culturales ligados a la diversidad y calidad de los paisajes.

Asimismo, compromete a tomar medidas generales de reconocimiento de los paisajes; de definición y caracterización; de aplicación de políticas para su protección y gestión; de participación pública y de integración de los paisajes en las políticas de ordenación del territorio, así como en las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales.

En este sentido, cabe destacar el trabajo de caracterización realizado para España por la Universidad Autónoma de Madrid con el Ministerio de Medio Ambiente, resultando la publicación del Atlas de los Paisajes de España. En su nivel más general, este trabajo establece conjuntos paisajísticos o asociaciones de tipos de paisaje, respondiendo a unidades mayores que reúnen tipos próximos por topografía, bioclima y organización del territorio, definiendo 30 grandes conjuntos paisajísticos.

Respecto a los criterios para establecer la ruralidad de un territorio, cabe destacar aspectos de estructura productiva como porcentaje de población activa dedicada al sector primario (agricultura, ganadería, explotación forestal, turismo rural…), aspectos de accesibilidad, así como demográficos en función de la densidad de población a su tamaño. Atendiendo a este último, organismos como la OCDE fijaron tradicionalmente el umbral de ruralidad el correspondiente a una densidad de población por debajo de los 100 habitantes por kilómetro cuadrado. En España, el criterio de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, lo define como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km2.

Como agregación de municipios, y con un carácter uniforme desde el punto de vista agrario para la planificación, destacan las Comarcas Agrarias; unidades espaciales intermedias entre la provincia y el municipio, sin personalidad jurídico-administrativa. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación actualizó la comarcalización agraria actualmente vigente para todo el territorio español. Desde el punto de vista agrario representan áreas con una cierta homogeneidad en su potencial productivo, sistemas de cultivo y aprovechamiento agrario, así como desarrollo económico.

Mediante el tratamiento con sistema de información geográfica de las distintas capas relativas a Comarcas Agrarias, datos municipales de población del Instituto Nacional de Estadística, y conjuntos paisajísticos del Atlas de los paisajes de España, se indican unos primeros resultados generales a nivel nacional.

En torno al 50% de las comarcas agrarias de España pertenecerían al criterio de ruralidad, conforme a una densidad de población inferior a un habitante por hectárea. Y en cuanto a la superficie que ocupan estas comarcas, abarcaría el 60% del territorio nacional. Si a dicho criterio sumamos el de población municipal de la Ley de desarrollo rural, descartando como rural todas las comarcas que cuenten con algún municipio que no cumpla con el mismo, las comarcas rurales cubrirían, en todo caso, algo más del 50% del territorio español, correspondiendo principalmente al interior y fuera de los principales núcleos de población.

Los conjuntos paisajísticos que más abundan en extensión, en dicho medio rural, son: Sierras y depresiones del interior ibérico y sus bordes, Penillanuras y piedemontes adehesados, Páramos y mesas, Campiñas, Llanos interiores, Sierras y montañas atlánticas y subtalánticas, Sierras, valles y depresiones del sistema ibérico, Muelas y parameras ibéricas, Sierras y valles pirenaicos, Macizos montañosos septentrionales, Cuencas y depresiones atlánticas y subatlánticas, Macizos montañosos béticos, Cuencas y depresiones mediterráneas, Vegas y riberas, Sierras béticas y Macizos montañosos del interior ibérico; que cubren el 97% del territorio rural nacional.

Se requiere integrar distintos criterios de ruralidad y definición de unidades operativas de trabajo, y profundizar en tipologías y elementos del paisaje, para alcanzar una concepción de síntesis que reconoce el carácter de cada territorio y su población, paisaje y paisanaje, permitiendo una planificación integradora del medio rural.

Palabras clave: paisaje, territorio, ruralidad, comarca agraria, planificación rural

2. Paisaje y agrupaciones

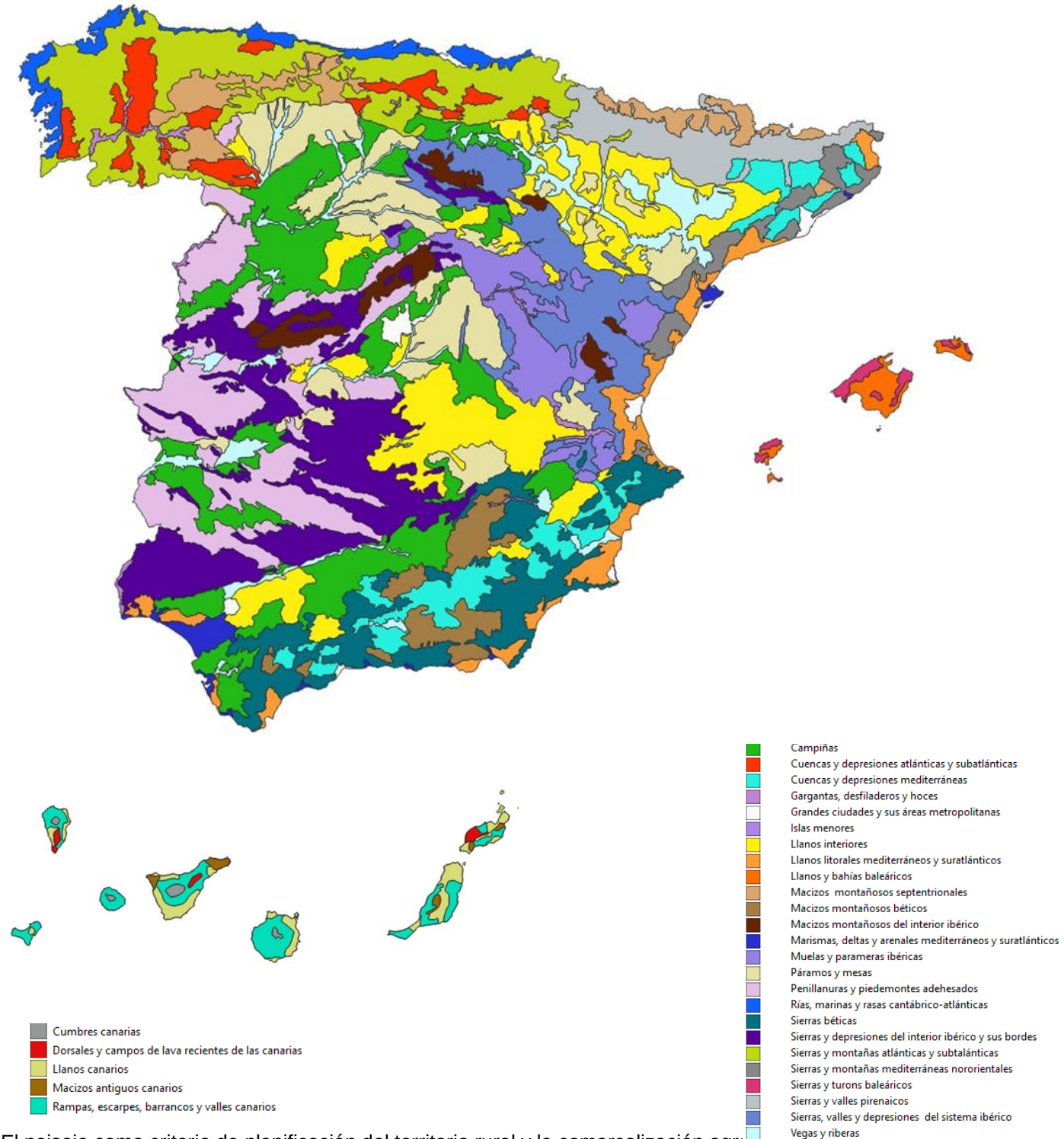
El propósito general del Convenio Europeo del Paisaje es animar a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad y llevar al público, a las instituciones y a las autoridades locales y regionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas al mismo.

El Convenio reconoce todas las formas de los paisajes naturales, rurales, urbanos y periurbanos, y tanto los emblemáticos como los ordinarios, considerando los valores naturales y culturales ligados a la diversidad y calidad de los paisajes.

Asimismo, compromete a tomar medidas generales de reconocimiento de los paisajes; de definición y caracterización; de aplicación de políticas para su protección y gestión; de participación pública y

de integración de los paisajes en las políticas de ordenación del territorio, así como en las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales.

En este sentido, cabe destacar el trabajo de caracterización realizado para España por la Universidad Autónoma de Madrid con el Ministerio de Medio Ambiente, resultando la publicación del Atlas de los Paisajes de España (1). En su nivel más general, este trabajo establece conjuntos paisajísticos o asociaciones de tipos de paisaje, respondiendo a unidades mayores que reúnen tipos próximos por topografía, bioclima y organización del territorio, definiendo 30 grandes conjuntos paisajísticos.



El paisaje como criterio de planificación del territorio rural y la comarcalización agra...

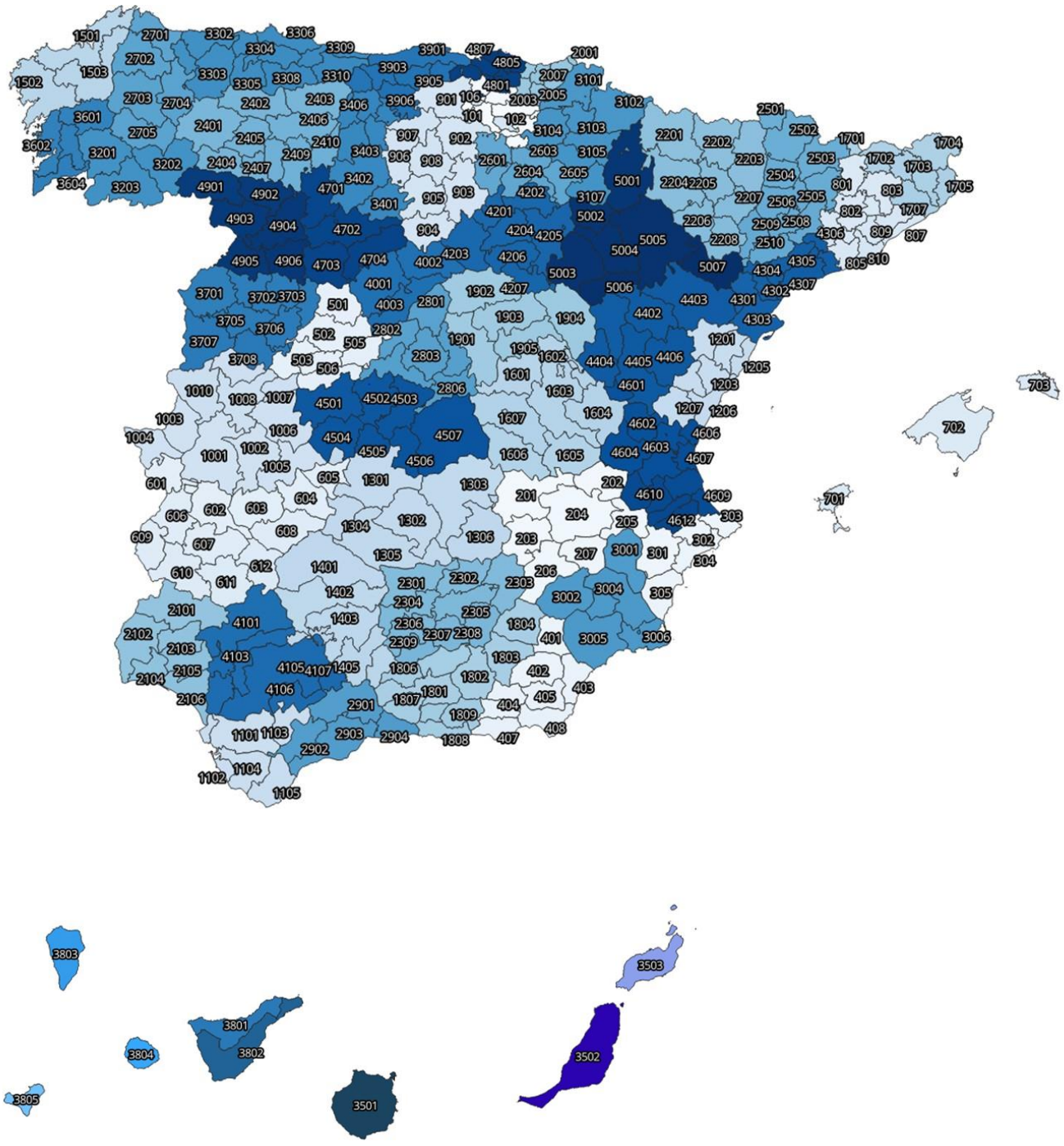
3. Comarcalización agraria

La distribución de la superficie de España en “Comarcas Agrarias” fue una iniciativa del antiguo Ministerio de Agricultura que tuvo su origen al inicio de la década de los 70 del pasado siglo y se materializó en 1976 con la publicación del documento de la Secretaría General Técnica que llevaba por título “Comarcalización Agraria de España” respondiendo a la necesidad de agrupar los territorios en “unidades espaciales intermedias entre la provincia y el municipio que sin personalidad jurídico-administrativa alguna, tuvieran un carácter uniforme desde el punto de vista agrario, que permitiera utilizarlas como unidades para la planificación y ejecución de la actividad del Ministerio y para la coordinación de sus distintos Centros Directivos” (2).

La utilidad de esta división del territorio español ha sido evidente para los objetivos que fue concebida, pero hubo necesidad de adaptarla y adecuarla a la realidad española, sobre todo para la aplicación de medidas de la Política Agraria Comunitaria (PAC) que en algunos de los casos se referenciaban a los índices de regionalización productiva asociados a las distintas comarcas agrarias (2).

Desde el punto de vista agrario representan áreas con una cierta homogeneidad en su potencial productivo, sistemas de cultivo y aprovechamiento agrario, así como desarrollo económico (2).

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación actualizó la comarcalización agraria actualmente vigente para todo el territorio español.


1501 2701 3302 3306 3304 3309 3901 4807 4805 2001 2702 1503 3303 3903 2007 3101 1502 3308 3310 3305 3905 4801 2005 2003 3102 2703 2704 2402 2403 3406 3906 901 106 101 102 2501 3601 2705 2401 2406 907 902 3104 3103 2201 2502 1701 1704 3602 3201 2405 2410 2409 3403 908 908 2601 2603 3105 2202 2203 2503 1702 1703 3202 2404 2407 2604 2605 5001 2204 2205 2504 801 1705 3604 3203 4901 4902 3402 4701 905 903 4202 3107 2207 2506 2505 803 3401 4201 5002 2206 2509 2508 802 1707 4903 4904 4702 904 4204 4205 2208 2510 4306 809 807 5004 5005 4905 4906 4703 4704 4002 4203 4206 5007 4304 4305 805 810 5003 3701 3702 3703 4001 1902 4207 5006 4403 4307 4302 501 4003 2801 4301 3705 3706 1903 1904 4402 4303 3707 502 505 2802 1901 1905 1602 4404 4405 4406 1201 3708 503 506 2803 1601 1205 1010 1008 1007 4501 4502 4503 2806 1603 4601 1203 703 1003 1607 1604 1207 1206 1004 1006 4504 4507 4602 4606 1001 1002 4505 4506 1606 1605 4604 4603 4607 702 1005 605 1301 1303 202 601 604 201 4610 4609 606 602 603 1304 1302 204 205 4612 303 609 608 1306 203 607 1305 207 3001 301 302 610 612 1401 206 304 611 2301 2302 2303 3002 3004 305 1402 2304 2305 2101 4101 1403 2306 1804 2307 2308 401 3005 3006 2102 2309 1803 2103 4103 4105 4107 1405 1806 402 2105 1802 2104 4106 1807 1801 403 2106 2901 405 404 1809 1101 1103 2903 2904 1808 407 408 2902 1104 1102 1105

3803
3503
3801
3804
3802
3502
3805
3501

4. Criterios de ruralidad

Respecto a los criterios para establecer la ruralidad de un territorio, cabe destacar aspectos de estructura productiva como porcentaje de población activa dedicada al sector primario (agricultura, ganadería, explotación forestal, turismo rural…), aspectos de accesibilidad, así como demográficos en función de la densidad de población a su tamaño.

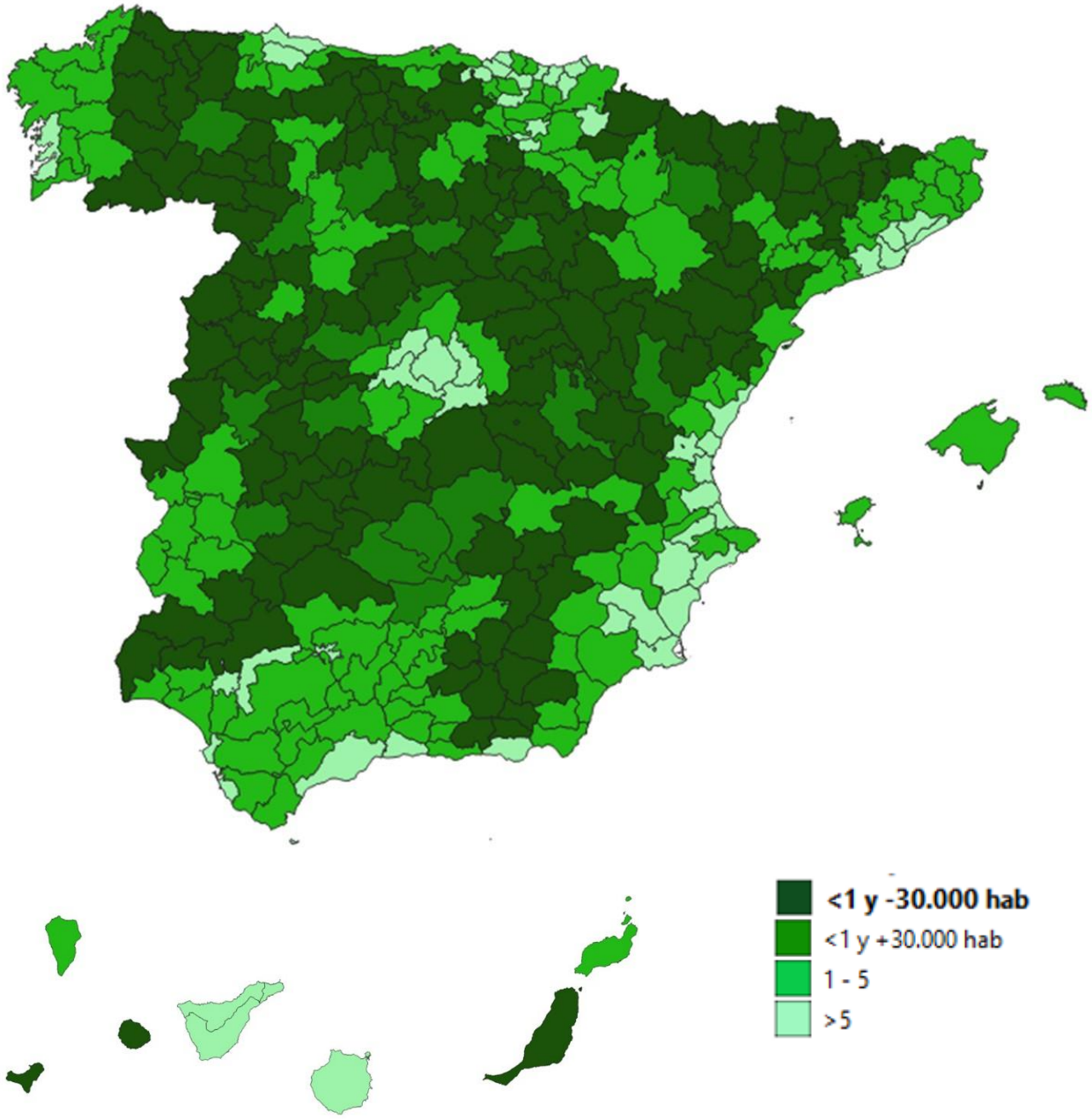
Atendiendo a este último, organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fijaron tradicionalmente el umbral de ruralidad el correspondiente a una densidad de población por debajo de los 100 habitantes por kilómetro cuadrado.

En España, el criterio de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (3), lo define como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km2.

Con los datos del Instituto Nacional de Estadística- INE (4) relativos a población por Municipio, se han agregado por Comarca Agraria para la densidad de población, y se ha discriminado, a su vez, la población de cada municipio para ajustarse a los criterios de ruralidad indicados anteriormente.

A continuación, se muestra el mapa elaborado. El tono verde refleja el grado de ruralidad de la Comarca, en términos de población, correspondiendo la luminosidad más oscura a una mayor ruralidad. Para un acercamiento visual, se han establecido cuatro valores, correspondiendo cada uno a una distinta claridad.

El más oscuro responde a Comarcas con una densidad de menos de 1 hab/ha y a la vez sin ningún Municipio de más de 5.000 hab, el siguiente corresponde a Comarcas con menos de 1 hab/ha pero con algún Municipio de más de 5.000 hab/ha, el siguiente a Comarcas con entre 1 y 5 hab/ha, y finalmente el más claro a Comarcas con más de 5 hab/ha.



5. Resultados y conclusiones

Mediante el tratamiento con sistema de información geográfica de las distintas capas relativas a Comarcas Agrarias, datos municipales de población del Instituto Nacional de Estadística, y conjuntos paisajísticos del Atlas de los paisajes de España, se indican unos primeros resultados generales a nivel nacional.

En torno al 50% de las comarcas agrarias de España pertenecerían al criterio de ruralidad, conforme a una densidad de población inferior a un habitante por hectárea. Y en cuanto a la superficie que ocupan estas comarcas, abarcaría el 60% del territorio nacional.

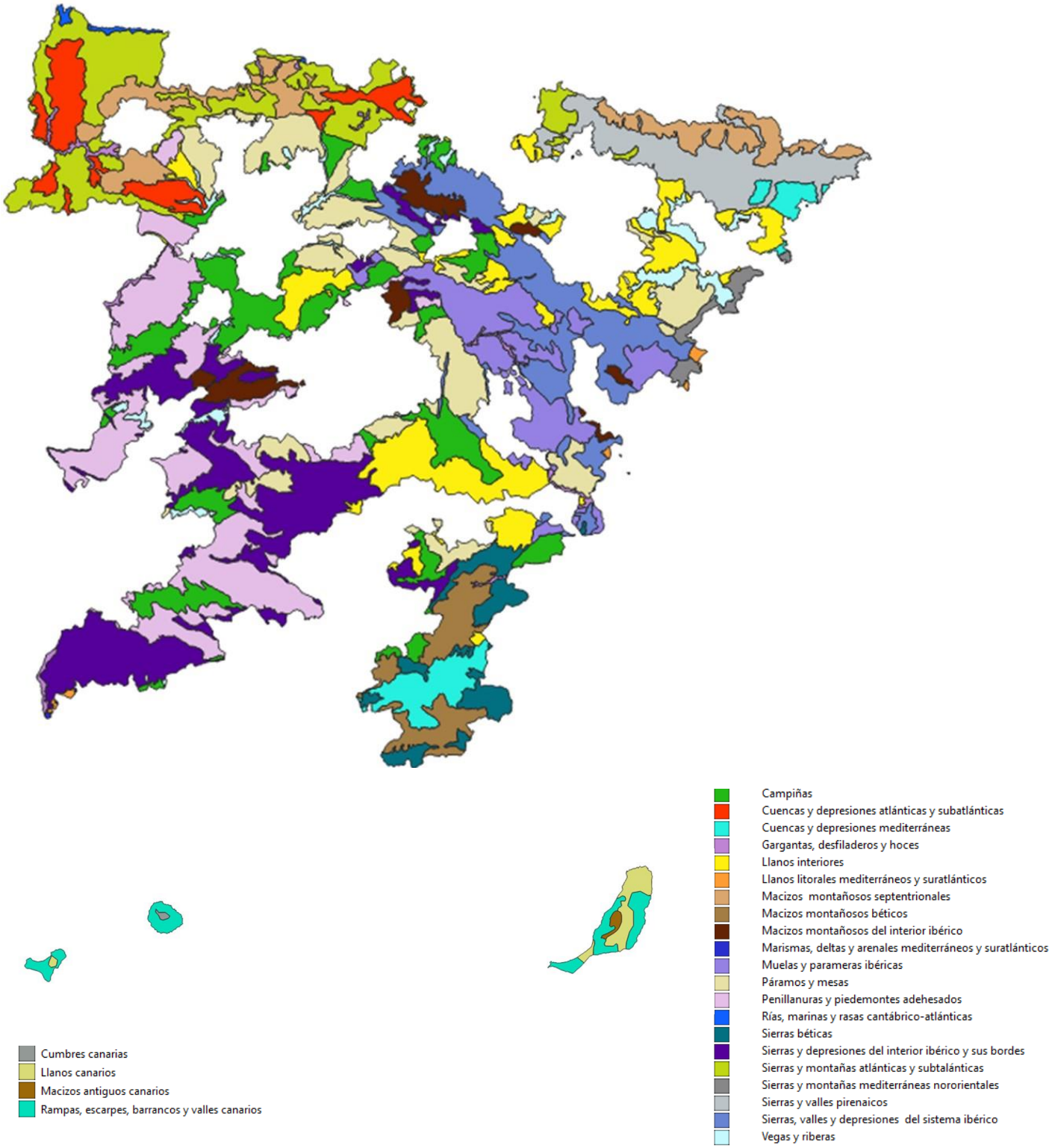
Si a dicho criterio sumamos el de población municipal de la Ley de desarrollo rural, descartando como rural todas las comarcas que cuenten con algún municipio que no cumpla con el mismo, las comarcas rurales cubrirían, en todo caso, algo más del 50% del territorio español, correspondiendo principalmente al interior y fuera de los principales núcleos de población.

Los conjuntos paisajísticos que más abundan en extensión, en dicho medio rural, son:

- Sierras y depresiones del interior ibérico y sus bordes,
- Penillanuras y piedemontes adehesados,
- Páramos y mesas,
- Campiñas,
- Llanos interiores,
- Sierras y montañas atlánticas y subtalánticas,
- Sierras, valles y depresiones del sistema ibérico,
- Muelas y parameras ibéricas,
- Sierras y valles pirenaicos,
- Macizos montañosos septentrionales,
- Cuencas y depresiones atlánticas y subatlánticas,
- Macizos montañosos béticos,
- Cuencas y depresiones mediterráneas,
- Vegas y riberas, Sierras béticas
- y Macizos montañosos del interior ibérico; que cubren el 97% del territorio rural nacional.

Se requiere integrar distintos criterios de ruralidad y definición de unidades operativas de trabajo, y profundizar en tipologías y elementos del paisaje, para alcanzar una concepción de síntesis que reconoce el carácter de cada territorio y su población, paisaje y paisanaje, permitiendo una planificación integradora del medio rural.

A continuación, se muestran dichas agrupaciones del territorio comarcal rural indicado.


Campiñas
Cuencas y depresiones atlánticas y subatlánticas
Cuencas y depresiones mediterráneas
Gargantas, desfiladeros y hoces
Llanos interiores
Llanos litorales mediterráneos y suratlánticos
Macizos montañosos septentrionales
Macizos montañosos béticos
Macizos montañosos del interior ibérico
Marismas, deltas y arenales mediterráneos y suratlánticos
Muelas y parameras ibéricas
Páramos y mesas
Penillanuras y piedemontes adehesados
Rías, marinas y rasas cantábrico-atlánticas
Sierras béticas
Sierras y depresiones del interior ibérico y sus bordes
Sierras y montañas atlánticas y subtalánticas
Sierras y montañas mediterráneas nororientales
Sierras y valles pirenaicos
Sierras, valles y depresiones del sistema ibérico
Vegas y riberas
Cumbres canarias
Llanos canarios
Macizos antiguos canarios
Rampas, escarpes, barrancos y valles canarios

6. Bibliografía

[1] Mata Olmo, R., Sanz Herráiz, C. (2004). Atlas de los Paisajes de España. Universidad Autónoma de Madrid. Ministerio de Medio Ambiente.

[2] Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Comarcas Agrarias. www.mapa.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/descargas/agricultura/comarcas_agrarias

[3] Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493

[4] Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023). www.ine.es

.

CONAMA 2026