

TOUR&RAIL

TOUR&RAIL
CONSORTIUM

THE **TOUR&RAIL** CONSORTIUM IS COMPRISED OF FIVE EUROPEAN UNIVERSITIES AND A GLOBAL BUSINESS ASSOCIATION. IN TOTAL, THIRTY EUROPEAN RESEARCHERS, COORDINATED BY THE POLYTECHNIC UNIVERSITY OF MADRID.



For Rural Revitalisation
through Tourism
in Territories
with Low-Traffic
Railway Lines

PROJECT
PROYECTO
PROJETO

TEXT AUTHORS
AUTORES DEL TEXTO
AUTORES DO TEXTO

COORDINATORS
COORDINADORAS
COORDENADORES

IMAGE AUTHORS
AUTORES DE LAS IMAGENES
AUTORES DAS IMAGENS

DESIGN AND TEXT LAYOUT
DISEÑO Y MAQUETACIÓN
DESIGN E LAYOUT DO TEXTO

ACKNOWLEDGEMENTS
AGRADECIMIENTOS
AGRADECIMENTOS

FINANCING
FINANCIACIÓN
FINANCIAMENTO

CONSORTIUM
CONSORCIO
CONSÓRCIO

ISBN

DEPÓSITO LEGAL

TOUR&RAIL

Paola A. Hernández
(University of Évora, Portugal)
Verónica Hernández-Jiménez
(Polytechnic University of Madrid, Spain)
Alicia Castillo Mena
(Complutense University of Madrid, Spain)

Ana B. Berrocal Menárguez
(Polytechnic University of Madrid, Spain)
Clara Zamorano Martín
(Polytechnic University of Madrid, Spain)

Consortio TOUR&RAIL
Pixabay

Patricia Pastor Arratia
cajabaja.com

Agradecemos el apoyo de Marian Simón Rojo,
Nerea Morán Alonso y Angela Matesanz Parellada
de la ETSIAM de la UPM en el trabajo de campo
y revisión de este documento.

TOUR&RAIL es un proyecto cofinanciado por la Unión
Europea mediante la convocatoria competitiva de
2023 Erasmus + KA220-HED-Asociaciones de Coopera-
ción en Educación Superior.



Co-funded by
the European Union



El consorcio que forma TOUR&RAIL está integrado por
cinco universidades europeas y una asociación em-
presarial mundial. En total, treinta investigadores
europeos, coordinados por la Universidad Politéni-
ca de Madrid.



978-84-09-91608-5

M-24002-2026

INDEX / INDICE / INDICE

1. INTRODUCTION	1
2. PURPOSE OF THIS HANDBOOK	2
3. BACKGROUND	2
4. DIMENSIONS OF THE ANALYSIS	3
5. THE FIVE MODELS	4
6. COMPARATIVE PERSPECTIVE	14
7. GOVERNANCE HYBRIDISATION AND POLYCENTRIC DYNAMICS	15
8. GOVERNANCE MODELS FOR LOW-TRAFFIC RAILWAYS LINES IN EUROPEAN COUNTRIES	18
9. SUCCESSFUL CASE STUDIES: TOURRAIL PROJECT	25
10. CONCLUSIONS	34
11. REFERENCES	40

MODEL I - MULTI-LEVEL HIERARCHICAL GOVERNANCE (MLHG)	4
MODEL II - PARTICIPATORY LOCAL DEVELOPMENT (PLD)	6
MODEL III - COLLABORATIVE NETWORK GOVERNANCE (CNG)	8
MODEL IV - PARTICIPATORY DEMOCRATIC GOVERNANCE (PDG)	10
MODEL V - SOCIAL ECONOMY GOVERNANCE (SEG)	12

8.1. PURE AND TRADITIONAL CENTRALISED MODEL	18
8.2. CENTRALISED MODEL WITH OPERATOR SEPARATION AND MARKET OPENING	19
8.3. CENTRALISED MODEL WITH A DEGREE OF DECENTRALISATION THROUGH REGIONAL ENGAGEMENT (MIXED)	19
8.4. DECENTRALISED AND MULTI-SCALE MODEL	20
8.5. ACTIVE TRANSITION TOWARDS A PUBLIC AND INTEGRATED MODEL	20

9.1. CASE STUDY 1: THE DOURO LINE (PORTUGAL)	26
9.2. CASE STUDY 2: AULLA-LUCCA LINE (ITALY)	30

* This document has been prepared in the project's three languages; English is the primary language, translations into Spanish and Portuguese are provided at the end of the document.

Este documento se ha elaborado en los 3 idiomas del proyecto, el principal es el inglés y al final del documento encontramos las traducciones al español y portugués. Este documento foi elaborado nas três línguas do projeto; o principal é o inglês, e ao final do documento encontram-se as traduções para o espanhol e o português.

1. INTRODUCTION

Many rural territories across Europe face demographic decline, economic stagnation and limited accessibility. Railway lines with low traffic demand often remain underused assets rather than acting as catalysts for development. At the same time, tourism has proved to be an effective lever for revitalisation when linked to sustainable mobility and community-led initiatives.

However, the central challenge is governance. Rural areas frequently suffer from fragmented decision-making, weak coordination between public administrations and railway operators, limited stakeholder participation and insufficient long-term strategic planning.

The proposed Handbook of Governance Models addresses this gap by identifying and analysing governance experiences across Europe and translating them into a practical Good Practice Handbook adapted to rural territories affected by low-traffic railway lines. The analytical basis is the EU Rural Pact Good Practice Database (RPGPD), which catalogues more than 110 cases from 29 countries under four action-plan pillars: Stronger, Connected, Resilient and Prosperous Rural Areas.

This document synthesises these cases into an empirically grounded typology of rural governance models. Governance is defined here, following Rhodes (1997) and Pierre & Peters (2000), as the structures and processes through which collective decisions are made, authority is exercised and resources are coordinated among public, private and civil-society actors.

The Handbook is conceived as an operational reference tool to support local communities, public administrations, railway infrastructure managers, tourism development agencies and regional planning bodies in designing and implementing collaborative governance frameworks that integrate tourism development and mobility planning.

COLLABORATIVE ECOSYSTEM
FOR THE ECOLOGICAL
TRANSITION IN RURAL AREAS
THROUGH A SUSTAINABLE
TOURISM MODEL APPLIED TO
LOW-TRAFFIC RAILWAY LINES
IN EUROPE

2. PURPOSE OF THIS HANDBOOK

The Handbook aims to:

- ➔ **Distil** European governance experiences into a concise and transferable format.
- ➔ **Translate** governance models into practical tools for rural revitalisation.
- ➔ **Support** coordinated tourism and mobility strategies in low-density territories.
- ➔ **Provide** adaptable guidance suitable for diverse territorial contexts.

Its added value lies in bridging three interconnected dimensions that are rarely addressed together:

- ➔ Rural development governance.
- ➔ Sustainable mobility and low-demand railway lines.
- ➔ Tourism revitalisation strategies.

By offering a results-oriented Good Practice Handbook, this document equips decision-makers and practitioners—particularly municipalities, railway operators and local-development actors—with practical guidance based on empirical evidence rather than abstract theory. The framework draws on established governance theory (multi-level governance, participatory governance, collaborative governance, new public governance and polycentric governance) and maps each model against concrete cases from the database.

3. BACKGROUND

The framework is grounded in five theoretical traditions. Multi-level governance, introduced by Marks (1993) and developed by Hooghe and Marks (2001), describes how authority is shared among supranational, national, regional and local levels. Participatory and deliberative democracy theory (Arnstein, 1969; Dryzek, 2000) focuses on mechanisms that enable citizens to co-produce public decisions. Collaborative governance (Ansell and Gash, 2008) examines the conditions under which public agencies partner with non-state actors to design and deliver services. New Public Governance (Osborne, 2010) shifts hierar-



chical management towards network-based, citizen-centred public services. Finally, polycentric governance (Ostrom, 2010) describes systems in which multiple overlapping centres of decision-making—rather than a single hierarchy—manage shared resources.

These five traditions are not mutually exclusive; cases in the database often combine two or more. The framework presented below identifies the dominant logic in each group of cases, defines it as a governance model and specifies its main dimensions.

4. DIMENSIONS OF THE ANALYSIS

Each governance model is characterised along five dimensions derived from the literature:

- **GOVERNANCE LOCUS**
where authority primarily resides (state, market, civil society or network).
- **DECISION-MAKING MODE**
hierarchy, negotiation, deliberation or self-organisation.
- **ACTOR CONFIGURATION**
who participates and in what role.
- **TERRITORIAL SCALE**
local, inter-municipal, regional, national transnational.
- **KEY ENABLING CONDITIONS**
institutional, social or technical prerequisites for the model to work.

The five models generated from these dimensions are:

- I) MULTI-LEVEL HIERARCHICAL GOVERNANCE
- II) PARTICIPATORY LOCAL DEVELOPMENT
- III) COLLABORATIVE NETWORK GOVERNANCE
- IV) PARTICIPATORY DEMOCRATIC GOVERNANCE
- V) SOCIAL ECONOMY GOVERNANCE.



5. THE FIVE MODELS

MODEL I – (MLHG))
MULTI-LEVEL HIERARCHICAL GOVERNANCE

DESCRIPTION

MLHG is the fundamental governance architecture of EU rural policy. Authority is formally distributed across different levels of governance, but flows through institutionalised channels: EU regulations and funding frameworks establish incentive structures, Member State strategic plans translate them, and regional or local administrations implement them on the ground. The principal coordination mechanism is hierarchical regulation, complemented by monitoring and reporting obligations.

ENABLING CONDITIONS

- › Established multi-level administrative capacity.
- › EU structural and cohesion funds as a coordination lever.
- › Robust monitoring and reporting systems.
- › Political willingness for cross-sectoral integration at regional level.

GOVERNANCE LOCUS
LOCUS DE GOBERNANZA
LOCUS DE GOVERNANÇA

State – coordinated across EU, national, regional and local levels.

Estado – coordinado a través de los niveles de la UE, nacional, regional y local.

Estado – coordenado entre os níveis da UE, nacional, regional e local.

CORE MECHANISM
MECANISMO CENTRAL
MECANISMO CENTRAL

Vertical policy design with subsidiarity: EU frameworks enable Member State programmes; regions implement them; municipalities deliver them.

Diseño vertical de políticas con subsidiariedad: los marcos de la UE habilitan los programas de los Estados miembros; las regiones los implementan; los municipios los ejecutan.

Conceção vertical de políticas com subsidiariedade: os quadros da UE enquadram os programas dos Estados-Membros; as regiões implementam-nos; os municípios executam-nos.

CASE STUDY EVIDENCE

• **PoliRural+ (Slovakia):** Illustrates MLHG in its most explicit form. An evidence-based national vision was built through structured inter-ministerial dialogue and stakeholder consultation, producing an institutional framework that anchors rural-development priorities across all levels of governance. In the initiative’s own documentation, it is described as “an evidence-based participatory governance initiative” that builds “a long-term national vision and an institutional framework for more attractive and resilient rural areas”.

• **Bratislava-Austria cross-border governance:** Demonstrates how MLHG can extend horizontally. A joint coordination office, regular meetings of inter-municipal mayors and thematic working groups formalise cooperation between an urban capital and its rural hinterland across a national border. This cross-border institutional architecture corresponds to Marks and Hooghe’s Type II multi-level governance, in which task-specific jurisdictions are created that do not fit neatly or hierarchically within one another.

• **EU pilot action 'Learning from the Extremes':** Deploys digital infrastructure in rural schools in Bulgaria, Croatia, Greece and other Member States. It demonstrates vertical implementation funded by the EU, managed through national education ministries with local delivery units.

• **Castile and León regional housing strategy:** Coordinates multiple instruments-affordable housing provision, access support for young people and energy-renovation grants-under a single regional authority.

DATABASE EXAMPLES
EJEMPLOS DE LA BASE DE DATOS
EXEMPLOS DA BASE DE DATOS

PoliRural+ Vision Slovakia (December 2025); Bratislava-Austria Cross-border Coordination Office (March 2025); 'Learning from the Extremes' digital pilot (December 2025); Castile and León integrated housing strategy (December 2025).

Visión PoliRural+ Eslovaquia (diciembre de 2025); Oficina de coordinación transfronteriza Bratislava-Austria (marzo de 2025); Piloto digital 'Learning from the Extremes' (diciembre de 2025); Estrategia integrada de vivienda de Castilla y León (diciembre de 2025).

Visão PoliRural+ Eslováquia (dezembro de 2025); Gabinete de coordenação transfronteiriça Bratislava-Áustria (março de 2025); projeto-piloto digital 'Learning from the Extremes' (dezembro de 2025); estratégia integrada de habitação de Castela e Leão (dezembro de 2025).

* SCIENTIFIC BASIS/FUNDAMENTO CIENTÍFICO/FUNDAMENTAÇÃO CIENTÍFICA

Marks (1993); Hooghe and Marks (2001); Bache and Flinders (2004).

5. THE FIVE MODELS

MODEL II – (PLD)
PARTICIPATORY LOCAL DEVELOPMENT

DESCRIPTION

PLD – implemented as LEADER under Pillar II of the CAP – is the most institutionally developed bottom-up governance model in EU rural policy. Its defining feature is that a Local Action Group (LAG), composed of at least 50% private-sector and civil-society partners, develops and manages a local development strategy for a defined territory. Seven LEADER principles – area-based approach, bottom-up strategy, local public-private partnership, innovation, integrated cross-sectoral action, networking and cooperation – structure the governance logic. The 2023 LEADER Congress confirmed that approximately 2,600 LAGs operate in EU rural areas and that LEADER’s contribution to social capital and local governance is widely documented.

ENABLING CONDITIONS

- › Tripartite governance of LAGs and institutionalisation of their fiduciary capacity.
- › Access to multi-fund resources (EAFRD, ERDF, ESF+).
- › Territorial social capital and local leadership.
- › Simplification of funding rules (identified as a key barrier at the 2023 LEADER Congress). 2023 LEADER Congress)

GOVERNANCE LOCUS
LOCUS DE GOBERNANZA
LOCUS DE GOVERNANÇA

Civil society – embedded in Local Action Groups (LAGs) with a tripartite public-private-civil composition.

Sociedad civil – integrada en los Grupos de Acción Local (GAL) con una composición tripartita pública-privada-civil.

Sociedade civil – integrada nos Grupos de Ação Local (GAL), com uma composição tripartida pública-privada-civil.

CORE MECHANISM
MECANISMO CENTRAL
MECANISMO CENTRAL

Bottom-up local strategy development; competitive project selection by LAGs; multi-fund integration (EAFRD, ERDF, ESF+).

Desarrollo de estrategias locales de abajo hacia arriba (bottom-up); selección competitiva de proyectos por parte de los GAL; integración de multifondos (FEADER, FEDER, FSE+).

Desenvolvimento de estratégias locais ascendentes; seleção competitiva de projetos pelos GAL; integração de múltiplos fundos (FEADER, FEDER, FSE+).

CASE STUDY EVIDENCE

- **Croatian LAG (Zadar County):** Demonstrates PLD applied to social care. The LAG used EU mutual-learning mechanisms to build local capacity and then piloted social-care models for older and disadvantaged people in several villages. The LAG acted simultaneously as a knowledge broker, facilitator and project promoter: the classic LEADER governance configuration.
- **Community-led forestry project (Czechia):** Funded under PLD in Central Bohemia (Brdy-Vltava LAG), it combined employment initiatives with forest education and mental-health activities, illustrating PLD’s capacity for cross-sectoral integration at local level.
- **Slovenian circular-economy project:** Also funded through PLD, it converted wood waste into community infrastructure and applies the same integrative logic to the bioeconomy.
- **Norwegian Rural Growth Agreements:** Although outside the EU LEADER framework, they display a structurally analogous logic: a multi-level governance model designed to address demographic challenges by improving coordination among national, county and municipal levels while developing local innovation capacity. The Norwegian case extends PLD logic to a country without CAP obligations.

DATABASE EXAMPLES
EJEMPLOS DE LA BASE DE DATOS
EXEMPLOS DA BASE DE DATOS

Croatian LAG social-care initiative (December 2025); PLD forestry and mental-health project in Czechia (March 2025); circular-economy and wood-waste project in Slovenia (June 2025); Rural Growth Agreements in Norway (June 2025).

Iniciativa de atención social del GAL croata (diciembre de 2025); Proyecto de silvicultura y salud mental de DLP en Chequia (marzo de 2025); Proyecto de economía circular y residuos de madera en Eslovenia (junio de 2025); Acuerdos de Crecimiento Rural en Noruega (junio de 2025).

Iniciativa de assistência social do GAL croata (dezembro de 2025); projeto de silvicultura e saúde mental de DLP na Chéquia (março de 2025); projeto de economia circular e resíduos de madeira na Eslovénia (junho de 2025); Acordos de Crescimento Rural na Noruega (junho de 2025).

* SCIENTIFIC BASIS/FUNDAMENTO CIENTÍFICO/FUNDAMENTAÇÃO CIENTÍFICA
European Commission (1991–); Ray (1998); Shortall (2008); Navarro et al. (2016).
Comisión Europea (1991–); Ray (1998); Shortall (2008); Navarro et al. (2016).
Comissão Europeia (1991–); Ray (1998); Shortall (2008); Navarro et al. (2016).

5. THE FIVE MODELS

MODEL III – (CNG)
COLLABORATIVE NETWORK GOVERNANCE

DESCRIPTION

CNG operates through voluntary inter-organisational networks in which no single actor has the authority to command the others. Coordination is achieved through repeated interaction, shared problem definition and negotiated agreements. Ansell and Gash (2008) identify six conditions shaping collaborative-governance processes: the prior history of conflict or cooperation among actors, incentives to participate, power and resource asymmetries, leadership, institutional design and the dynamics of the collaborative process – including dialogue, trust, commitment, shared understanding and intermediate outcomes. CNG is well suited to situations in which a public-policy problem crosses organisational and jurisdictional boundaries and no actor alone controls sufficient resources to act unilaterally.

ENABLING CONDITIONS

- › An intermediary organisation or facilitator able to bridge different domains.
- › Shared recognition of the problem among network members.
- › A minimum basis of trust or a previous history of cooperation.
- › Appropriate institutional design for conflict management.

GOVERNANCE LOCUS
LOCUS DE GOBERNANZA
LOCUS DE GOVERNANÇA

Shared – there is no single locus; authority is distributed across an inter-organisational network with a specific purpose.

Compartido – no existe un locus único; la autoridad se distribuye a través de una red interorganizacional con un propósito específico.

Partilhado – não existe um locus único; a autoridade distribui-se através de uma rede interorganizacional com um objetivo específico.

CORE MECHANISM
MECANISMO CENTRAL
MECANISMO CENTRAL

Negotiated coordination; pooling of joint resources; iterative trust-building among public, private and NGO actors.

Coordinación negociada; puesta en común de recursos conjuntos; construcción iterativa de confianza entre actores públicos, privados y ONG.

Coordenação negociada; partilha de recursos conjuntos; construção iterativa de confiança entre atores públicos, privados e ONG.

CASE STUDY EVIDENCE

- **MobiRural** (Germany, Italy and two other countries, launched in May 2026): A European network initiative that improves rural mobility through practical tools, capacity building and innovative solutions for inclusive, low-emission transport. Its governance architecture involves municipalities, transport operators, civil-society organisations and academic partners, a configuration in which empowering local actors is both a means and an end.
- **Water+Land+Landscape programme in Flanders** (Belgium): Coordinates local coalitions of farmers, municipalities and landowners to ensure soil and water resilience. The Flemish Land Agency (VLM) acts as a facilitator bridging institutional boundaries rather than as a hierarchical regulator, managing negotiated spatial contracts among actors holding different property and land-use rights. Ansell and Gash (2008) associate this configuration with high-stakes collaborative governance.
- **Honey Routes project** (rural Cyprus): Exemplifies CNG in economic development. It is a place-based model using structured dialogue, territorial branding and experiential-tourism offers to regenerate mountain villages, coordinating local producers, municipal tourism authorities and private hospitality operators around a shared destination identity.
- **Skåne rural innovation ecosystem** (Sweden): Explicitly connects rural and urban innovation actors, providing tailored support, targeted matchmaking and collaborative spaces; instruments that Provan and Kenis (2008) associate with Network Administrative Organisations (NAOs) designed to manage inter-organisational ties.

DATABASE EXAMPLES
EJEMPLOS DE LA BASE DE DATOS
EXEMPLOS DA BASE DE DATOS

MobiRural mobility network (May 2026, Germany/Italy/+2); Water+Land+Landscape coalition in Flanders (December 2025); Honey Routes destination model in Cyprus (December 2025); Skåne rural innovation ecosystem (December 2025); Swedish LEADER crisis-preparedness network (May 2026)

Red de movilidad MobiRural (mayo de 2026, Alemania/Italia/+2); Coalición Agua+Tierra+Paisaje de Flandes (diciembre de 2025); Modelo de destino Rutas de la Miel en Chipre (diciembre de 2025); Ecosistema de innovación rural de Skåne (diciembre de 2025); Red LEADER sueca de preparación ante crisis (mayo de 2026).

Rede de mobilidade MobiRural (maio de 2026, Alemanha/Itália/+2); coligação Água+Terra+Paisagem na Flandres (dezembro de 2025); modelo de destino Rotas do Mel no Chipre (dezembro de 2025); ecossistema de inovação rural de Skåne (dezembro de 2025); rede LEADER sueca de preparação para crises (maio de 2026).

5. THE FIVE MODELS

MODEL IV – (PDG)
PARTICIPATORY DEMOCRATIC GOVERNANCE

DESCRIPTION

PDG moves beyond representative democracy towards forms of participation in which affected communities directly shape decisions, policies and services. Arnstein’s (1969) Ladder of Citizen Participation provides a conceptual anchor: PDG sits on the upper rungs – partnership, delegated power and citizen control – rather than the lower rungs of information and consultation. Fung and Wright (2003) describe “empowered participatory governance” as deliberative processes linked to state action rather than merely consultative ones. Cornwall (2008) distinguishes between invited spaces, where citizens are brought into state-managed processes, and claimed or created spaces, where citizens self-organise outside state structures.

ENABLING CONDITIONS

- Legal and institutional recognition of participatory rights.
- Capacity-building support for marginalised groups (young people, women, ethnic minorities).
- Mechanisms linking deliberative outcomes to formal decision-making.
- Sustained political commitment to act on participatory outcomes.

GOVERNANCE LOCUS
LOCUS DE GOBERNANZA
LOCUS DE GOVERNANÇA

Civil society on an equal footing with the state; decision-making rights are delegated to citizens and communities.

La sociedad civil en igualdad de condiciones con el Estado; los derechos de toma de decisiones se delegan en los ciudadanos y las comunidades.

A sociedade civil em condições de igualdade com o Estado; os direitos de tomada de decisão são delegados nos cidadãos e nas comunidades.

CORE MECHANISM
MECANISMO CENTRAL
MECANISMO CENTRAL

Deliberative forums, participatory planning, co-design and direct citizen input into public decisions.

Foros deliberativos, planificación participativa, codiseño y aportación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Fóruns deliberativos, planeamento participativo, cocriação e contributo direto dos cidadãos para as decisões públicas.

CASE STUDY EVIDENCE

• **Estonian Rural Parliament:** A national grassroots forum that empowers rural communities to influence policy, strengthen local governance and advance sustainable development. Held every three years, it operates as a claimed space in Cornwall’s terms: civil society sets the agenda, adopts resolutions and presents them to government. The Parliament exemplifies Dryzek’s (2000) deliberative democracy applied nationally to rural affairs.

• **European Youth Rural Pact programme** (Romania): Empowers young people to participate in local decision-making, co-create community solutions and strengthen youth-inclusive governance. The methodology involves structured intergenerational dialogue and produces actionable local plans, consistent with Fung and Wright’s (2003) model of empowered participatory governance.

• **Village youth council** (rural Netherlands): Demonstrates PDG at its most local scale. It is an initiative to involve rural young people in local decision-making through cultural initiatives and cooperation with local authorities. The council operates as a formal institutional interface between young people and municipal decision-makers, combining invited and created participation spaces.

• **Women in Politics** (rural Germany): Addresses structural barriers to women’s representation on local councils by combining mentoring, regional action plans and proposals for institutional reform. It is a case of PDG applied to gender equality in local governance, directly relevant to Arnstein’s concern with who has access to participatory processes.

DATABASE EXAMPLES
EJEMPLOS DE LA BASE DE DATOS
EXEMPLOS DA BASE DE DATOS

Estonian Rural Parliament (March 2025); European Youth Rural Pact Programme, Romania (May 2026); village youth council, Netherlands (June 2025); Women in Politics, Germany (May 2026); TERA gender project, Slovenia (May 2026); The Growing Playground, Croatia (May 2026).

Parlamento Rural de Estonia (marzo de 2025); Programa del Pacto Rural de la Juventud Europea, Rumanía (mayo de 2026); Consejo juvenil de la aldea, Países Bajos (junio de 2025); Mujeres en la Política, Alemania (mayo de 2026); Proyecto de género TERA, Eslovenia (mayo de 2026); El Patio de Recreo que Crece, Croacia (mayo de 2026).

Parlamento Rural da Estónia (março de 2025); Programa do Pacto Rural Europeu para a Juventude, Roménia (maio de 2026); conselho juvenil da aldeia, Países Baixos (junho de 2025); Mulheres na Política, Alemanha (maio de 2026); projeto de género TERA, Eslovénia (maio de 2026); O Parque Infantil que Cresce, Croácia (maio de 2026).

* SCIENTIFIC BASIS/FUNDAMENTO CIENTÍFICO/FUNDAMENTAÇÃO CIENTÍFICA
Arnstein (1969); Dryzek (2000); Fung e Wright (2003); Cornwall (2008).

5. THE FIVE MODELS

MODEL V – (SEG)
SOCIAL ECONOMY GOVERNANCE

DESCRIPTION

SEG refers to governance configurations in which social enterprises, co-operatives, associations and other third-sector organisations are not merely policy recipients, but active co-producers of services and local economic development. Osborne’s (2010) New Public Governance (NPG) provides the theoretical basis: public services in networked societies are best delivered through relationships among plural and pluralistic providers, with government as one actor among many. Pestoff (2012) conceptualises the co-production of welfare services as a third-sector activity that simultaneously generates social value and democratic participation. Moulaert and Ailenei (2005) situate social-economy organisations within territorial development as drivers of socially innovative practices.

ENABLING CONDITIONS

- Supportive legal and fiscal frameworks for social enterprises and cooperatives.
- Third-sector capacity: skills, governance experience and financial literacy.
- Public-procurement instruments and grants aligned with social-economy actors.
- A local culture of association and mutual aid.

GOVERNANCE LOCUS
LOCUS DE GOBERNANZA
LOCUS DE GOVERNANÇA

Hybrid between market and civil society
– social enterprises, cooperatives and NGOs as service producers and governance actors.

Híbrido entre mercado y sociedad civil
– empresas sociales, cooperativas y ONG como productoras de servicios y actores de gobernanza.

Híbrido entre mercado e sociedade civil
– empresas sociais, cooperativas e ONG como prestadoras de serviços e atores de Governança.

CORE MECHANISM
MECANISMO CENTRAL
MECANISMO CENTRAL

Social entrepreneurship; cooperative ownership; mission-oriented service delivery; NGO intermediation.

Emprendimiento social; propiedad cooperativa; prestación de servicios orientada a la misión; intermediación de ONG.

Empreendedorismo social; propriedade cooperativa; prestação de serviços orientada por uma missão; intermediação de ONG.

CASE STUDY EVIDENCE

- **Villages Vivants** (France, May 2026): A rural cooperative that revitalises local economies by acquiring and renovating vacant premises for community-led businesses and essential services. The cooperative’s governance model is social economy in its purest form: collective ownership, democratic management and a mission explicitly oriented towards territorial resilience rather than profit maximisation.
- **Community housing association run by an Irish NGO**: Provides a mortgage-rescue programme in rural areas, preventing homelessness and promoting energy efficiency through refurbishment. The NGO operates as a public-value intermediary: it mobilises public funding, manages asset transformation and delivers a service not provided directly by public administration; a central configuration in Osborne’s NPG.
- **NGO incubator in Liepāja municipality** (Latvia): The first initiative of its kind in the country. It provides skills, tools and mentoring to civil-society organisations to strengthen project management and financial capacity, creating the organisational preconditions for SEG through the professionalisation of the third sector.
- **Self-service eco-shops** (western France): Operated by a start-up with a mission-oriented business approach, they restore 24/7 access to groceries in remote villages through automated prefabricated shops. Although market-based in form, the model aligns company objectives with territorial public interest: a hybrid configuration between SEG and market governance.

DATABASE EXAMPLES
EJEMPLOS DE LA BASE DE DATOS
EXEMPLOS DA BASE DE DATOS

Villages Vivants cooperative, France (May 2026); Irish NGO mortgage-rescue programme (June 2025); NGO incubator, Latvia (June 2025); self-service eco-shops, western France (June 2025); interregional silver-economy project (June 2025); transnational Rural Radicals initiative (June 2025).

Cooperativa Villages Vivants, Francia (mayo de 2026); Programa de rescate hipotecario de ONG irlandesa (junio de 2025); Incubadora de ONG, Letonia (junio de 2025); Eco-tiendas de autoservicio, oeste de Francia (junio de 2025); Proyecto interregional de economía plateada (junio de 2025); Iniciativa transnacional Radicales Rurales (junio de 2025).

Cooperativa Villages Vivants, França (maio de 2026); programa de resgate hipotecário de ONG irlandesa (junho de 2025); incubadora de ONG, Letônia (junho de 2025); eco-lojas de autosserviço, oeste de França (junho de 2025); projeto inter-regional de economia prateada (junho de 2025); iniciativa transnacional Rural Radicals (junho de 2025).

* SCIENTIFIC BASIS/FUNDAMENTO CIENTÍFICO/FUNDAMENTAÇÃO CIENTÍFICA
Osborne (2010); Pestoff (2012); Moulaert y Ailenei (2005); OCDE (2020).

6. COMPARATIVE PERSPECTIVE

THE FIVE GOVERNANCE MODELS PROPOSED AMONG THE EU RURAL PACT GOOD PRACTICES

	MODEL	LOCUS	DECISION MAKING MODE	SCALE	ACTOR CONFIGURATION	KEY THEORY
	Modelo Modelo	Locus Locus	Modo de Decisión Modo de Decisão	Escala Escala	Configuración de Actores Configuração dos Atores	Teoría Clave Teoria Principal
I.	MULTI-LEVEL HIERARCHICAL GOVERNANCE (MLHG)	State	Hierarchy	EU-national –regional-local	Public administrations	Marks (1993); Hooghe & Marks (2001)
	GOBERNANZA JERARQUICA MULTINIVEL (GJTMH)	Estado	Jerarquía	UE-nacional –regional-local	Administraciones públicas	
	GOVERNANÇA HIERARQUICA MULTINÍVEL (GHHMH)	Estado	Hierarquia	UE-nacional –regional-local	Administrações públicas	
II.	PARTICIPATORY LOCAL DEVELOPMENT (PLD)	Civil society (LAG)	Negotiation + bottom-up	Local (subregional)	Tripartite LAG	Ray (1998); Shortall (2008)
	DESENVOLVIMENTO LOCAL PARTICIPATIVO (DLP)	Sociedade civil (GAL)	Negociação + ascendente	Local (sub-regional)	GAL tripartido	
	DESENVOLVIMENTO LOCAL PARTICIPATIVO (DLP)	Sociedade civil (GAL)	Negociação + ascendente	Local (sub-regional)	GAL tripartido	
III.	GOBERNANZA DE REDES COLABORATIVAS (GRC)	Red (compartido)	Negociación + deliberación	Local a transnacional	Mezcla público-privada-ONG	Ansell & Gash (2008); Provan & Kenis (2008)
	GOVERNANÇA DE REDES COLABORATIVAS (GRC)	Rede (partilhado)	Negociação + deliberação	Local a transnacional	Combinação público-privada-ONG	
	GOVERNANÇA DE REDES COLABORATIVAS (GRC)	Rede (partilhado)	Negociação + deliberação	Local a transnacional	Combinação público-privada-ONG	
VI.	PARTICIPATORY DEMOCRATIC GOVERNANCE (PDG)	Citizen / community	Deliberation + co-design	Local to national	Citizen + state interface	Arnstein (1969); Fung & Wright (2003)
	GOBERNANZA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA (GDP)	Ciudadano / comunidad	Deliberación + codiseño	Local a nacional	Interfaz ciudadanos + Estado	
	GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA (GDP)	Cidadão / comunidade	Deliberação + cocriação	Local a nacional	Interface cidadãos + Estado	
V.	SOCIAL ECONOMY GOVERNANCE (SEG)	Civil society / market hybrid	Self-organisa-tion + mission	Local to regional	Social enterprises, NGOs	Osborne (2010); Pestoff (2012)
	GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (GES)	Híbrido sociedad civil / mercado	Autoorganiza-ción + misión	Local a regional	Empresas sociales, ONG	
	GOVERNANÇA DA ECONOMIA SOCIAL (GES)	Híbrido sociedade civil / mercado	Auto-organi-zação + missão	Local a regional	Empresas sociais, ONG	

7. GOVERNANCE HYBRIDISATION AND POLYCENTRIC DYNAMICS

Several cases in the RPGPD resist classification with-in a single model, which is analytically significant. Ostrom’s (2010) polycentric-governance framework holds that complex commons problems are better managed through multiple overlapping centres of governance operating at different scales rather than by a single authority. The database supports this: the best-performing initiatives tend to combine elements of two or more models.

• **Slovenian Living Lab (regional innovation hub for sustainable food supply, June 2025):** Integrates Participatory Local Development (PLD) funding (Model II) with a collaborative network of agri-food actors and blockchain technology (Model III), while deploying participatory methodologies (Model IV) during its co-design phase.

• **Croatian social-care LAG case:** Simultaneously draws on Multi-level Hierarchical Governance (EU mutual-learning framework), Participatory Local Development (LAG govern-ance) and Collaborative Network Governance (network of social-service providers).

• **Swedish LEADER-based crisis-preparedness initiative:** Combines PLD governance structures (Model II) with col-laborative civil-preparedness networks spanning munici-palities, voluntary organisations and emergency services (Model III). This polycentric combination is precisely what Ostrom (2010) would predict for a problem – local crisis resilience – that requires simultaneous action at multiple scales.

These hybrid configurations suggest that a sixth emerg-ing category – Integrated Polycentric Governance – is justified for cases in which the deliberate overlapping of institutional layers from two or more models produc-es synergistic effects that could not be achieved by any single model in isolation.



CONDITIONS FOR MODEL SELECTION

Which governance model is appropriate in a given rural context depends on at least four contextual variables identified across the database cases:

INSTITUTIONAL DENSITY

DENSIDAD INSTITUCIONAL
DENSIDADE INSTITUCIONAL

Territories with established public administration and strong LAG networks can effectively engage Multi Level Hierarchical Governance (MLHG) and Community Local Led Development (CLLD); territories with weaker institutions tend to rely more on Social Economy Governance (SEG) or Collaborative Network Governance (CNG).

Los territorios con una administración pública consolidada y redes sólidas de grupos de acción local (GAL) pueden aplicar de manera eficaz la gobernanza jerárquica multinivel (GJMN) y el desarrollo local impulsado por la comunidad (DLP); los territorios con instituciones más débiles tienden a recurrir en mayor medida a la gobernanza de la economía social (GES) o a la gobernanza de redes colaborativas (GRC).

Os territórios com uma administração pública consolidada e redes sólidas de grupos de ação local (GAL) podem aplicar de forma eficaz a governança hierárquica multinível (GJMN) e o desenvolvimento local impulsionado pela comunidade (DLP); os territórios com instituições mais fracas tendem a recorrer, em maior medida, à governação da economia social (GES) ou à governança de redes colaborativas (GRC).

SOCIAL CAPITAL AND CIVIC CAPACITY

CAPITAL SOCIAL Y CAPACIDAD CÍVICA
CAPITAL SOCIAL E CAPACIDADE CÍVICA

Participatory Democratic Governance (PDG) and Social Economy Governance (SEG) require a threshold level of associational life and civic competency that is more developed in some regions – such as Estonia, the Netherlands, and Slovenia – than in others.

La gobernanza democrática participativa (GDP) y la gobernanza de la economía social (GES) requieren un nivel mínimo de vida asociativa y competencia cívica que está más desarrollado en algunas regiones –como Estonia, los Países Bajos y Eslovenia– que en otras.

A governança democrática participativa (GDP) e a governação da economia social (GES) exigem um nível mínimo de vida associativa e de competência cívica que está mais desenvolvido em algumas regiões – como a Estónia, os Países Baixos e a Eslovénia – do que noutras.

PROBLEM TYPE

TIPO DE PROBLEMA
TIPO DE PROBLEMA

Coordination problems requiring cross-boundary action favour CNG (Collaborative Network Governance); legitimacy deficits in public decisions favour Participatory Democratic Governance (PDG); service gaps left by market failure favour SEG; complex multi-sectoral challenges favour Community Local Led Development (CLLD).

Los problemas de coordinación que requieren una acción transfronteriza favorecen la gobernanza de redes colaborativas (GRC); los déficits de legitimidad en las decisiones públicas favorecen la gobernanza democrática participativa (GDP); las carencias en los servicios provocadas por el fallo del mercado favorecen la gobernanza de la economía social (GES); los retos multisectoriales complejos favorecen el desarrollo local impulsado por la comunidad (DLC).

Os problemas de coordenação que exigem uma ação transfronteiriça favorecem a governança de redes colaborativas (GRC); os défices de legitimidade nas decisões públicas favorecem a governança democrática participativa (GDP); as lacunas nos serviços provocadas pela falha do mercado favorecem a governança da economia social (GES); os desafios multissetoriais complexos favorecem o desenvolvimento local impulsionado pela comunidade (DLC).

SCALE OF INTERVENTION

ESCALA DE INTERVENCIÓN
ESCALA DE INTERVENÇÃO

Local service delivery maps to Social Economy Governance (SEG) or Community Local Led Development (CLLD); regional strategic planning maps to Multi Level Hierarchical Governance (MLHG) or Collaborative Network Governance (CNG); national policy advocacy maps to Participatory Democratic Governance (PDG) – as in the Estonian Rural Parliament – or Multi Level Hierarchical Governance (MLHG).

La prestación de servicios a nivel local puede coincidir favorablemente con la adopción de una Gobernanza desde la Economía Social (GES) o el Desarrollo Local Liderado por la Comunidad (DLC); la planificación estratégica de intereses regionales puede beneficiarse con la Gobernanza Jerárquica Multinivel (GJMN) o la Gobernanza Colaborativa en Red (GCR); la defensa de políticas a nivel nacional puede ocurrir implementando la Gobernanza Democrática Participativa (PDG) –como en el Parlamento Rural de Estonia– o con la Gobernanza Jerárquica Multinivel (GJMN).

A prestação de serviços a nível local pode coincidir favoravelmente com a adoção de uma Governança da Economia Social (GES) ou do Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade (DLC); o planeamento estratégico de interesses regionais pode beneficiar-se da Governança Hierárquica Multinível (GHMN) ou da Governança Colaborativa em Rede (GCR); a defesa de políticas a nível nacional pode ocorrer através da implementação da Governança Democrática Participativa (PDG) – como no Parlamento Rural da Estónia – ou da Governança Hierárquica Multinível (GHMN).

CONDICIONES PARA LA SELECCIÓN DE MODELOS

Identificar cuál es el modelo de gobernanza más adecuado en un contexto rural específico depende de al menos cuatro (4) variables contextuales identificadas en la Base de Datos de Buenas Prácticas del Pacto Rural de la EU.

CONDIÇÕES PARA A SELEÇÃO DE MODELOS

Identificar qual é o modelo de governação mais adequado num contexto rural específico depende de, pelo menos, quatro (4) variáveis contextuais identificadas na Base de Dados de Boas Práticas do Pacto Rural da UE.



8. GOVERNANCE MODELS
FOR LOW-TRAFFIC RAILWAY LINES (LTRS)
IN EUROPEAN COUNTRIES

At the same time, the **TOUR&RAIL PROJECT**, supported by desk research with railway operators across Europe, has compiled a collection of tourism good practices for low-traffic railway lines (LTRs), enabling analysis of the governance models operating within the context of European rail tourism. Based on an analysis of 15 countries supported by a literature review, the Tour&Rail team proposes this classification according to the decentralisation of powers for regional low-traffic lines (not the overall governance of the European railway system). Two dimensions are considered: the vertical structure and the territorial scale at which regional low-traffic lines are operated. We do not attach particular significance to whether the operator and infrastructure manager belong to the same parent company (holding company), but rather to the importance of the territory in decision-making for low-traffic lines.

European railway governance models for LTRs can therefore be grouped into five typologies:

8.1. PURE AND TRADITIONAL
CENTRALISED MODEL

Countries: Hungary and Portugal

Characteristics: Central government controls planning, infrastructure and operations. There is no significant structural separation or market liberalisation. Central states (through ministries) largely retain control.

o In **Hungary**, regional governments have no powers at all in relation to railways or the passenger market, with the sole exception of the Austro-Hungarian border through a joint venture.

o In **Portugal**, there is a degree of decentralisation, as regional government has an advisory role but no formal power over railway decisions.

Assessment: Ensures a high degree of coherence across the national network and simplifies decision-making. However, it tends towards system rigidity, limited innovation and disconnection from each region’s specific demands and local needs for territorial development, owing to an insufficient community-development dimension.

8.2. CENTRALISED MODEL
WITH OPERATOR SEPARATION AND
MARKET OPENING

Countries: Denmark, Norway, Ireland, Belgium, Spain

Characteristics: Predominantly state-owned, but with formal separation between the infrastructure manager and operator, and selective market access on specific corridors.

Assessment: This is the model showing the greatest diversity among countries:

o **Denmark’s** Ministry of Transport manages the national network infrastructure, and there is an independent public corporation with public-service obligations. There is no devolution of powers at all to Denmark’s five regions. A recent change has opened the market in some regions to new private operators.

o **Norway** is a special case because it is not an EU Member State, although it belongs to the EEA. Infrastructure has always been publicly owned; rolling stock is also owned by a public company, while private operators hold public-service contracts. Tendering for operations has recently moved back towards a policy of direct award of contracts to the state operator. This situation has led to a formal complaint to the EFTA Surveillance Authority. For passenger services, open-access freight operates only internationally (Oslo–Stockholm).

o **Ireland** has a fully centralised model, through a parent company with functional separation that manages infrastructure, land and stations and allocates capacity. There is a complete monopoly, except on the cross-border Belfast–Dublin route operated by Northern Ireland Railways.

o **Belgium** also has a centralised model with operator separation; the operators have been autonomous state entities since 2014, without a common parent company. The regions have no responsibility for the main railway network, and two private operators work cross-border: Eurostar and Thalys.

o **Spain** is not a purely centralised system either, with separate entities for the infrastructure manager (Adif) and operator (Renfe), and a liberalised high-speed network. There is some transfer of powers to certain regional governments, although the main network remains under state control. Regional cases operating their own transport operators include FGC (Catalonia), Euskotren (Basque Country) and TFM/SFM (Mallorca, Balearic Islands). Genuine competition has existed since 2020 on the main corridors between the largest cities.

8.3. CENTRALISED MODEL
WITH A DEGREE OF DECENTRALISATION
THROUGH REGIONAL ENGAGEMENT (MIXED)

Countries: France, Italy, Poland.

Characteristics: The state retains oversight and ownership of the major networks but delegates operational responsibilities or co-design and decision-making powers to the regions.

Assessment:
o **France** achieves a balance between national and local scales; there is genuine formal separation within the parent company. After 10 years, regional operators should be retendered. There is also growing regional involvement in passenger services.
o In cases such as **Italy**, however, this model can reveal socio-economic gaps and inequalities between territories, because regional governments have contractual responsibility for regional services; the regions therefore finance and define local services. There is a high level of responsibility for long-distance trains.

o **Meanwhile, Poland** has complete and formal separation of powers, with the state agency holding 50% plus one share and the 16 voivodeships (regional administrations in Poland) holding 49%. The voivodeships are both minority shareholders and contractual clients of the principal regional-services operator, which depends on central government for corporate governance and on regional governments for day-to-day operations. There is genuine responsibility with regard to passenger services.

8.4. DECENTRALISED AND MULTI-SCALE MODEL

Countries: Switzerland, Germany, Czechia, Austria.

Characteristics: Strong devolution of powers to regional levels (Länder, cantons, provinces). The national role is primarily regulatory or one of high-level coordination.

Assessment: High capacity for innovation and flexibility, with strong integration of transport and local needs.

o **Switzerland** stands out as the example of multi-scale integration. The main infrastructure and national services are managed and operated at national level. There are then numerous regional operators and a nationally integrated booking system with a clear distribution of responsibilities. Administrative regions put regional services out to competitive tender across a multiple-operator network.

o In **Germany**, however, the system risks fragmentation if coordination fails. The parent company (under functional separation), wholly owned by the Federal Republic of Germany, manages the infrastructure and operates services.

o **Czechia** represents complete separation within the model, whereby the regions must contract local services. The state is responsible for long-distance trains, while regional operators hold the main responsibility for regional networks.

o **Austria** is the borderline case within this model. The nationaloperator holds almost 90% of the passenger market share and also manages the infrastructure but the federal state has responsibility for some regional lines.



8.5. ACTIVE TRANSITION TO A PUBLIC AND INTEGRATED MODEL

Countries: United Kingdom

Characteristics: Very recently, the current UK Government began dismantling the previous model (active inclusion of private operators through franchises or concessions, while the state retained a regulatory role or ownership of the infrastructure). The Passenger Railway Services (Public Ownership) Act 2024, which brought railway operations into public ownership, marked the start of this dismantling. The process began in 2025 and is now almost complete. Great British Railways (GBR), bringing infrastructure and operations together, is planned for 2027.

Assessment: There is a complete institutional reorganisation from a private model towards renationalisation. The UK Government will centralise planning, although there is limited devolution in the cases of Transport Scotland and Transport for Wales. Operational fragmentation often complicated the passenger experience and technical governance. Open-access freight remains in place.



TABLE 2. GOVERNANCE MODELS FOR LOW-TRAFFIC RAILWAY LINES IN EUROPE

CASE STUDY	GOVERNANCE MODEL	TERRITORIAL ACTORS INVOLVED
AUSTRIA ÖBB (national); NOVOG (regional)	Multi-scalar	Public and private operators
	Multiescalar	Operadores públicos y privados
	Multiescalar	Operadores públicos e privados
BELGIUM SNCB/NMBS (state operator); Infrabel (infrastructure)	Centralised with federal coordination	State operator, infrastructure manager, and federal government
	Centralizado con coordinación federal	Operador estatal, administrador de la infraestructura y gobierno federal
	Centralizado, com coordenação federal	Operador estatal, gestor de infraestruturas e governo federal
CZECH REPUBLIC ČD České dráhy (national operator); Správa železnic (infrastructure)	Decentralised with regional participation	National operator, regional operators, and regional governments
	Descentralizado con participación regional	Operador nacional, operadores regionales y gobiernos regionales
	Descentralizado, com participação regional	Operador nacional, operadores regionais e governos regionais
DENMARK DSB (state operator); Lokaltoget (regional)	Centralised with public operators and concessions	State operator, regional operators, and national transport authority
	Centralizado con operadores públicos y concesiones	Operador estatal, operadores regionales y autoridad nacional de transporte
	Centralizado junto de operadores públicos e concessionárias	Operador estatal, operadores regionais e autoridade nacional de transportes
FRANCE SNCF (state operator); SNCF Réseau (infrastructure)	Centralised with regional decentralisation	State operator, infrastructure manager, regions, and national transport authority
	Centralizado con descentralización regional	Operador estatal, administrador de la infraestructura, regiones y autoridad
	Centralização com descentralização regional	Operador estatal, gestor de infraestruturas, regiões e autoridade nacional de transportes

Table 2: Summarises the governance characteristics of each national case for Low-Traffic Railway Lines (LTRs). The decentralised model appears to be the most effective within the railway sector for this type of line. Nevertheless, evidence from the field of rural development (Zurro Muñoz, 2021; Campo-Villares et al., 2026) points to participatory and multi-level governance as key to territorial transformation in rural areas and to the revitalisation of local management, although this is not explored further because it is not the subject addressed by this handbook.

CASE STUDY	GOVERNANCE MODEL	TERRITORIAL ACTORS INVOLVED
GERMANY DB (Deutsche Bahn); various regional operators	Decentralised and Multi-scalar	National operator, regional operators, and Länder authorities
	Descentralizado y multiescalar	Operador nacional, operadores regionales y autoridades de los Länder
	Descentralizado e multiescalar	Operador nacional, operadores regionais e autoridades dos Länder
HUNGARY MAV Group (main state-owned operator)	Centralised	State-owned operator and central government
	Centralizado	Operador estatal y gobierno central
	Centralizado	Operador estatal e governo central
IRELAND Iarnród Éireann – Irish Rail (state operator)	Centralised	State operator and national transport authority
	Centralizado	Operadores públicos y privados
	Centralizado	Operadores públicos e privados
ITALY Ferrovie dello Stato Italiane (state group); Trenitalia (main operator)	Mixed (centralised with a strong regional role)	State operator, regional railway companies, and regional authorities
	Mixto (centralizado con un fuerte papel regional)	Operador estatal, administrador de la infraestructura y gobierno federal
	Misto (centralizado com um forte papel regional)	Operador estatal, gestor de infraestruturas e governo federal
NORWAY Vy Group (main state operator); Bane NOR (infrastructure)	Mixed with controlled liberalisation	Public and private operators, state manager, and national transport authority
	Mixto con liberalización controlada	Operador nacional, operadores regionales y gobiernos regionales
	Misto com liberalização controlada	Operador nacional, operadores regionais e governos regionais

Tabla 2: La Tabla 2 sintetiza las características de gobernanza de cada caso nacional para las Líneas Ferroviarias de Débil Tráfico (LFDT). El modelo descentralizado parece el más eficaz dentro del sector ferroviario para este tipo de líneas, aun así, existen evidencias en el ámbito del desarrollo rural (Zurro Muñoz, 2021; Campo-Villares et al., 2026) que señalan hacia una gobernanza participativa y multinivel como la clave para la transformación territorial en las zonas rurales y la revitalización de la gestión local, pero no profundizaremos en ello al no ser este el tema que abordamos en este manual.

CASE STUDY	GOVERNANCE MODEL	TERRITORIAL ACTORS INVOLVED
POLAND PKP Group (state railway group); PKP PLK Polskie Linie Kolejowe (infrastructure)	Mixed with partial decentralisation	State operator, regional managers, and national authorities
	Mixto con descentralización parcial	Operador estatal, administradores regionales y autoridades nacionales
	Misto com descentralização parcial	Operador estatal, gestores regionais e autoridades nacionais
PORTUGAL Comboios de Portugal (operator) Infraestruturas de Portugal (infrastructure)	Centralised	State-owned operator, infrastructure manager and central government
	Centralizado	Operador estatal, administrador de la infraestructura y gobierno central
	Centralizado	Operador estatal, gestor de infraestruturas e governo central
SPAIN Renfe (operator); Adif (infrastructure)	Centralised with operational decentralisation	State operator, infrastructure manager, central government, and some successful cases of participation of the autonomous communities
	Centralizado con descentralización operativa	Operador estatal, administrador de la infraestructura, gobierno central y algunos casos de éxito de participación de las
	Centralização com descentralização operacional	Operador estatal, gestor de infraestruturas, governo central e alguns casos bem-sucedidos de participação das comunidades
SWITZERLAND SBB (national operator); RhB (regional operator)	Decentralised and multi-scalar	National and regional public operators, cantonal authorities, and federal government
	Descentralizado y multiescalar	Operadores públicos nacionales y regionales, autoridades cantonales y gobierno fe-
	Descentralizado e multiescalar	Operadores públicos nacionais e regionais, autoridades cantonais e governo federal
UNITED KINGDOM Network Rail (infrastructure); Train Operating Companies – TOCs (private operators)	Active Transition from private to renationalisation	Private operators, infrastructure manager, and national and regional authorities
	Transición activa de privado a renacionalización	Operadores privados, administrador de la infraestructura y autoridades nacionales
	Transição ativa do setor privado para a renacionalização	Operadores privados, gestor de infraestruturas e autoridades nacionais e regionais

Tabela 2: A Tabela 2 sintetiza as características de Governança de cada caso nacional para as Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR). O modelo descentralizado parece ser o mais eficaz no setor ferroviário para este tipo de linhas. Ainda assim, existem evidências no domínio do desenvolvimento rural (Zurro Muñoz, 2021; Campo-Villares et al., 2026) que apontam para a Governança participativa e multinível como elementos-chave para a transformação territorial nas zonas rurais e para a revitalização da gestão local, mas não aprofundaremos esta matéria por não constituir o tema abordado neste manual.

9. SUCCESSFUL CASE STUDIES: TOUR&RAIL PROJECT

Within the **TOUR&RAIL PROJECT**, two European cases were analysed in depth to illustrate how territorial actors have successfully revitalised low-traffic railway lines. These two flagship case studies demonstrate that rural railway development depends not only on infrastructure investment but also on governance arrangements capable of coordinating transport, tourism, territorial development and community interests.

The two pilot territories illustrate different positions along the centralisation-decentralisation spectrum:

1. THE DOURO LINE

reflects a traditional centralised governance model, with decision-making concentrated in national institutions.

2. THE AULLA-LUCCA LINE

represents a decentralised variant in which regional authorities exercise significant influence through contractual and funding arrangements.

Despite these institutional differences, both cases point to the same conclusion: long-term success requires permanent, multi-stakeholder governance structures capable of connecting sectors, scales and interests.



9.1. CASE STUDY 1:
THE DOURO LINE (PORTUGAL)

From Railway Decline to Territorial Revitalisation

The trajectory of the Historic Douro Line illustrates how a declining railway corridor can be repositioned as a strategic asset for regional development through sustained collaboration among civil society, public authorities, technical institutions and tourism stakeholders. Opened between 1882 and 1887, the railway historically connected Porto with the Spanish border at Barca d’Alva, serving both local mobility and international transport. However, following Portugal and Spain’s accession to the European Economic Community, national transport priorities shifted towards road infrastructure and the main railway corridors. Stakeholders consistently described this period as one of systematic disinvestment.

“THERE WAS, IN FACT, TOTAL DISINVESTMENT IN THE DOURO LINE AFTER THE CLOSURE OF THE BARCA D’ALVA SECTION IN 1988, AND INVESTMENT WAS PROGRESSIVELY WITHDRAWN ALONG THE ENTIRE CORRIDOR.”
(Representative of Infraestruturas de Portugal)

Likewise, “all these lines... were withdrawn from railway service. We now work with walking and cycling products”, reflecting the widespread abandonment of inland railways. (Tourism-sector representative).

The turning point emerged from a combination of growing tourism demand, heritage valorisation and coordinated civic mobilisation. Rather than viewing the railway solely as transport infrastructure, stakeholders began to promote it as an integral component of the UNESCO World Heritage landscape and as a catalyst for rural development. The creation of the Historic Train, the growth of river tourism and initiatives led by regional tourism organisations gradually changed political perceptions of the railway’s value. Most importantly, the reopening campaign became institutionalised through a petition promoted by the League of Friends of the Douro World Heritage Site, which successfully reached the Portuguese Parliament.



“FIVE POLITICAL PARTIES SUBMITTED MOTIONS FOR RESOLUTION, AND ALL WERE APPROVED UNANIMOUSLY, LEADING TO AN OFFICIAL RECOMMENDATION TO MODERNISE THE LINE, REOPEN THE SECTION TO BARCA D’ALVA AND NEGOTIATE CROSS-BORDER CONTINUITY WITH SPAIN.”
(Representative of Infraestruturas de Portugal)

SOCIAL CAPITAL AND CIVIC CAPACITY AS
DRIVERS OF COLLECTIVE ACTION

The revitalisation process was underpinned by strong territorial social capital, characterised by dense relationships among local associations, municipalities, tourism operators, railway professionals and regional-development organisations. Rather than relying exclusively on government leadership, the initiative emerged from grassroots mobilisation capable of bringing local aspirations onto national political agendas through a public petition launched by the League of Friends of the Douro World Heritage Site to reopen the Douro Railway Line. In particular, stakeholders emphasised the central role played by civic organisations in initiating institutional change: initiative emerged from grassroots mobilisation capable of bringing local aspirations onto national political agendas through a public petition launched by the League of Friends of the Douro World Heritage Site to reopen the Douro Railway Line. In particular, stakeholders emphasised the central role played by civic organisations in initiating institutional change:

“ONCE AGAIN, IT WAS THROUGH A CIVIC MOVEMENT ARISING FROM A PETITION, FROM AN ASSOCIATION.”
(Tourism-sector representative)

“AND, THEREFORE, IT IS CIVIL SOCIETY HERE IN THE DOURO THAT OVERRIDES POLITICAL WILL, IN THE SENSE OF SAYING: THIS IS NECESSARY, WE NEED TO FIGHT FOR THIS, WE NEED TO REOPEN THIS. AND WE ARE GETTING THERE. IT IS CIVIL SOCIETY.”
(Representative of Infraestruturas de Portugal)

Equally important was the availability of technical knowledge rooted in the territory. Engineers, railway specialists, tourism professionals and local historians jointly provided evidence demonstrating both the technical feasibility and the economic potential of reopening the line. This combination of community advocacy and professional knowledge strengthened the proposal’s credibility while facilitating constructive dialogue with the national institutions responsible for railway infrastructure.

Stakeholders also demonstrated a shared territorial identity rooted in the railway’s historical importance. Beyond its practical function, the line was widely perceived as part of the cultural landscape and collective memory of the Douro Valley. Described as “the backbone of mobility in the Douro Valley” (re-

presentative of Infraestruturas de Portugal), the Historic Douro Train continues to connect dispersed communities more efficiently than the existing road network in several locations. These shared perceptions strengthened cooperation among sectors that traditionally operate independently.

MULTI-SCALE INTERVENTION AND INSTITUTIONAL COORDINATION

The governance process operated simultaneously at local, regional, national and cross-border scales. Local municipalities, tourism associations, heritage organisations and residents generated political momentum through collective advocacy, while regional actors promoted the railway’s contribution to tourism and territorial cohesion. National institutions – including Infraestruturas de Portugal, the Portuguese Parliament and successive governments – became responsible for translating these demands into infrastructure investment and modernisation programmes.

This multi-level configuration allowed local knowledge to inform national infrastructure planning while national investment programmes responded to territorial-development objectives. Rather than remaining isolated sectoral initiatives, railway modernisation, tourism development, heritage conservation and regional accessibility were increasingly integrated into a shared strategic vision.

GOVERNANCE DYNAMICS AND INSTITUTIONAL TRANSFORMATION

The Historic Douro Line evolved from a highly centralised model of railway planning towards a more collaborative and participatory configuration. Earlier decisions to close railway lines were justified primarily on grounds of cost efficiency and demographic decline.

“[MODERNISATION PROGRAMMES IN EARLIER DECADES] ASSUMED THE CLOSURE OF LINES THAT WERE NOT CONSIDERED VIABLE, ILLUSTRATING HOW PERIPHERAL RAILWAYS WERE MARGINALISED WITHIN NATIONAL INVESTMENT PRIORITIES.”
(Representative of Infraestruturas de Portugal).

More recently, however, governance dynamics shifted towards consensus-building thanks to the efforts of the now-defunct non-profit public-private organisation SPI-Douro. Stakeholders consistently highlighted that technical planning, political advocacy and public participation began to reinforce one another rather than compete. Parliament’s unanimous approval in 2020 of the petition to reopen the Douro line illustrates how sus-

tained civic engagement succeeded in changing national policy priorities without generating significant political polarisation.

PERCEIVED FUTURE PROSPECTS

Looking ahead, stakeholders envisage the Historic Douro Line as multifunctional infrastructure combining regional mobility, cultural heritage, sustainable tourism and international connectivity. Ongoing modernisation works – including electrification, bridge strengthening, station refurbishment and signalling improvements – were widely perceived as creating the conditions required for long-term territorial revitalisation.

“[PROVIDED THAT SUFFICIENT SERVICE FREQUENCY IS GUARANTEED,] THE TRAIN WILL MAKE IT POSSIBLE TO RETAIN MORE TOURISTS IN THE REGION, ENABLING VISITORS TO TRAVEL BETWEEN VILLAGES AND EXTEND THEIR STAYS.”
(Representative of Infraestruturas de Portugal)

Stakeholders involved in the revitalisation process also consistently supported reopening the international connection to Salamanca, seeing it as an opportunity to integrate the Douro into a broader Iberian heritage corridor. Nevertheless, they also recognised persistent challenges related to demographic decline, labour shortages, service frequency and maintaining political commitment.

Overall, the case demonstrates how civic mobilisation, institutional learning and multi-level governance can collectively transform a threatened rural railway into a strategic instrument for territorial resilience and sustainable rural development.



9.2. CASE STUDY 2:
AULLA-LUCCA LINE (ITALY)

From a Threatened Secondary Railway to an Integrated Territorial Mobility System

The Aulla-Lucca railway provides a compelling example of how a secondary rural railway can be transformed from a declining transport service into a strategic territorial asset through collaborative governance, institutional innovation and long-term public investment. By the late 1990s, the line was widely regarded as economically unsustainable, reflecting broader national reforms that transformed the Italian State Railways from a public-service provider into a commercially oriented company.

“THE RAILWAY HAD CHANGED ITS OBJECTIVES: FROM BEING A PUBLIC SERVICE, IT HAD BECOME A PROFIT-ORIENTED COMPANY, WHICH LED TO THE PROGRESSIVE ELIMINATION OF SERVICES WITH LOWER PASSENGER DEMAND AND CONSIDERATION OF CLOSING ENTIRE SECONDARY LINES.”
(Operator services, Trenitalia Regional Office in Tuscany)

“[THE LUCCA-AULLA LINE] WAS DESTINED FOR CLOSURE BECAUSE DURING THE 1990S IT WAS CONSIDERED A LINE THAT DID NOT GENERATE A PROFIT FOR THE STATE RAILWAYS.”
(Representative of the Province of Lucca)

Rather than accepting its decline, local and regional actors developed an integrated mobility strategy designed to demonstrate the railway’s broader territorial value. Although the Province of Lucca had no formal authority over railway operations, it assumed a coordinating role by bringing municipalities, the Region of Tuscany, Trenitalia and Rete Ferroviaria Italiana (RFI) together around a shared vision for the corridor.

“LAUNCHING THIS PROJECT WAS A FRIGHTENING GAMBLE, A RISKY MOVE, BECAUSE WE WERE ESSENTIALLY FEELING OUR WAY IN THE DARK, [BECAUSE] AT THAT TIME THE REGION COULD NOT INTERFERE IN THE OPERATIONS OF THE STATE RAILWAYS.”
(Representative of the Province of Lucca)

Through a joint agreement, the partners integrated rail and bus services, synchronised timetables, introduced integrated ticketing and improved interchange facilities, particularly for students travelling to secondary schools. These measures were complemented by tourism initiatives – including the “Sea Train” and the “Flavours Train” – which diversified the railway’s functions beyond everyday commuting.

A second decisive turning point followed the 2013 Garfagnana earthquake, which triggered emergency national funding for extensive structural rehabilitation:

“THE EARTHQUAKE PUSHED US TO MAKE THESE INVESTMENTS, BECAUSE THE BRIDGES, TUNNELS AND HISTORIC INFRASTRUCTURE REQUIRED MAJOR SEISMIC UPGRADES.”
(Representative of the Region of Tuscany)

Soon afterwards, the introduction of the new Swinger trains in 2015 opened another phase of innovation by placing accessibility and inclusive mobility at the centre of railway modernisation.

SOCIAL CAPITAL AND CIVIC CAPACITY
SUPPORTING INSTITUTIONAL INNOVATION

The revitalisation of the Aulla-Lucca line was made possible by strong social capital and a culture of cooperation extending well beyond formal institutional responsibilities. Municipal governments, provincial authorities, regional agencies, railway operators, schools, organisations representing people with disabilities and local communities worked collectively to redefine the railway as a public good serving multiple territorial objectives. Rather than operating through adversarial relationships, stakeholders consistently described a collaborative-governance process based on trust and shared problem-solving. Reflecting on the negotiations, a representative of the Province of Lucca noted that:

“THE STATE RAILWAYS DID NOT BLOCK ANY ROUTE; ON THE CONTRARY, THEY REALLY HELPED US TRY TO MOVE THINGS FORWARD”,
[demonstrating how cooperation gradually replaced institutional fragmentation.]

Civil society also played a decisive role in shaping the modernisation agenda. The arrival of accessible Swinger trains led organisations representing people with disabilities to advocate equivalent improvements to station infrastructure.

“WHY CAN’T WE START WORKING ON THE DIFFERENT STATIONS AS WELL? BECAUSE HAVING AN ACCESSIBLE TRAIN BUT STATIONS WITH PROBLEMS IS A SHAME.”
(President of the Massa Carrara Association of Paraplegics).

This constructive engagement led to joint inspections of all stations along the corridor by representatives of RFI, local governments and organisations representing people with disabilities, and produced practical re-



commendations for improving accessibility. Importantly, these interventions benefited not only people with disabilities but also older adults, families with pushchairs and tourists, illustrating an inclusive understanding of territorial mobility.

The case therefore demonstrates that civic capacity was not confined to protest or advocacy but involved sustained participation in planning, monitoring and implementation. Local knowledge and user experience became valuable sources of technical knowledge that complemented engineering expertise and institutional planning.

MULTI-LEVEL INTERVENTION ACROSS TERRITORIAL SCALES

The governance process unfolded simultaneously at municipal, provincial, regional and national scales. Municipalities contributed financial resources, adapted local infrastructure around railway stations and coordinated local transport services. The Province of Lucca acted as an intermediary capable of bringing together institutions that would otherwise have remained disconnected, while the Region of Tuscany provided strategic planning, investment and long-term political support. National actors – including Trenitalia and RFI – remained responsible for railway operations, infrastructure maintenance and rolling stock, although they increasingly collaborated with regional and local authorities to address territorial needs.

This multi-level governance structure proved particularly effective because responsibilities were distributed according to institutional competences while remaining connected through continuous dialogue. The modernisation programme therefore evolved not as a single infrastructure project but as an integrated territorial strategy combining public transport, accessibility, education, tourism and regional development.

INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND COLLABORATIVE GOVERNANCE

The institutional framework around the Aulla–Lucca railway evolved from hierarchical railway management towards collaborative governance characterised by negotiation, flexibility and shared responsibility. Although railway powers remained centralised, stakeholders repeatedly stressed that successful implementation depended on informal coordination mechanisms capable of overcoming administrative fragmentation. Agreements among municipalities, the Province, the Region of Tuscany, Trenitalia and RFI made it possible to integrate timetables, coordinate investment and share resources despite differing institutional mandates.

The governance process also demonstrated significant institutional learning. Accessibility improvements, initially conceived as technical adaptations accompanying the introduction of new rolling stock, were gradually incorporated into broader territorial planning.

[MAINTAINING THE LINE REQUIRED CONTINUOUS INVESTMENT BECAUSE IT IS] “A VERY COMPLEX LINE, WITH MORE THAN THIRTY TUNNELS AND MORE THAN THIRTY BRIDGES, [REQUIRING PERMANENT MAINTENANCE ALONGSIDE MODERNISATION.]”

(Representative of the Region of Tuscany).

Similarly, post-earthquake infrastructure rehabilitation became an opportunity not only to restore existing assets but also to improve long-term resilience and service quality.

PERCEIVED FUTURE PROSPECTS

Stakeholders consistently conceived the future of the Aulla–Lucca railway as extending beyond its traditional transport function. Rather than measuring success solely through passenger numbers, they highlighted its contribution to territorial cohesion, accessibility, sustainable tourism and climate-resilient mobility in a geographically fragile region. Accessibility was identified as an enduring priority.

“[ALTHOUGH] 90% OF THE WORK HAS BEEN COMPLETED, SOME STATIONS STILL REQUIRE FURTHER [ACCESSIBILITY] IMPROVEMENTS.”

(President of the Massa Carrara Association of Paraplegics)

“STATIONS SUCH AS CASTELNUOVO DI GARFAGNANA NOW HAVE THE POTENTIAL TO BECOME ACCESSIBLE-TOURISM DESTINATIONS BECAUSE TARGETED INVESTMENTS HAVE SUBSTANTIALLY IMPROVED THE TRAVEL EXPERIENCE.”

(Representative of the Region of Tuscany)

At the same time, stakeholders acknowledged that the railway’s future depends on maintaining long-term institutional cooperation and continued public investment. The corridor continues to face operational constraints associated with its mountainous topography, single-track configuration and ageing infrastructure. Nevertheless, the collective experience accumulated over almost three decades demonstrates that collaborative governance, civic participation and multi-level coordination can successfully transform a peripheral railway, whose public-service role was under threat, into an integrated instrument of territorial development.

“IN MY VIEW, AT LEAST BASED ON WHAT HAS BEEN DONE IN THE PAST, WE WOULD NEED TO ANALYSE TO WHAT EXTENT, AND WHETHER, THERE HAS BEEN AN INCREASE IN HOUSING AND MOBILITY [...] TO SEE WHETHER THERE ARE INITIATIVES RELATED TO BUSINESSES OPENING OR CLOSING, OR TO SCHOOLS IN THE AREA. IN OTHER WORDS, TO ASSESS THE HUMAN RESOURCES THAT POTENTIAL RAILWAY SERVICES [20 OR 30 YEARS FROM NOW] WOULD SERVE.”

(Operator services, Trenitalia Regional Office in Tuscany)

Rather than merely preserving existing infrastructure, the Aulla–Lucca case illustrates how rural railways can become platforms for social inclusion, regional resilience and sustainable mobility through sustained institutional collaboration.

10. CONCLUSIONS

The **TOUR&RAIL** team presents the following strategic and operational recommendations for two types of key actors who are potential users of this Good Practice Handbook: local development agents (LDAs) and rural development groups (LAGs), and railway managers and operators.

10.1. RECOMMENDATIONS FOR ACTORS WORKING IN RURAL AREAS, MORE SPECIFICALLY LOCAL AND RURAL DEVELOPMENT AGENTS.

→ **Move beyond a purely welfare-oriented approach by promoting social entrepreneurship:** Draw on the Social Economy Governance (SEG) model through cooperatives, social enterprises and NGOs. These organisations can act as co-producers of local services, tourism activation and the rehabilitation of underused spaces or heritage assets.

→ **Integrate mobility and tourism into local-development strategies (Rural Development Programmes, LEADER):** Use the structure of Local Action Groups (LAGs) to channel multi-fund resources (EAFRD, ERDF, ESF+) towards projects linking sustainable mobility, experiential tourism and local products.

→ **Design genuine and deliberative spaces for citizen participation:** Adopt the Participatory Democratic Governance (PDG) model, ensuring that traditionally under-represented groups (such as young people and women) take part in decision-making and the co-design of territorial projects.

→ **Assume a network-brokerage and facilitation role:** Act as connectors among municipalities, the local private sector, citizens and supra-municipal or railway authorities, facilitating collaborative alliances without depending exclusively on higher levels in the decision-making hierarchy that slow down processes.

→ **Commit to hybrid or polycentric governance models:** Combine tools from different models (for example, LEADER funding + collaborative networks + participatory innovation such as Living Labs) to address complex problems such as population retention and rural transport.



10. CONCLUSÕES

A equipa **TOUR&RAIL** apresenta as seguintes recomendações estratégicas e operacionais em função de dois tipos de atores-chave potencialmente destinatários deste Manual de Boas Práticas: os agentes de desenvolvimento local (ADL) e os grupos de desenvolvimento rural (GAL), e os gestores e operadores ferroviários.

10.1. RECOMENDAÇÕES PARA OS ATORES QUE TRABALHAM NO MEIO RURAL, MAIS ESPECIFICAMENTE PARA OS AGENTES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E RURAL.

→ **Ultrapassar uma abordagem meramente assistencial, promovendo o empreendedorismo social:** Apoiar-se no modelo de Governança da Economia Social (GES) através de cooperativas, empresas sociais e ONG. Estas entidades podem atuar como coprodutoras de serviços locais, dinamização turística e reabilitação de espaços ou património subutilizado.

→ **Integrar a mobilidade e o turismo nas estratégias de desenvolvimento local (Programas de Desenvolvimento Rural, LEADER):** Aproveitar a estrutura dos Grupos de Ação Local (GAL) para canalizar recursos de múltiplos fundos (FEADER, FEDER, FSE+) para projetos que articulem mobilidade sustentável, turismo de experiência e produtos locais.

→ **Conceber espaços reais edeliberativos de participação cidadã:** Adotar o modelo de Governança Democrática Participativa (GDP), garantindo que grupos tradicionalmente menos representados (como jovens e mulheres) participem na tomada de decisões e na cocriação de projetos territoriais.

→ **Assumir um papel de intermediação e facilitação de redes:** Atuar como elementos de articulação entre municípios, o setor privado local, os cidadãos e os gestores supramunicipais ou ferroviários, facilitando alianças colaborativas sem depender exclusivamente de escalas superiores da hierarquia de decisão, que atrasam os processos.

→ **Apostar em modelos de governança híbrida ou policêntrica:** Combinar instrumentos de diferentes modelos (por exemplo, financiamento LEADER + redes colaborativas + inovação participativa do tipo Living Labs) para abordar problemas complexos, como a fixação da população e o transporte rural.

10. CONCLUSIONES

Desde el equipo **TOUR&RAIL** presentamos las siguientes recomendaciones estratégicas y operativas en función de dos tipologías de agentes clave receptores potenciales de este manual de buenas prácticas: los agentes de desarrollo local (ADL) y grupos de desarrollo rural (GAL) y los gestores y operadores ferroviarios.

10.1. RECOMENDACIONES PARA LOS ACTORES QUE TRABAJAN POR EL MEDIO RURAL, MÁS ESPECIFICAMENTE PARA LOS AGENTES DE DESARROLLO LOCAL Y RURAL.

→ **Superar el enfoque puramente asistencial impulsando el emprendimiento social:** Apoyarse en el modelo de gobernanza de la economía social (GES) mediante cooperativas, empresas sociales y ONG. Estas entidades pueden actuar como coproductoras de servicios locales, dinamización turística y rehabilitación de espacios o patrimonio infrautilizado.

→ **Integrar la movilidad y el turismo dentro de las estrategias de desarrollo local (Programas de Desarrollo Rural, LEADER):** Aprovechar la estructura de los grupos de acción local (GAL) para canalizar multi-fondos (FEADER, FEDER, FSE+) hacia proyectos que unan movilidad sostenible, turismo de experiencia y productos de cercanía.

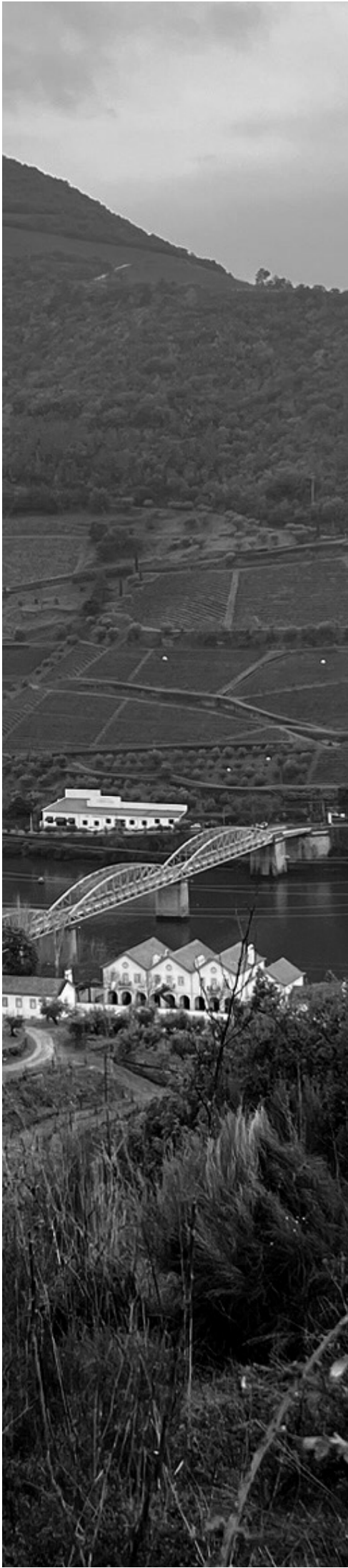
→ **Diseñar espacios de participación ciudadana reales y deliberativos:** Adoptar el modelo de gobernanza democrática participativa (GDP) garantizando que colectivos tradicionalmente menos representados (como jóvenes y mujeres) participen en la toma de decisiones y el codiseño de proyectos territoriales.

→ **Asumir un rol de intermediación y facilitación de redes:** Actuar como actores articuladores entre los municipios, el sector privado local, la ciudadanía y los administradores supra-municipales o ferroviarios, facilitando alianzas colaborativas sin depender exclusivamente de otras escalas superiores en la jerarquía de decisión que ralentizan los procesos.

→ **Apostar por modelos de gobernanza híbrida o policéntrica:** Combinar herramientas de distintos modelos (por ejemplo, financiación LEADER + redes colaborativas + innovación participativa tipo Living Labs) para abordar problemas complejos como la fijación de población y el transporte rural.

10.2. RECOMMENDATIONS FOR RAILWAY MANAGERS AND OPERATORS ON LOW-TRAFFIC RAILWAY LINES (LTRS)

- ➔ **Avoid the isolation of the traditional centralised model:**
Recognise that purely centralised arrangements tend towards rigidity and disconnect infrastructure from the territory's specific demands. Regions and local actors need to be involved in the planning of Low-Traffic Railway Lines (LTRs) in order to diversify and enhance their use.
- ➔ **Revalue Low-Traffic Railway Lines (LTRs) as drivers of territorial development:**
Shift the perception of rural lines from “underused assets” to “axes of sustainable mobility and tourism”. This requires collaboration with local tourism destinations and territorial brands.
- ➔ **Participate in Collaborative Networks:**
Join alliances and governance committees involving municipalities, development agencies and tourism operators (following examples such as the MobiRural network) to adapt services, frequencies or alternative railway uses to the real needs of the surrounding area.
- ➔ **Align infrastructure planning with national/regional plans and European investment:**
Use the Multi-level Hierarchical Governance (MLHG) framework to coordinate infrastructure investment with regional strategic plans for housing, tourism and territorial cohesion.



10.2. RECOMENDAÇÕES PARA GESTORES E OPERADORES FERROVIÁRIOS NAS LINHAS FERROVIÁRIAS DE TRÁFEGO REDUZIDO (LFTR)

- ➔ **Evitar o isolamento do modelo centralizado tradicional:** Reconhecer que os modelos puramente centralizados tendem para a rigidez e desligam a infraestrutura das exigências específicas do território. É necessário envolver as regiões e os atores locais no planeamento das Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR), de forma a potenciar a diversidade da sua utilização.
- ➔ **Revalorizar as Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR) como motores territoriais:** Alterar a visão das linhas rurais de «ativos subutilizados» para «eixos de mobilidade sustentável e turismo». Para tal, deve existir colaboração com destinos turísticos locais e marcas territoriais.
- ➔ **Participar em Redes Colaborativas:** Integrar alianças e comités de Governança com participação de municípios, agências de desenvolvimento e operadores turísticos (segundo exemplos como a rede MobiRural), de modo a adaptar serviços, frequências ou utilizações alternativas da ferrovia às necessidades reais do território.
- ➔ **Alinhar o planeamento das infraestruturas com os planos regionais e nacionais e com os investimentos europeus:** Aproveitar o quadro da Governança Hierárquica Multinível (GHMN) para coordenar investimentos em infraestruturas com planos estratégicos regionais de habitação, turismo e coesão territorial.

10.2. RECOMENDACIONES PARA LOS GESTORES Y OPERADORES FERROVIARIOS EN LAS LÍNEAS FERROVIARIAS DE DÉBIL TRÁFICO (LFDT)

- ➔ **Evitar el aislamiento del modelo centralizado tradicional:** Reconocer que los esquemas centralizados puros tienden a la rigidez y desconectan la infraestructura de las demandas específicas del territorio. Es necesario involucrar a las regiones y los actores locales en la planificación de las Líneas Ferroviarias de Débil Tráfico (LFDT) para potenciar la diversidad de su uso.
- ➔ **Revalorizar las Líneas Ferroviarias de Débil Tráfico (LFDT) como impulsores territoriales:** Cambiar la visión de las líneas rurales de “activos infrautilizados” por “ejes de movilidad sostenible y turismo”. Para ello, se debe colaborar con destinos turísticos locales y marcas territoriales.
- ➔ **Participar en Redes Colaborativas:** Integrarse en alianzas y comités de gobernanza donde participen municipios, agencias de desarrollo y operadores turísticos (siguiendo ejemplos como la red MobiRural) para adaptar servicios, frecuencias o usos alternativos del ferrocarril a las necesidades reales del entorno.
- ➔ **Alinear la planificación de infraestructuras con los planes regionales estatales y las inversiones europeas:** Aprovechar el marco de la gobernanza jerárquica multinivel (GJMN) para coordinar inversiones en infraestructura con los planes estratégicos regionales de vivienda, turismo y cohesión territorial.



10.3. RECOMMENDATIONS FOR JOINT ACTION

Finally, we include a joint-action block aimed at overcoming institutional fragmentation and the gap between territorial actors and railway managers/operators on Low-Traffic Railway Lines (LTRs).

10.3. RECOMENDACIONES DE ACCIÓN CONJUNTA

Por último, incluimos un bloque de acción conjunta para superar la fragmentación institucional y la brecha entre actores del territorio y gestores/operadores ferroviarios en las Líneas Ferroviarios de Débil Tráfico (LFDT).

10.3. RECOMENDAÇÕES DE AÇÃO CONJUNTA

Por último, incluimos um bloco de ação conjunta destinado a ultrapassar a fragmentação institucional e a distância entre os atores do território e os gestores/operadores ferroviários nas Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR).

AREA OF ACTION	KEY RECOMMENDATION
AMBITO DE ACTUACIÓN AMBITO DE ATUAÇÃO	RECOMENDACIÓN CLAVE RECOMENDAÇÃO PRINCIPAL
GOVERNANCE FORUMS	Create structured dialogue spaces among public administrations, railway managers, LAGs and tourism businesses to coordinate mobility and the local offer.
MESAS DE GOBERNANZA TRANSVERSAL	Crear espacios de diálogo estructurados entre administraciones, gestores ferroviarios, GAL y empresas turísticas para coordinar movilidad y oferta local.
FÓRUMS DE GOVERNANÇA TRANSVERSAL	Criar espaços estruturados de diálogo entre administrações, gestores ferroviários, GAL e empresas turísticas para coordenar a mobilidade e a oferta local.
CROSS-SECTOR RESOURCE VALORISATION	Recover disused stations and railway spaces and convert them into community centres, local businesses, business incubators or tourist-information points.
PUESTA EN VALOR DE RECURSOS	Recuperar estaciones y espacios ferroviarios sin uso para convertirlos en centros comunitarios, comercios locales, incubadoras de empresas o puntos de información turística.
VALORIZAÇÃO DE RECURSOS	Recuperar estações e espaços ferroviários sem utilização, transformando-os em centros comunitários, comércio local, incubadoras de empresas ou pontos de informação turística.
FINANCIAL SUSTAINABILITY	Combine public transport funding with rural-development instruments to ensure the social and economic viability of rural lines.
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Combinar la financiación pública del transporte con instrumentos de desarrollo rural para asegurar la viabilidad social y económica de las líneas rurales.
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	Combinar o financiamento público dos transportes com instrumentos de desenvolvimento rural para assegurar a viabilidade social e económica das linhas rurais.

11. REFERENCES

Ansell, Christopher, & Gash, Alison. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Bache, Ian, & Flinders, Matthew (Eds.). (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.

Campo-Villares, José Luis de, & González, Ana Belén. (2026). Knowledge transmission platforms for rural development: A conceptual framework and an applied case study from Spain. *Platforms*, 4(2), 7. <https://doi.org/10.3390/platforms4020007>

CIÉ Group. (2024). Annual Report. Dublin (Irlanda). <https://www.cie.ie/get-ContentAsset/cece9026-5f7e-4172-b13f-b919a55d38a3/7bb26847-c361-42bb-98b0-48e612da32bf/2024-CIE-Group-Annual-Report-EN-accessible.pdf?language=en-ie>

Cornwall, Andrea. (2008). Unpacking 'participation': Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>

DB Integrierter Bericht (2024). Annual Report. Alemania. <https://ibir.deutschebahn.com/2024/de/start/>

DSB (2024). Annual Report. Taastrup (Dinamarca). <https://www.dsb.dk/globalassets/arsrapport/2024/annual-report-2024.pdf>

Dryzek, John S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.

European Commission. (2021). A long-term vision for the EU's rural areas – towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040 (COM/2021/345 final). Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0345>

European Commission. (2024). Rural Pact Good Practice Database [Online database]. https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/good-practice/search_en

European Commission. (2023). LEADER Congress Declaration: LEADER and CLLD within European policies post 2027. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/news/stronger-leaderclld-important-achieving-eus-rural-vision_en

Fung, Archon, & Wright, Erik Olin. (2003). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>

Hooghe, Liesbet, & Marks, Gary. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Marks, Gary. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In A. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), *The state of the European Community* (pp. 391–410). Lynne Rienner.

Moulaert, Frank, & Ailenei, Oana. (2005). Social economy, third sector and solidarity relations: A conceptual synthesis from history to present. *Urban Studies*, 42(11), 2037–2053. <https://doi.org/10.1080/00420980500279794>

Nash, C. (2008). Passenger railway reform in the last 20 years – European experience reconsidered. *Research in Transportation Economics* 22(1);

Nash, C., Nilsson, J.E, and Link, H. (2013). Comparing Three Models for Introduction of Competition into Railways. *Journal of Transport Economics and Policy* 47(2), pages 191–206

Navarro, Federico Alejandro, Woods, Michael, & Cejudo, Eugenio. (2016). The LEADER Initiative has not been a good tool for combating population loss in rural areas: The cases of Andalusia (Spain) and Extremadura (Spain). *Journal of Rural Studies*, 48, 169–177. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.10.011>

ÖBB, 2024. Integrated Annual Report. Austria. <https://presse.oebb.at/en/publications>

OECD. (2020). Rural well-being: Geography of opportunities. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>

Osborne, Stephen P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Ostrom, Elinor. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>

Passenger Railway Services (Public Ownership) Act (2024), UK Public General Acts. United Kingdom. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/25>

Pestoff, Victor. (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102–1118. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>

Pierre, Jon, & Peters, B. Guy. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.

Provan, Keith G., & Kenis, Patrick. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Railways Bill 2024-26 (2026). House of Commons Library. United Kingdom.

Railway Reform Act (2018). Francia.

Ray, Christopher. (1998). Culture, intellectual property and territorial rural development. *Sociologia Ruralis*, 38(1), 3–20. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00060>

Regionalisierungsgesetz (1993). RegG, Alemania.

Rhodes, Roderick A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.

Shortall, Sally. (2008). Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences. *Journal of Rural Studies*, 24(4), 450–457. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.01.001>

Transport Act (1986). Re-organisation of CIÉ, Annual Report, Irlanda.

UNECE (2018) Railway Reform in the ECE Region. <https://unece.org/es/publications/>

van de Velde (2015) en Finger y Messulam (eds.) *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*. Edward Elgar Publisihing.

Zurro Muñoz, Juan José. (2021). Modelos de gobernanza y estrategias participativas para el desarrollo del medio rural de Castilla y de León. *Universidad de Valladolid*. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/47810>

123456789
ABCDEFGHIJ
ABCDEFGHIJ

TRADUCCIÓN AL CASTELLANO

1. INTRODUCCIÓN

Muchos territorios rurales de toda Europa se enfrentan al declive demográfico, el estancamiento económico y una accesibilidad limitada. Las líneas ferroviarias con una débil demanda de tráfico suelen seguir siendo activos infrautilizados en lugar de actuar como catalizadores del desarrollo. Al mismo tiempo, el turismo ha demostrado ser una palanca eficaz para la revitalización cuando se vincula a la movilidad sostenible y a iniciativas lideradas por la comunidad. Sin embargo, el desafío central es la gobernanza. Las zonas rurales sufren con frecuencia de una toma de decisiones fragmentada, una coordinación débil entre las administraciones públicas y los operadores ferroviarios, una participación limitada de los actores implicados y una planificación estratégica a largo plazo insuficiente. El propuesto *Manual de Modelos de Gobernanza* aborda esta brecha mediante la identificación y el análisis de experiencias de gobernanza en toda Europa, traduciéndolas en un *Manual de Buenas Prácticas* práctico y adaptado a los territorios rurales afectados por líneas ferroviarias de baja demanda. La base analítica es la Base de Datos de Buenas Prácticas del Pacto Rural de la UE (RPGPD, por sus siglas en inglés), que cataloga más de 110 casos de 29 países bajo cuatro pilares del plan de acción: Zonas Rurales más Fuertes, Conectadas, Resilientes y Prósperas.

Este documento sintetiza dichos casos en una tipología de modelos de gobernanza rural con base empírica. La gobernanza se define aquí, siguiendo a Rhodes (1997) y Pierre&Peters (2000), como las estructuras y procesos mediante los cuales se toman las decisiones colectivas, se ejerce la autoridad y se coordinan los recursos entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil. El Manual está concebido como una herramienta de referencia operativa para apoyar a las comunidades locales, administraciones públicas, administradores de infraestructuras ferroviarias, agencias de desarrollo turístico y organismos de planificación regional en el diseño e implementación de marcos de gobernanza colaborativa que integren el desarrollo turístico y la planificación de la movilidad.

2. PROPÓSITO DE ESTE MANUAL

El Manual tiene como objetivo:

- **Destilar las experiencias de gobernanza europeas** en un formato conciso y transferible.
 - **Traducir los modelos de gobernanza** en herramientas prácticas para la revitalización rural.
 - **Apoyar estrategias coordinadas de turismo y movilidad** en territorios de baja densidad.
 - **Proporcionar una orientación adaptable** adecuada para diversos contextos territoriales.
- Su valor añadido radica en tender puentes entre tres dimensiones interconectadas que rara vez se abordan de forma conjunta:
- La gobernanza del desarrollo rural.
 - La movilidad sostenible y las líneas ferroviarias de baja demanda.
 - Las estrategias de revitalización turística.

Al ofrecer un *Manual de Buenas Prácticas* orientado a resultados, este documento dota a los responsables de la toma de decisiones y a los profesionales –particularmente a municipios, operadores ferroviarios y actores del desarrollo local– de una guía práctica basada en la evidencia empírica en lugar

de en la teoría abstracta. El marco se nutre de la teoría de la gobernanza consolidada (gobernanza multinivel, gobernanza participativa, gobernanza colaborativa, nueva gobernanza pública y gobernanza policéntrica) y mapea cada modelo con casos concretos de la base de datos.

3. ANTECEDENTES

El marco se fundamenta en cinco tradiciones teóricas. La **gobernanza multinivel** introducida por Marks (1993) y desarrollada por Hooghe y Marks (2001), describe cómo se comparte la autoridad entre los niveles supranacional, nacional, regional y local. La teoría de la **democracia participativa y deliberativa** (Arnstein, 1969; Dryzek, 2000) se centra en los mecanismos que permiten a los ciudadanos coproducir las decisiones públicas. La **gobernanza colaborativa** (Ansell y Gash, 2008) examina las condiciones bajo las cuales las agencias públicas se asocian con actores no estatales para diseñar y ofrecer servicios. La **Nueva Gobernanza Pública** (Osborne, 2010) desplaza la gestión jerárquica hacia unos servicios públicos basados en redes y centrados en el ciudadano. Por último, la **gobernanza policéntrica** (Ostrom, 2010) describe sistemas en los que múltiples centros de decisión superpuestos –en lugar de una única jerarquía– gestionan recursos compartidos. Estas cinco tradiciones no son mutuamente excluyentes; los casos de la base de datos suelen combinar dos o más. El marco que se presenta a continuación identifica la lógica dominante en cada grupo de casos, la define como un modelo de gobernanza y especifica sus dimensiones principales.

4. DIMENSIONES DEL ANÁLISIS

Cada modelo de gobernanza se caracteriza a lo largo de cinco dimensiones derivadas de la literatura:

- **Espacios de gobernanza:** dónde reside principalmente la autoridad (Estado, mercado, sociedad civil o red).
- **Modo de toma de decisiones:** jerarquía, negociación, deliberación o autoorganización.
- Configuración de actores: quién participa y con qué rol.
- **Escala territorial:** local, intermunicipal, regional, nacional o transnacional.
- **Condicionantes clave:** prerrequisitos institucionales, sociales o técnicos para que el modelo funcione.

Los cinco modelos generados a partir de estas dimensiones son:

(I) Gobernanza Jerárquica Multinivel,
(II) Desarrollo Local Participativo,
(III) Gobernanza de Redes Colaborativas,
(IV) Gobernanza Democrática Participativa y
(V) Gobernanza de la Economía Social.

5. LOS CINCO MODELOS

* Ver tablas de cada modelo desde página 4 a la 13.

Modelo I – Gobernanza Jerárquica Multinivel (GJMN)
Descripción
La GJMN es la arquitectura de gobernanza fundamental de la política rural de la UE. La autoridad se distribuye formalmente entre los distintos niveles de gobernanza, pero fluye a través de canales institucionalizados: las regulaciones y los marcos de financiación de la UE establecen las estructuras de incentivos, los planes estratégicos de los Estados miembros las traducen y las administraciones regionales o locales las ejecutan sobre el terreno. El

principal mecanismo de coordinación es la regulación jerárquica, complementada por obligaciones de seguimiento y presentación de informes.

Casos de Estudio

- **PoliRural+ (Eslovaquia):** Ilustra la GJMN en su forma más explícita. Se construyó una visión nacional basada en el conocimiento empírico a través de un diálogo interministerial estructurado y la consulta a los actores implicados, produciendo un marco institucional que ancla las prioridades del desarrollo rural en todos los niveles de gobernanza. La iniciativa constituye, en los términos de su propia documentación, "una iniciativa de gobernanza participativa basada en la evidencia" que construye "una visión nacional a largo plazo y un marco institucional para unas zonas rurales más atractivas y resilientes".
- **Gobernanza transfronteriza Bratislava–Austria:** Demuestra cómo la GJMN puede extenderse horizontalmente. Una oficina de coordinación conjunta, reuniones periódicas de alcaldes intermunicipales y grupos de trabajo temáticos formalizan la cooperación entre una capital urbana y su entorno rural a través de una frontera nacional. Esta arquitectura institucional transfronteriza se corresponde con la GMN de Tipo II de Marks y Hooghe, en la que se crean jurisdicciones para tareas específicas que no se integran de forma limpia o escalonada unas dentro de otras.
- **Acción piloto de la UE 'Learning from the Extremes':** Despliega infraestructura digital en escuelas rurales de Bulgaria, Croacia, Grecia y otros Estados miembros. Demuestra una implementación vertical financiada por la UE, gestionada a través de los ministerios de educación nacionales con unidades de ejecución local.
- **Estrategia regional de vivienda de Castilla y León:** Coordina múltiples instrumentos –oferta de vivienda asequible, ayudas al acceso para jóvenes y subvenciones a la rehabilitación energética– bajo una única autoridad regional.

Condiciones Habilitantes

- Capacidad administrativa multinivel consolidada.
- Fondos estructurales y de cohesión de la UE como palanca de coordinación.
- Sistemas robustos de seguimiento y presentación de informes.
- Voluntad política para la integración intersectorial a nivel regional.

Modelo II – Desarrollo Local Participativo (DLP)
Descripción
El DLP –implementado como LEADER bajo el Pilar II de la PAC– es el modelo de gobernanza de abajo hacia arriba más desarrollado institucionalmente en la política rural de la UE. Su característica definitoria es que un Grupo de Acción Local (GAL), compuesto por no menos de un 50% de socios privados y de la sociedad civil, desarrolla y gestiona una estrategia de desarrollo local para un territorio delimitado. Siete principios LEADER –enfoque territorial, estrategia de abajo hacia arriba, asociación público-privada local, innovación, acción intersectorial integrada, trabajo en red y cooperación– estructuran la lógica de gobernanza. El Congreso LEADER de 2023 confirmó que aproximadamente 2,600 GAL operan en las zonas rurales de la UE, y que la contribución de LEADER al capital social y a la gobernanza local está ampliamente documentada.

Casos de Estudio

- **GAL croata (Condado de Zadar):** Demuestra el DLP aplicado a la asistencia social. El GAL utilizó

mecanismos de aprendizaje mutuo de la UE para desarrollar la capacidad local y luego pilotó modelos de asistencia social para personas mayores y desfavorecidas en varios pueblos. El GAL actuó simultáneamente como intermediario de conocimiento, dinamizador y promotor de proyectos: la configuración clásica de gobernanza de LEADER.

- **Proyecto forestal liderado por la comunidad (Chequia):** Financiado bajo el DLP en Bohemia Central (GAL Brdy-Vltava), combinó iniciativas de empleo con pedagogía forestal y actividades de salud mental, ilustrando la capacidad del DLP para la integración intersectorial a escala local.
- **Proyecto de economía circular esloveno:** También financiado por el DLP, convirtió residuos de madera en infraestructura comunitaria y aplica la misma lógica integradora a la bioeconomía.
- **Acuerdos de Crecimiento Rural de Noruega:** Aunque externos al marco LEADER de la UE, muestran una lógica estructuralmente análoga: un modelo de gobernanza multinivel diseñado para abordar los desafíos demográficos mediante la mejora de la coordinación entre los niveles nacional, de condado y municipal, al tiempo que se desarrolla la capacidad de innovación local. El caso de Noruega extiende la lógica del DLP a un país sin obligaciones de la PAC.

Condiciones Habilitantes

- Gobernanza tripartita de los GAL e institucionalización de su capacidad fiduciaria.
- Acceso a recursos multifondo (FEADER, FEDER, FSE+).
- Capital social territorial y liderazgo local.
- Simplificación de las reglas de financiación (identificada como una barrera clave en el Congreso LEADER de 2023).

Modelo III – Gobernanza de Redes Colaborativas (GRC)
Descripción
La GRC opera a través de redes interorganizaciones voluntarias en las que ningún actor individual tiene la autoridad para mandar sobre los demás. La coordinación se logra mediante la interacción repetida, la definición compartida de los problemas y los acuerdos negociados. Ansell y Gash (2008) identifican seis condiciones que dan forma a los procesos de gobernanza colaborativa: el historial previo de conflicto o cooperación entre los actores, los incentivos para participar, las asimetrías de poder y recursos, el liderazgo, el diseño institucional y las dinámicas del proceso colaborativo –incluyendo el diálogo, la confianza, el compromiso, el entendimiento compartido y los resultados intermedios–. La GRC es idónea cuando el problema de la política pública supera los límites organizacionales y jurisdiccionales, y cuando ningún actor por sí solo controla los recursos suficientes para actuar de manera unilateral.

Casos de Estudio

- **MobiRural (Alemania, Italia y dos países más, lanzado en mayo de 2026):** Es una iniciativa de red europea que mejora la movilidad rural mediante herramientas prácticas, desarrollo de capacidades y soluciones innovadoras para un transporte inclusivo y de bajas emisiones. La arquitectura de gobernanza involucra a municipios, operadores de transporte, organizaciones de la sociedad civil y socios académicos, una configuración donde el empoderamiento de los actores locales es tanto un medio como un fin.
- **Programa Agua+Tierra+Paisaje en Flandes (Bélgica):** Coordina coaliciones locales de agricultores, municipios y propietarios de tierras para garantizar

la resiliencia del suelo y el agua. La Agencia de la Tierra de Flandes (VLM) actúa como un facilitador que conecta fronteras institucionales en lugar de como un regulador jerárquico, gestionando contratos espaciales negociados entre actores que poseen diferentes derechos de propiedad y uso sobre la tierra. Esta configuración es asociada por Ansell y Gash (2008) con una gobernanza colaborativa de alto riesgo.

• **Proyecto Rutas de la Miel (Chipre rural):** Ejemplifica la GRC en el desarrollo económico. Se trata de un modelo basado en el lugar que utiliza el diálogo estructurado, la marca territorial y las ofertas de turismo experiencial para regenerar los pueblos de montaña, coordinando a los productores locales, las autoridades turísticas municipales y los operadores hosteleros privados en torno a una identidad de destino compartida.

• **Ecosistema de innovación rural de Skåne (Suecia):** Conecta explícitamente a los actores de la innovación rurales y urbanos, proporcionando apoyo personalizado, emparejamiento específico (matchmaking) y áreas colaborativas; instrumentos que Provan y Kenis (2008) asocian con las Organizaciones Administrativas de Red (OAR) diseñadas para gestionar los vínculos interorganizacionales.

Condiciones Habilitantes

- Una organización intermediaria o un facilitador capaz de conectar distintos ámbitos
- Reconocimiento compartido del problema entre los miembros de la red.
- Una base mínima de confianza o un historial previo de cooperación.
- Diseño institucional adecuado para la gestión de conflictos.

Modelo IV – Gobernanza Democrática Participativa (GDP)

Descripción

La GDP se desplaza desde la democracia representativa hacia formas de participación en las que las comunidades afectadas configuran directamente las decisiones, las políticas y los servicios. La Escalera de la Participación Ciudadana de Arnstein (1969) proporciona un anclaje conceptual: la GDP se sitúa en los peldaños superiores –asociación, poder delegado y control ciudadano– en lugar de en los peldaños inferiores de información y consulta. Fung y Wright (2003) describen la "gobernanza participativa empoderada" como procesos deliberativos vinculados a la acción estatal en lugar de ser meramente consultivos. Cornwall (2008) distingue entre espacios invitados, donde se atrae a los ciudadanos a procesos gestionados por el Estado, y espacios reclamados o creados, donde los ciudadanos se autoorganizan fuera de las estructuras estatales.

Casos de Estudio

• **Parlamento Rural de Estonia:** Es un foro nacional impulsado desde las bases que empodera a las comunidades rurales para influir en las políticas, fortalecer la gobernanza local e impulsar el desarrollo sostenible. Celebrado cada tres años, opera como un espacio reclamado en los términos de Cornwall: la sociedad civil fija la agenda, adopta resoluciones y las presenta al gobierno. El Parlamento ejemplifica la democracia deliberativa de Dryzek (2000) aplicada a escala nacional a los asuntos rurales.

• **Programa del Pacto Rural de la Juventud Europea (Rumanía):** Empodera a los jóvenes para participar en la toma de decisiones locales, cocrear soluciones comunitarias y fortalecer una gobernanza que

incluya a la juventud. La metodología implica un diálogo intergeneracional estructurado y produce planes viables a nivel local, en consonancia con el modelo de gobernanza participativa empoderada de Fung y Wright (2003).

• **Consejo juvenil de la aldea (Países Bajos rural):** Demuestra la GDP a su escala más local. Es una iniciativa para involucrar a la juventud rural en la toma de decisiones locales a través de iniciativas culturales y la cooperación con las autoridades locales. El consejo funciona como una interfaz institucional formal entre los jóvenes y los responsables municipales, combinando espacios de participación invitados y creados.

• **Mujeres en la Política (Alemania rural):** Aborda las barreras estructurales para la representación de las mujeres en los consejos locales, combinando mentorías, planes de acción regionales y propuestas de reforma institucional. Es un caso de GDP aplicada a la igualdad de género en la gobernanza local, directamente relevante para la preocupación de Arnstein sobre quién tiene acceso a los procesos participativos.

Condiciones Habilitantes

- Reconocimiento legal e institucional de los derechos participativos.
- Apoyo al desarrollo de capacidades para grupos marginados (jóvenes, mujeres, minorías étnicas).
- Mecanismos de enlace entre los resultados deliberativos y la toma de decisiones formal.
- Compromiso político sostenido para actuar en función de los resultados participativos.

Modelo V – Gobernanza de la Economía Social (GES) Descripción

La GES designa configuraciones de gobernanza en las que las empresas sociales, cooperativas, asociaciones y otras organizaciones del tercer sector no son meras receptoras de políticas, sino coproductoras activas de servicios y de desarrollo económico local. La Nueva Gobernanza Pública (NGP) de Osborne (2010) proporciona la base teórica: los servicios públicos en las sociedades en red se prestan mejor a través de relaciones entre proveedores plurales y pluralistas, siendo el gobierno un actor entre muchos. Pestoff (2012) conceptualiza la coproducción de servicios de bienestar como una actividad del tercer sector que genera simultáneamente valor social y participación democrática. Moulaert y Ailenei (2005) sitúan a las organizaciones de la economía social dentro del desarrollo territorial como motores de prácticas socialmente innovadoras.

Casos de Estudio

• **Villages Vivants (Francia, mayo de 2026):** Es una cooperativa rural que revitaliza las economías locales mediante la adquisición y renovación de locales vacíos para negocios liderados por la comunidad y servicios esenciales. El modelo de gobernanza de la cooperativa es economía social en su estado más puro: propiedad colectiva, gestión democrática y una misión orientada explícitamente hacia la resiliencia territorial en lugar de la maximización del beneficio.

• **Asociación comunitaria de vivienda de una ONG irlandesa:** Ofrece un programa de rescate hipotecario en zonas rurales, previniendo la falta de vivienda y promoviendo la eficiencia energética a través de la rehabilitación. La ONG opera como un intermediario de valor público: moviliza financiación pública, gestiona la transformación de activos y presta un servicio que la administración pública no proporciona directamente; una configuración central en

la NGP de Osborne.

• **Incubadora de ONG en el municipio de Liepāja (Letonia):** Es la primera iniciativa de este tipo en el país. Proporciona habilidades, herramientas y mentoría a organizaciones de la sociedad civil para fortalecer su gestión de proyectos y capacidad financiera, creando las condiciones organizacionales previas para la GES mediante la profesionalización del tercer sector.

• **Eco-tiendas de autoservicio (oeste de Francia):** Operadas por una startup con un enfoque de negocio orientado a una misión, restauran el acceso a comestibles las 24 horas del día, los 7 días de la semana en pueblos remotos a través de tiendas automatizadas y prefabricadas. Aunque su forma se basa en el mercado, este modelo alinea los objetivos de la empresa con el interés público territorial: una configuración híbrida entre la GES y la gobernanza de mercado.

Condiciones Habilitantes

- Marcos legales y fiscales de apoyo para empresas sociales y cooperativas.
- Capacidad del tercer sector: habilidades, experiencia en gobernanza y alfabetización financiera.
- Instrumentos de contratación pública y subvenciones alineados con los actores de la economía social.
- Una cultura local de asociacionismo y ayuda mutua.

6. PERSPECTIVA COMPARATIVA

* Ver tabla **LOS CINCO (5) MODELOS DE GOBERNANZA PROPUESTOS ENTRE LAS BUENAS PRÁCTICAS DEL PACTO RURAL DE LA UE** de la página 14

7. HIBRIDACIÓN DE LA GOBERNANZA Y DINÁMICAS POLICÉNTRICAS

Varios casos en la RPGPD se resisten a una clasificación dentro de un único modelo, lo cual es analíticamente significativo. El marco de gobernanza policéntrica de Ostrom (2010) sostiene que los problemas complejos de bienes comunales se gestionan mejor mediante múltiples centros de gobernanza superpuestos que operan a diferentes escalas, en lugar de por una sola autoridad. La base de datos lo confirma: las iniciativas con mejor rendimiento tienden a combinar elementos de dos o más modelos.

• **Living Lab de Eslovenia (hub de innovación regional para el suministro de alimentos sostenibles, junio de 2025):** Integra la financiación del Desarrollo Local Participativo (DLP) (Modelo II) con una red colaborativa de actores agroalimentarios y tecnología blockchain (Modelo III), al tiempo que despliega metodologías participativas (Modelo IV) en su fase de codiseño.

• **Caso del GAL de asistencia social en Croacia:** Se nutre simultáneamente de la Gobernanza Jerárquica Multinivel (marco de aprendizaje mutuo de la UE), el Desarrollo Local Participativo (gobernanza del GAL) y la Gobernanza de Redes Colaborativas (red de proveedores de servicios sociales).

• **Iniciativa sueca de preparación ante crisis basada en LEADER:** Combina las estructuras de gobernanza del DLP (Modelo II) con redes colaborativas de preparación civil que abarcan municipios, organizaciones voluntarias y servicios de emergencia (Modelo III). Esta combinación policéntrica es precisamente lo que Ostrom (2010) predeciría para un problema –la resiliencia local ante las crisis– que exige una acción simultánea a múltiples escalas.

Estas configuraciones híbridas sugieren que una sexta categoría emergente –la Gobernanza Integrada Policéntrica– está justificada para aquellos casos en los que la superposición deliberada de capas institucionales de dos o más modelos produce efec-

tos sinérgicos que no se podrían lograr con un solo modelo de forma aislada.

* Ver tabla **CONDICIONES PARA LA SELECCIÓN DE MODELOS** de las páginas 16 y 17

8. MODELOS DE GOBERNANZA DE LÍNEAS FERROVIARIAS DE DÉBIL TRÁFICO (LFDT) EN PAÍSES EUROPEOS

Mientras, encontramos que el proyecto **TOUR&RAIL**, respaldado por una investigación de gabinete con operadores ferroviarios de toda Europa, ha recopilado un compendio de buenas prácticas turísticas de líneas ferroviarias de débil tráfico (LFDT), que permite analizar los modelos de gobernanza que operan dentro del contexto del turismo ferroviario europeo. A partir del análisis de 15 países respaldado por una revisión de la literatura, el equipo de **TOUR&RAIL** sugiere esta clasificación basada en la descentralización de competencias en las líneas regionales de débil tráfico (no en la gobernanza global del sistema ferroviario europeo). Para ello, consideramos dos dimensiones: la estructura vertical y la escala territorial de la operación de las líneas regionales de débil tráfico. No otorgamos una relevancia especial a si el operador y el administrador de la infraestructura pertenecen a la misma empresa matriz (holding), sino a la importancia del territorio en la toma de decisiones para las líneas de débil tráfico.

Por lo tanto, los modelos de gobernanza ferroviaria europea para las LFDT podrían agruparse en cinco tipologías:

8.1. MODELO CENTRALIZADO PURO Y TRADICIONAL

• **Países:** Hungría y Portugal.

• **Características:** El gobierno central controla la planificación, la infraestructura y las operaciones. No existe una separación estructural significativa ni una liberalización del mercado. Los Estados centrales (a través de los ministerios) retienen en gran medida el control. o **En el caso de Hungría**, los gobiernos regionales no tienen competencias en absoluto en relación con los ferrocarriles ni con el mercado de pasajeros, existiendo únicamente una excepción en la frontera austrohúngara mediante una empresa conjunta (joint venture).

o **En el caso de Portugal**, existe cierto nivel de descentralización, ya que el gobierno regional tiene un papel consultivo, pero carece de poder formal sobre las decisiones ferroviarias.

• **Valoración:** Garantiza un alto nivel de coherencia en toda la red nacional y simplifica la toma de decisiones. Sin embargo, tiende a la rigidez del sistema, a una innovación limitada y a la desconexión de las demandas específicas y las necesidades locales de cada región para el desarrollo territorial, debido a una dimensión de desarrollo comunitario insuficiente.

8.2. MODELO CENTRALIZADO CON SEPARACIÓN DE OPERADORES Y APERTURA DE MERCADO

• **Países:** Dinamarca, Noruega, Irlanda, Bélgica, España.

• **Características:** Predominantemente de propiedad estatal, pero con una separación formal entre el administrador de la infraestructura y el operador, y un acceso selectivo al mercado en corredores específicos.

• **Valoración:** Este es el modelo que presenta mayor diversidad entre los países: o El Ministerio de Transportes de **Dinamarca** gestiona la infraestructura de la red nacional y existe una corporación pública independiente con obliga-

ciones de servicio público. No hay devolución de competencias en absoluto hacia las cinco regiones danesas. Un cambio reciente ha abierto el mercado en algunas regiones con nuevos operadores privados. o Noruega es un caso especial ya que no es miembro de la UE, aunque forma parte del EEE. La infraestructura ha sido siempre pública; el material rodante también es propiedad de una empresa pública, y los operadores privados tienen un contrato de servicio público. Las licitaciones para las operaciones volvieron recientemente hacia una política de adjudicación directa de contratos al operador estatal. Esta situación ha provocado la presentación de una queja formal ante la Autoridad de Vigilancia de la UE. Para los servicios de pasajeros, el acceso abierto de mercancías funciona únicamente entre países (Oslo-Estocolmo).

o Irlanda es un modelo totalmente centralizado, a través de una empresa matriz con separación funcional que gestiona la infraestructura, los terrenos y las estaciones, y asigna la capacidad. Existe un monopolio total, excepto en la ruta transfronteriza Belfast-Dublín operada por Northern Ireland Railways.

o Bélgica tiene también un modelo centralizado con separación de operadores, que son entidades autónomas del Estado desde 2014, sin una matriz común. Las regiones no tienen responsabilidades sobre la red ferroviaria principal y hay dos operadores privados que trabajan a nivel transfronterizo: Eurostar y Thalys.

o España tampoco es un sistema puramente centralizado, contando con entidades separadas para el administrador de la infraestructura (Adif) y el operador (Renfe), y con la red de alta velocidad liberalizada. Existe un cierto nivel de transferencia de competencias a algunos gobiernos regionales, aunque la red principal permanece bajo el control del Estado. Algunos de estos casos regionales que operan sus propios operadores de transporte son: FGC (Cataluña), Euskotren (País Vasco), TFM/SFM (Mallorca, Islas Baleares). Existe una competencia real desde 2020 en los principales corredores entre las ciudades más importantes.

8.3. MODELO CENTRALIZADO CON UN GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN A TRAVÉS DEL COMPROMISO REGIONAL (MIXTO)

- **Países:** Francia, Italia, Polonia.
- **Características:** El Estado mantiene la supervisión y la propiedad de las grandes redes, pero delega las responsabilidades operativas o los poderes de codiseño y decisión en las regiones.
- **Valoración:**

o Francia logra un equilibrio entre las escalas nacional y local; existe una separación formal real dentro de la empresa matriz. Tras 10 años, debería haber una nueva licitación para los operadores regionales. También hay una implicación creciente en los servicios de pasajeros.

o En casos como el de Italia, este modelo, sin embargo, puede revelar brechas socioeconómicas y desigualdades entre territorios, ya que los gobiernos regionales tienen una responsabilidad contractual sobre los servicios regionales, por lo que las regiones financian y definen los servicios locales. Alto nivel de responsabilidad en trenes de larga distancia.

o Mientras tanto, Polonia tiene una separación de poderes completa y formal, donde la agencia estatal posee el 50% más una acción y las 16 voivodatos (administraciones regionales en Polonia) poseen el 49 por ciento. Los voivodatos son tanto accionistas

minoritarios como clientes contractuales del operador principal de los servicios regionales, el cual depende del gobierno central para su gobernanza corporativa y de los gobiernos regionales para sus operaciones cotidianas. Existe una responsabilidad real en lo que respecta a los servicios de pasajeros.

8.4. MODELO DESCENTRALIZADO Y MULTIESCALAR

- **Países:** Suiza, Alemania, República Checa, Austria.
- **Características:** Fuerte transferencia de competencias a los niveles regionales (Länder, cantones, provincias). El papel nacional es principalmente regulador o de coordinación de alto nivel.
- **Valoración:** Alta capacidad de innovación, flexibilidad y una fuerte integración del transporte con las necesidades locales.

o Suiza destaca como el ejemplo de integración multiescalar. En este caso, la infraestructura principal y los servicios nacionales se gestionan y operan a nivel nacional. Después, existen numerosos operadores regionales y un sistema de reservas integrado a nivel nacional con una clara distribución de responsabilidades. Las regiones administrativas sacan los servicios regionales a licitación competitiva a través de una red múltiple de operadores. o Sin embargo, en el caso de Alemania, el sistema corre el riesgo de fragmentación si la coordinación falla. La empresa matriz (dentro de una separación funcional) de propiedad 100% de la República Federal de Alemania gestiona la infraestructura y opera los servicios.

o La República Checa representa la separación completa del modelo, en el cual las regiones tienen que contratar los servicios locales. El Estado es responsable de los trenes de larga distancia, mientras que los operadores regionales tienen la responsabilidad principal en las redes principales. o Austria es el caso límite dentro de este modelo. El operador nacional posee casi el 90% de la cuota de mercado de pasajeros y también gestiona la infraestructura, pero el estado federal tiene la responsabilidad de algunas líneas regionales.

8.5. TRANSICIÓN ACTIVA HACIA UN MODELO PÚBLICO E INTEGRADO

- **Países:** Reino Unido
- **Características:** Muy recientemente, el actual gobierno del Reino Unido ha comenzado a dismantelar el modelo anterior (inclusión activa de operadores privados mediante concesiones, mientras el Estado conservaba una función reguladora o la propiedad de la infraestructura). La Ley de Servicios Ferroviarios de Pasajeros - Passenger Railways Services (Public Ownership) Act (2024) que ha nacionalizado las operaciones ferroviarias fue el comienzo para este dismantelamiento. Este proceso comenzó en 2025 y ya está prácticamente finalizado. Está previsto que en 2027 se cree Great British Railways (GBR), que unirá la infraestructura y las operaciones.
- **Valoración:** Existe una reorganización institucional total desde un modelo privado hacia la renacionalización. El gobierno del Reino Unido centralizará la planificación, aunque existe una transferencia limitada de competencias en el caso de Transport for Scotland y Transport for Wales. La fragmentación operativa complicaba a menudo la experiencia del usuario y la gobernanza técnica. Se mantiene el transporte de mercancías de libre acceso (open access).

** Ver TABLA 2 MODELOS DE GOBERNANZA DE LÍNEAS FERROVIARIAS DE DÉBIL TRÁFICO EN EUROPA de páginas 21, 22 y 23*
La Tabla 2 sintetiza las características de go-

bernanza de cada caso nacional para las Líneas Ferroviarias de Débil Tráfico (LFDT). El modelo descentralizado parece el más eficaz dentro del sector ferroviario para este tipo de líneas, aun así, existen evidencias en el ámbito del desarrollo rural (Zurro Muñoz, 2021; Campo-Villares et al., 2026) que señalan hacia una gobernanza participativa y multinivel como la clave para la transformación territorial en las zonas rurales y la revitalización de la gestión local, pero no profundizaremos en ello al no ser este el tema que abordamos en este manual.

9. CASOS DE ESTUDIO DE ÉXITO: PROYECTO TOUR&RAIL

En el contexto del proyecto Tour&Rail, se realizó un análisis profundo de dos casos europeos para ilustrar cómo los actores territoriales han revitalizado con éxito líneas ferroviarias de débil tráfico. Estos dos casos de estudio emblemáticos demuestran que el desarrollo ferroviario rural no depende únicamente de la inversión en infraestructura, sino también de acuerdos de gobernanza capaces de coordinar el transporte, el turismo, el desarrollo territorial y los intereses de la comunidad.

Los dos territorios piloto ilustran diferentes posiciones a lo largo del espectro centralización-descentralización:

- 1. La Línea del Duero** refleja un modelo de gobernanza centralizado tradicional, con la toma de decisiones concentrada en instituciones nacionales.
 - 2. La Línea Aulla-Lucca** representa una variante descentralizada en la que las autoridades regionales ejercen una influencia significativa mediante acuerdos contractuales y de financiación.
- A pesar de estas diferencias institucionales, ambos casos apuntan a la misma conclusión: el éxito a largo plazo requiere estructuras de gobernanza permanentes y de múltiples partes interesadas (multi-stakeholder) que puedan conectar sectores, escalas e intereses.

9.1. CASO DE ESTUDIO 1: LA LÍNEA DEL DUERO (PORTUGAL) Del declive ferroviario a la revitalización territorial

La trayectoria de la Línea Histórica del Duero ilustra cómo un corredor ferroviario en declive puede reposicionarse como un activo estratégico para el desarrollo regional mediante una colaboración sostenida entre la sociedad civil, las autoridades públicas, las instituciones técnicas y los agentes turísticos. Inaugurado entre 1882 y 1887, el ferrocarril conectaba históricamente Oporto con la frontera española en Barca d'Alva, prestando servicio tanto a la movilidad local como al transporte internacional. Sin embargo, tras la adhesión de Portugal y España a la Comunidad Económica Europea, las prioridades nacionales de transporte se desplazaron hacia la infraestructura vial y los principales corredores ferroviarios. Las partes interesadas describieron sistemáticamente este periodo como una etapa de desinversión sistemática.

«Hubo, de hecho, una desinversión total en la línea del Duero tras el cierre del tramo de Barca d'Alva en 1988, y la inversión se retiró progresivamente a lo largo de todo el corredor.»

(Representante de Infraestruturas de Portugal)

Del mismo modo, «todas estas líneas... fueron retiradas del servicio ferroviario. Ahora trabajamos con productos de senderismo y ciclismo», lo que refleja el abandono generalizado de los ferrocarriles del interior. (Representante del sector turístico). El punto de inflexión surgió de una combinación de

creciente demanda turística, valorización del patrimonio y movilización cívica coordinada. En lugar de considerar el ferrocarril únicamente como infraestructura de transporte, las partes interesadas comenzaron a promoverlo como un componente integral del paisaje declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO y como un catalizador del desarrollo rural. La creación del Tren Histórico, el aumento del turismo fluvial y las iniciativas lideradas por organizaciones regionales de turismo modificaron gradualmente las percepciones políticas sobre el valor del ferrocarril. Lo más importante fue que la campaña de reapertura se institucionalizó mediante una petición promovida por la Liga de Amigos del Duero Patrimonio Mundial, que llegó con éxito al Parlamento portugués.

«Cinco partidos políticos presentaron propuestas de resolución y todas fueron aprobadas por unanimidad, lo que condujo a una recomendación oficial para modernizar la línea, reabrir el tramo hasta Barca d'Alva y negociar la continuidad transfronteriza con España.»

(Representante de infraestruturas de Portugal)

EL CAPITAL SOCIAL Y LA CAPACIDAD CÍVICA COMO MOTORES DE LA ACCIÓN COLECTIVA

El proceso de revitalización se sustentó en un sólido capital social territorial, caracterizado por densas relaciones entre asociaciones locales, municipios, operadores turísticos, profesionales ferroviarios y organizaciones de desarrollo regional. En lugar de depender exclusivamente del liderazgo gubernamental, la iniciativa surgió de una movilización de base capaz de trasladar las aspiraciones locales a las agendas políticas nacionales a través de una petición publica lanzada por la Liga de Amigos del Patrimonio Mundial del Duero para reabrir la Línea Ferroviaria del Duero. En particular, se destacó el papel central desempeñado por las organizaciones cívicas en el inicio del cambio institucional:

«Una vez más, [fue a través de] un movimiento civil que surge de una petición, de una asociación.»

(Representante del sector turístico).

«Y, por lo tanto, es la sociedad civil la que aquí en el Duero se sobrepone a la voluntad política en el sentido que dice, esto es necesario, es necesario luchar por esto, es necesario reabrir esto. Y estamos llegando a eso. Es la sociedad civil.»

(Representante de infraestruturas de Portugal)

Igualmente, importante fue la disponibilidad de conocimientos técnicos arraigados en el territorio. Ingenieros, especialistas ferroviarios, profesionales del turismo e historiadores locales aportaron conjuntamente pruebas que demostraban tanto la viabilidad técnica como el potencial económico de reabrir la línea. Esta combinación de defensa comunitaria y conocimiento profesional reforzó la credibilidad de la propuesta, al tiempo que facilitó un diálogo constructivo con las instituciones nacionales responsables de la infraestructura ferroviaria.

Las partes interesadas también demostraron una identidad territorial compartida, arraigada en la importancia histórica del ferrocarril. Más allá de su función práctica, la línea era ampliamente percibida como parte del paisaje cultural y de la memoria colectiva del valle del Duero. Descrito como «la columna vertebral de la movilidad en el valle del Duero» (representante de Infraestructuras de Portugal), el tren histórico del Duero sigue conectando comunidades dispersas con mayor eficiencia que la red vial existente en varios lugares. Estas

percepciones compartidas reforzaron la cooperación entre sectores que tradicionalmente operan de manera independiente.

INTERVENCIÓN MULTIESCALAR Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

El proceso de gobernanza operó simultáneamente en las escalas local, regional, nacional y transfronteriza. Los municipios locales, las asociaciones turísticas, las organizaciones patrimoniales y los residentes generaron impulso político mediante la defensa colectiva, mientras que los actores regionales promovieron la contribución del ferrocarril al turismo y a la cohesión territorial. Las instituciones nacionales –incluidas Infraestructuras de Portugal, el Parlamento portugués y los sucesivos gobiernos– pasaron a ser responsables de traducir estas demandas en inversiones en infraestructura y programas de modernización.

Esta configuración multinivel permitió que el conocimiento local orientara la planificación nacional de infraestructuras, al tiempo que los programas nacionales de inversión respondían a los objetivos de desarrollo territorial. En lugar de permanecer como iniciativas sectoriales aisladas, la modernización ferroviaria, el desarrollo turístico, la conservación del patrimonio y la accesibilidad regional se integraron cada vez más en una visión estratégica común.

DINÁMICAS DE GOBERNANZA Y TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

La Línea Histórica del Duero evolucionó desde un modelo altamente centralizado de planificación ferroviaria hacia una configuración más colaborativa y participativa. Las decisiones anteriores relativas al cierre de líneas ferroviarias se justificaban principalmente mediante criterios de eficiencia de costes y declive demográfico.

«[Los programas de modernización de décadas anteriores] suponían el cierre de las líneas que no eran adecuadas, lo que ilustra cómo los ferrocarriles periféricos quedaron marginados dentro de las prioridades nacionales de inversión.»

(Representante de Infraestructuras de Portugal). Más recientemente, sin embargo, las dinámicas de gobernanza se orientaron hacia la construcción de consensos gracias a los esfuerzos de la ya desaparecida organización público-privada sin ánimo de lucro SPI-Douro. Las partes interesadas destacaron sistemáticamente que la planificación técnica, la defensa política y la participación pública pasaron a reforzarse mutuamente, en lugar de competir entre sí. La aprobación parlamentaria unánime de la petición en 2020 para la reapertura de la línea del Duero ilustra cómo un compromiso cívico sostenido consiguió alterar las prioridades de la política nacional sin generar una polarización política significativa.

PERSPECTIVAS FUTURAS PERCIBIDAS

De cara al futuro, las partes interesadas conciben la Línea Histórica del Duero como una infraestructura multifuncional que combina movilidad regional, patrimonio cultural, turismo sostenible y conectividad internacional. Las obras de modernización en curso –incluidas la electrificación, el refuerzo de puentes, la rehabilitación de estaciones y las mejoras de señalización– fueron ampliamente percibidas como creadoras de las condiciones necesarias para una revitalización territorial a largo plazo. «[Siempre que se garantice una frecuencia suficiente del servicio,] el tren permitirá retener a más turistas en la región, posibilitando que los visitan-

tes se desplacen entre los pueblos y prolonguen sus estancias.»

(Representante de Infraestructuras de Portugal)

Asimismo, las partes interesadas en el proceso de revitalización apoyaron de manera constante la reapertura de la conexión internacional con Salamanca, considerándola una oportunidad para integrar el Duero en un corredor patrimonial ibérico más amplio. No obstante, también reconocieron desafíos persistentes relacionados con el declive demográfico, la escasez de mano de obra, la frecuencia del servicio y el mantenimiento del compromiso político. En conjunto, el caso demuestra cómo la movilización cívica, el aprendizaje institucional y la gobernanza multinivel pueden transformar colectivamente un ferrocarril rural amenazado en un instrumento estratégico para la resiliencia territorial y el desarrollo rural sostenible.

9.2. ESTUDIO DE CASO 2. LÍNEA AULLA-LUCCA (ITALIA) DE UN FERROCARRIL SECUNDARIO AMENAZADO A UN SISTEMA INTEGRADO DE MOVILIDAD TERRITORIAL

El ferrocarril Aulla-Lucca constituye un ejemplo convincente de cómo un ferrocarril rural secundario puede transformarse de un servicio de transporte en declive en un activo territorial estratégico mediante la gobernanza colaborativa, la innovación institucional y la inversión pública a largo plazo. A finales de la década de 1990, la línea era considerada ampliamente insostenible desde el punto de vista económico, lo que reflejaba reformas nacionales más amplias que transformaron los Ferrocarriles Estatales Italianos de un proveedor de servicios públicos en una empresa con orientación comercial. «El ferrocarril había cambiado sus objetivos: de ser un servicio público, se había convertido en una empresa con fines de lucro, lo que dio lugar a la eliminación progresiva de los servicios con menor demanda de pasajeros y a la consideración del cierre de líneas secundarias completas.»

(Operador de los horarios, Oficina Regional de Trenitalia en Toscana)

«[La línea Lucca-Aulla] estaba destinada al cierre porque era considerada una línea que no generaba lucro para los ferrocarriles estatales durante los años 90s.»

(Representante de la Provincia de Lucca)

En lugar de aceptar su declive, los actores locales y regionales desarrollaron una estrategia integrada de movilidad destinada a demostrar el valor territorial más amplio del ferrocarril. Aunque la Provincia de Lucca no tenía autoridad formal sobre las operaciones ferroviarias, asumió un papel de coordinación al reunir a los municipios, la Región de Toscana, Trenitalia y Rete Ferroviaria Italiana (RFI) en torno a una visión conjunta para el corredor.

«Fue una apuesta aterradora, una movida de riesgo, lanzar este proyecto porque estábamos esencialmente agrupados en la oscuridad, [porque] la Región no podía interferir en las operaciones de los Ferrocarriles Estatales en aquel momento.»

(Representante de la Provincia de Lucca)

Mediante un acuerdo conjunto, los socios integraron los servicios ferroviarios y de autobús, sincronizaron los horarios, introdujeron billetes integrados y mejoraron las instalaciones de intercambio, especialmente para los estudiantes que se desplazaban a centros de educación secundaria. Estas medidas se complementaron con iniciativas turísticas –incluidos el «Tren del Mar» y el «Tren de los Sabores»– que diversificaron las funciones del ferrocarril más allá de los desplazamientos cotidianos.

Un segundo punto de inflexión decisivo se produjo tras el terremoto de Garfagnana de 2013, que generó financiación nacional de emergencia para una amplia rehabilitación estructural:

«El terremoto nos impulsó a realizar estas inversiones, porque los puentes, los túneles y la infraestructura histórica requerían importantes mejoras antisísmicas.»

(Representante de la Región de Toscana)

Poco después, la introducción de los nuevos trenes Swinger en 2015 inició otra fase de innovación al situar la accesibilidad y la movilidad inclusiva en el centro de la modernización ferroviaria.

CAPITAL SOCIAL Y CAPACIDAD CÍVICA EN APOYO DE LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL

La revitalización de la línea Aulla-Lucca fue posible gracias a un sólido capital social y a una cultura de cooperación que se extendía mucho más allá de las responsabilidades institucionales formales. Los gobiernos municipales, las autoridades provinciales, las agencias regionales, los operadores ferroviarios, las escuelas, las organizaciones de personas con discapacidad y las comunidades locales trabajaron colectivamente para redefinir el ferrocarril como un bien público al servicio de múltiples objetivos territoriales. En lugar de operar mediante relaciones adversariales, las partes interesadas describieron sistemáticamente un proceso de gobernanza colaborativa basado en la confianza y la resolución compartida de problemas. Al reflexionar sobre las negociaciones, un representante de la Provincia de Lucca señaló que:

«Los Ferrocarriles Estatales no bloquearon ninguna vía; al contrario, realmente nos ayudaron a intentar sacar las cosas adelante», [lo que demuestra cómo la cooperación sustituyó gradualmente a la fragmentación institucional.]

La sociedad civil también desempeñó un papel decisivo en la configuración de la agenda de modernización. La llegada de los trenes Swinger accesibles llevó a las organizaciones de personas con discapacidad a defender mejoras equivalentes en la infraestructura de las estaciones.

«¿Por qué no podemos empezar a trabajar también en las distintas estaciones? Porque tener un tren accesible, pero estaciones con problemas es una lástima». (Presidente de la Asociación de Paraplégicos de Massa Carrara).

Este compromiso constructivo dio lugar a inspecciones conjuntas de todas las estaciones del corredor por parte de representantes de RFI, gobiernos locales y asociaciones de personas con discapacidad, y produjo recomendaciones prácticas para mejorar la accesibilidad. Es importante destacar que estas intervenciones beneficiaron no solo a las personas con discapacidad, sino también a los adultos mayores, las familias con cochecitos de bebé y los turistas, lo que ilustra una comprensión inclusiva de la movilidad territorial. Por tanto, el caso demuestra que la capacidad cívica no se limitó a la protesta o la defensa de intereses, sino que consistió en una participación sostenida en la planificación, el seguimiento y la ejecución. El conocimiento local y la experiencia de los usuarios se convirtieron en valiosas fuentes de conocimiento técnico que complementaron la ingeniería y la planificación institucional.

INTERVENCIÓN MULTINIVEL EN DISTINTAS ESCALAS TERRITORIALES

El proceso de gobernanza se desarrolló simultánea-

mente en las escalas municipal, provincial, regional y nacional. Los municipios aportaron recursos financieros, adaptaron la infraestructura local en torno a las estaciones ferroviarias y coordinaron los servicios de transporte local. La Provincia de Lucca actuó como intermediaria capaz de reunir a instituciones que, de otro modo, permanecerían desconectadas, mientras que la Región de Toscana proporcionó planificación estratégica, inversión y apoyo político a largo plazo. Los actores nacionales –incluidos Trenitalia y RFI– continuaron siendo responsables de las operaciones ferroviarias, el mantenimiento de la infraestructura y el material rodante, aunque colaboraron cada vez más con las autoridades regionales y locales para atender las necesidades territoriales.

Esta estructura de gobernanza multinivel demostró ser especialmente eficaz porque las responsabilidades se distribuyeron de acuerdo con las competencias institucionales, al tiempo que permanecieron conectadas mediante un diálogo continuo. Por tanto, el programa de modernización evolucionó no como un único proyecto de infraestructura, sino como una estrategia territorial integrada que combinaba transporte público, accesibilidad, educación, turismo y desarrollo regional.

ARREGLOS INSTITUCIONALES Y GOBERNANZA COLABORATIVA

El marco institucional en torno al ferrocarril Aulla-Lucca evolucionó desde una gestión ferroviaria jerárquica hacia una gobernanza colaborativa caracterizada por la negociación, la flexibilidad y la responsabilidad compartida. Aunque las competencias ferroviarias permanecieron centralizadas, las partes interesadas subrayaron reiteradamente que una ejecución satisfactoria dependía de mecanismos informales de coordinación capaces de superar la fragmentación administrativa. Los acuerdos entre los municipios, la Provincia, la Región de Toscana, Trenitalia y RFI permitieron integrar horarios, coordinar inversiones y compartir recursos, a pesar de los distintos mandatos institucionales. El proceso de gobernanza también demostró un aprendizaje institucional significativo. Las mejoras de accesibilidad, concebidas inicialmente como adaptaciones técnicas que acompañaban la introducción de nuevo material rodante, se incorporaron gradualmente a una planificación territorial más amplia.

[El mantenimiento de la línea exigía una inversión continua porque es] «una línea muy compleja, con más de treinta túneles y más de treinta puentes, [lo que requiere un mantenimiento permanente junto con la modernización.]»

(Representante de la Región de Toscana).

Del mismo modo, la rehabilitación de la infraestructura tras el terremoto se convirtió en una oportunidad no solo para restaurar los activos existentes, sino también para mejorar la resiliencia a largo plazo y la calidad del servicio.

PERSPECTIVAS FUTURAS PERCIBIDAS

Las partes interesadas concibieron de manera constante el futuro del ferrocarril Aulla-Lucca como algo que trasciende su función tradicional de transporte. En lugar de medir el éxito únicamente mediante el número de pasajeros, destacaron su contribución a la cohesión territorial, la accesibilidad, el turismo sostenible y la movilidad resiliente al clima en una región geográficamente frágil. La accesibilidad fue identificada como una prioridad permanente.

«[A pesar de que] se ha completado el 90 % del tra-

bajo, algunas estaciones todavía requieren mejoras adicionales [en materia de acceso]».
(Presidente de la Asociación de Paraplégicos de Massa Carrara).

«Estaciones como Castelnuovo de Garfagnana tienen ahora el potencial de convertirse en destinos de turismo accesible, porque las inversiones específicas han mejorado sustancialmente la experiencia de viaje».

(Representante de la Región de Toscana)

Al mismo tiempo, las partes interesadas reconocieron que el futuro del ferrocarril depende de mantener la cooperación institucional a largo plazo y la inversión pública continuada. El corredor sigue enfrentándose a limitaciones operativas asociadas con su topografía montañosa, su configuración de vía única y su infraestructura envejecida. No obstante, la experiencia colectiva acumulada durante casi tres décadas demuestra que la gobernanza colaborativa, la participación cívica y la coordinación multinivel pueden transformar con éxito un ferrocarril periférico, de servicio público amenazado, en un instrumento integrado de desarrollo territorial.

«En mi opinión, al menos basándonos en lo que se ha hecho en el pasado, tendríamos que analizar ¿en qué medida, y si se ha producido, un aumento de la vivienda y la movilidad [...] para comprobar si existen iniciativas relacionadas con empresas que abren o cierran, o con escuelas de la zona?. En otras palabras, evaluar los recursos humanos a los que prestarían servicio unos posibles servicios ferroviarios [dentro de 20 o 30 años]».

(Operador de los horarios, Oficina Regional de Trenitalia en Toscana)

En lugar de limitarse a preservar la infraestructura existente, el caso Aulla–Lucca ilustra cómo los ferrocarriles rurales pueden convertirse en plataformas para la inclusión social, la resiliencia regional y la movilidad sostenible mediante una colaboración institucional sostenida.

10. CONCLUSIONES

Desde el equipo **TOUR&RAIL** presentamos las siguientes recomendaciones estratégicas y operativas en función de dos tipologías de agentes clave receptores potenciales de este manual de buenas prácticas: los agentes de desarrollo local (ADL) y grupos de desarrollo rural (GAL) y los gestores y operadores ferroviarios.

10.1. RECOMENDACIONES PARA LOS ACTORES QUE TRABAJAN POR EL MEDIO RURAL, MÁS ESPECÍFICAMENTE PARA LOS AGENTES DE DESARROLLO LOCAL Y RURAL.

- **Superar el enfoque puramente asistencial impulsando el emprendimiento social:** Apoyarse en el modelo de gobernanza de la economía social (GES) mediante cooperativas, empresas sociales y ONG. Estas entidades pueden actuar como coproductoras de servicios locales, dinamización turística y rehabilitación de espacios o patrimonio infrautilizado.
- **Integrar la movilidad y el turismo dentro de las estrategias de desarrollo local (Programas de Desarrollo Rural, LEADER):** Aprovechar la estructura de los grupos de acción local (GAL) para canalizar multi-fondos (FEADER, FEDER, FSE+) hacia proyectos que unan movilidad sostenible, turismo de experiencia y productos de cercanía.
- **Diseñar espacios de participación ciudadana reales y deliberativos:** Adoptar el modelo de gobernanza democrática participativa (GDP) garantizando que colectivos tradicionalmente menos representados (como jóvenes y mujeres) participen en la toma de decisio-

nes y el codiseño de proyectos territoriales.

- **Asumir** un rol de intermediación y facilitación de redes: Actuar como actores articuladores entre los municipios, el sector privado local, la ciudadanía y los administradores supramunicipales o ferroviarios, facilitando alianzas colaborativas sin depender exclusivamente de otras escalas superiores en la jerarquía de decisión que ralentizan los procesos.
- **Apostar por modelos de gobernanza híbrida o policéntrica:** Combinar herramientas de distintos modelos (por ejemplo, financiación LEADER + redes colaborativas + innovación participativa tipo Living Labs) para abordar problemas complejos como la fijación de población y el transporte rural.

10.2. RECOMENDACIONES PARA LOS GESTORES Y OPERADORES FERROVIARIOS EN LAS LÍNEAS FERROVIARIAS DE DÉBIL TRÁFICO (LFDT)

- **Evitar el aislamiento del modelo centralizado tradicional:** Reconocer que los esquemas centralizados puros tienden a la rigidez y desconectan la infraestructura de las demandas específicas del territorio. Es necesario involucrar a las regiones y los actores locales en la planificación de las Líneas Ferroviarias de Débil Tráfico (LFDT) para potenciar la diversidad de su uso.
- **Revalorizar las Líneas Ferroviarias de Débil Tráfico (LFDT) como impulsores territoriales:** Cambiar la visión de las líneas rurales de “activos infrautilizados” por “ejes de movilidad sostenible y turismo”. Para ello, se debe colaborar con destinos turísticos locales y marcas territoriales.
- **Participar en Redes Colaborativas:** Integrarse en alianzas y comités de gobernanza donde participen municipios, agencias de desarrollo y operadores turísticos (siguiendo ejemplos como la red MobiRural) para adaptar servicios, frecuencias o usos alternativos del ferrocarril a las necesidades reales del entorno.
- **Alinear la planificación de infraestructuras con los planes regionales estatales y las inversiones europeas:** Aprovechar el marco de la gobernanza jerárquica multinivel (GJMN) para coordinar inversiones en infraestructura con los planes estratégicos regionales de vivienda, turismo y cohesión territorial.

10.3. RECOMENDACIONES DE ACCIÓN CONJUNTA

Por último, incluimos un bloque de acción conjunta para superar la fragmentación institucional y la brecha entre actores del territorio y gestores/operadores ferroviarios en las Líneas Ferroviarias de Débil Tráfico (LFDT).

* Ver tabla de la página 38

TEXTO CONTRAPORTADA

“El Manual es un trabajo muy sólido y bien fundamentado...Los dos estudios de caso (la línea del Duero y la línea Aulla–Lucca) son, el apartado con mayor valor práctico: ilustran de forma muy concreta cómo la movilización cívica y la coordinación multinivel pueden revertir el declive de una línea, y los testimonios recogidos dan mucha credibilidad al análisis.”

Antonio Manzanares Gijón, de la Asociación para el Desarrollo Sostenible Valle de Alcudia, España.

2023
2022
2021
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
1999
1998
1997
1996
1995
1994
1993
1992
1991
1990
1989
1988
1987
1986
1985
1984
1983
1982
1981
1980
1979
1978
1977
1976
1975
1974
1973
1972
1971
1970
1969
1968
1967
1966
1965
1964
1963
1962
1961
1960
1959
1958
1957
1956
1955
1954
1953
1952
1951
1950
1949
1948
1947
1946
1945
1944
1943
1942
1941
1940
1939
1938
1937
1936
1935
1934
1933
1932
1931
1930
1929
1928
1927
1926
1925
1924
1923
1922
1921
1920
1919
1918
1917
1916
1915
1914
1913
1912
1911
1910
1909
1908
1907
1906
1905
1904
1903
1902
1901
1900

TRADUÇÃO PARA O PORTUGUÊS

1. INTRODUÇÃO

Muitos territórios rurais em toda a Europa enfrentam declínio demográfico, estagnação econômica e acessibilidade limitada. As linhas ferroviárias com tráfego reduzido tendem a permanecer ativos subutilizados, em vez de atuarem como catalisadores do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o turismo demonstrou ser uma alavanca eficaz para a revitalização quando associado à mobilidade sustentável e a iniciativas lideradas pela comunidade. Contudo, o desafio central é a governança. As zonas rurais sofrem frequentemente de processos de tomada de decisão fragmentados, de uma coordenação fraca entre as administrações públicas e os operadores ferroviários, de uma participação limitada das partes interessadas e de um planeamento estratégico de longo prazo insuficiente. O proposto Manual de Modelos de Governança aborda esta lacuna através da identificação e análise de experiências de governança em toda a Europa, trazendo-as num Manual de Boas Práticas prático e adaptado aos territórios rurais afetados por linhas ferroviárias de baixo tráfego. A base analítica é a Base de Dados de Boas Práticas do Pacto Rural da UE (RPGPD, na sigla inglesa), que cataloga mais de 110 casos de 29 países no âmbito de quatro pilares do plano de ação: Zonas Rurais mais Fortes, Conectadas, Resilientes e Prósperas.

Este documento sintetiza esses casos numa tipologia de modelos de Governança rural com base empírica. A **Governança** é aqui definida, seguindo Rhodes (1997) e Pierre & Peters (2000), *como as estruturas e os processos através dos quais são tomadas decisões coletivas, é exercida a autoridade e são coordenados os recursos entre atores públicos, privados e da sociedade civil*.

O Manual foi concebido como uma ferramenta de referência operacional para apoiar comunidades locais, administrações públicas, gestores de infraestruturas ferroviárias, agências de desenvolvimento turístico e organismos de planeamento regional na conceção e implementação de quadros de Governança colaborativa que integrem o desenvolvimento turístico e o planeamento da mobilidade.

2. OBJETIVO DESTA MANUAL

O Manual tem como objetivos:

- **Sintetizar as experiências europeias de Governança num formato conciso e transferível.**
- **Traduzir os modelos de Governança em ferramentas práticas para a revitalização rural.**
- **Apoiar estratégias coordenadas de turismo e mobilidade em territórios de baixa densidade.**
- **Proporcionar orientações adaptáveis, adequadas a diversos contextos territoriais.**

O seu valor acrescentado reside na articulação de três dimensões interligadas que raramente são abordadas em conjunto:

- A Governança do desenvolvimento rural.
- A mobilidade sustentável e as linhas ferroviárias de baixo tráfego.
- As estratégias de revitalização turística.

Ao disponibilizar um Manual de Boas Práticas orientado para resultados, este documento dota os decisores e profissionais – em particular municípios, operadores ferroviários e atores do desenvolvimento local – de orientações práticas baseadas em evidência empírica, em vez de teoria abstrata. O quadro apoia-se em teorias consolidadas da Governança (governança multinível, governança participativa,

governança colaborativa, nova governança pública e governança policêntrica) e associa cada modelo a casos concretos da base de dados.

3. ENQUADRAMENTO

O quadro assenta em cinco tradições teóricas. A governança multinível, introduzida por Marks (1993) e desenvolvida por Hooghe e Marks (2001), descreve a forma como a autoridade é partilhada entre os níveis supranacional, nacional, regional e local. A teoria da democracia participativa e deliberativa (Arnstein, 1969; Dryzek, 2000) centra-se nos mecanismos que permitem aos cidadãos coproduzir decisões públicas. A governança colaborativa (Ansell e Gash, 2008) analisa as condições em que as entidades públicas estabelecem parcerias com atores não estatais para conceber e prestar serviços. A nova governança pública (Osborne, 2010) desloca a gestão hierárquica para serviços públicos assentes em redes e centrados no cidadão. Por fim, a governança policêntrica (Ostrom, 2010) descreve sistemas em que múltiplos centros de decisão sobrepostos – em vez de uma única hierarquia – gerem recursos partilhados.

Estas cinco tradições não são mutuamente exclusivas; os casos da base de dados combinam frequentemente duas ou mais. O quadro apresentado de seguida identifica a lógica dominante em cada grupo de casos, define-a como um modelo de governança e especifica as suas principais dimensões.

4. DIMENSÕES DA ANÁLISE

Cada modelo de governança é caracterizado segundo cinco dimensões derivadas da literatura:

- **Locus de Governança:** onde reside principalmente a autoridade (Estado, mercado, sociedade civil ou rede).
- **Modo de tomada de decisão:** hierarquia, negociação, deliberação ou auto-organização.
- **Configuração dos atores:** quem participa e com que papel.
- **Escala territorial:** local, intermunicipal, regional, nacional ou transnacional.
- **Condições-chave:** pré-requisitos institucionais, sociais ou técnicos para o funcionamento do modelo.

Os cinco modelos gerados a partir destas dimensões são:

- (I) Governança Hierárquica Multinível,
- (II) Desenvolvimento Local Participativo,
- (III) Governança de Redes Colaborativas,
- (IV) Governança Democrática Participativa e
- (V) Governança da Economia Social.

5. OS CINCO MODELOS

* Ver tabelas de cada modelo da página 4 à 13.

Modelo I – Governança Hierárquica Multinível (GHMN) Descrição

A GHMN é a arquitetura fundamental de governança da política rural da UE. A autoridade é formalmente distribuída entre os diferentes níveis de governança, mas flui através de canais institucionalizados: os regulamentos e quadros de financiamento da UE estabelecem as estruturas de incentivos, os planos estratégicos dos Estados-Membros traduzem-nos e as administrações regionais ou locais executam-nos no terreno. O principal mecanismo de coordenação é a regulação hierárquica, complementada por obrigações de acompanhamento e de apresentação de relatórios.

Casos de Estudo

- **PoliRural+ (Eslováquia):** Ilustra a GHMN na sua

forma mais explícita. Foi construída uma visão nacional baseada em evidência através de um diálogo interministerial estruturado e da consulta às partes interessadas, produzindo um quadro institucional que ancora as prioridades do desenvolvimento rural em todos os níveis de Governança. A iniciativa constitui, nos termos da sua própria documentação, “uma iniciativa de Governança participativa baseada na evidência” que constrói “uma visão nacional de longo prazo e um quadro institucional para zonas rurais mais atrativas e resilientes”.

- **Governança transfronteiriça Bratislava–Áustria:** Demonstra como a GHMN pode estender-se horizontalmente. Um gabinete conjunto de coordenação, reuniões regulares de presidentes de municípios e grupos de trabalho temáticos formalizam a cooperação entre uma capital urbana e a sua envolvente rural através de uma fronteira nacional. Esta arquitetura institucional transfronteiriça corresponde à Governança multinível de Tipo II de Marks e Hooghe, na qual são criadas jurisdições para tarefas específicas que não se integram de forma simples ou hierárquica umas nas outras.

- **Ação-piloto da UE 'Learning from the Extremes':** Implementa infraestruturas digitais em escolas rurais da Bulgária, Croácia, Grécia e de outros Estados-Membros. Demonstra uma implementação vertical financiada pela UE, gerida através dos ministérios nacionais da educação com unidades locais de execução.

- **Estratégia regional de habitação de Castela e Leão:** Coordena múltiplos instrumentos – oferta de habitação a preços acessíveis, apoios ao acesso para jovens e subsídios à reabilitação energética – sob uma única autoridade regional.

Condições Facilitadoras

- Capacidade administrativa multinível consolidada.
- Fundos estruturais e de coesão da UE como alavanca de coordenação.
- Sistemas robustos de acompanhamento e apresentação de relatórios.
- Vontade política para a integração intersetorial ao nível regional.

Modelo II – Desenvolvimento Local Participativo (DLP) Descrição

O DLP – implementado como LEADER no âmbito do Pilar II da PAC – é o modelo de governança ascendente mais desenvolvido institucionalmente na política rural da UE. A sua característica definidora é o facto de um Grupo de Ação Local (GAL), composto por pelo menos 50% de parceiros privados e da sociedade civil, desenvolver e gerir uma estratégia de desenvolvimento local para um território delimitado. Sete princípios LEADER – abordagem territorial, estratégia ascendente, parceria público-privada local, inovação, ação intersetorial integrada, trabalho em rede e cooperação – estruturam a lógica de governança. O Congresso LEADER de 2023 confirmou que aproximadamente 2 600 GAL operam nas zonas rurais da UE e que o contributo do LEADER para o capital social e para a Governança local está amplamente documentado.

Casos de Estudo

- **GAL croata (Condado de Zadar):** Demonstra o DLP aplicado à assistência social. O GAL utilizou mecanismos de aprendizagem mútua da UE para desenvolver a capacidade local e, posteriormente, testou modelos de assistência social para pessoas idosas e desfavorecidas em várias aldeias. O GAL atuou simultaneamente como intermediário de conhecimento, dinamizador e promotor de projetos: a configuração

clássica de Governança LEADER.

- **Projeto florestal liderado pela comunidade (Chéquia):** Financiado ao abrigo do DLP na Boémia Central (GAL Brdy-Vltava), combinou iniciativas de emprego com pedagogia florestal e atividades de saúde mental, ilustrando a capacidade do DLP para a integração intersetorial à escala local.

- **Projeto esloveno de economia circular:** Também financiado pelo DLP, transformou resíduos de madeira em infraestruturas comunitárias e aplica a mesma lógica integradora à bioeconomia.

- **Acordos de Crescimento Rural da Noruega:** Embora externos ao quadro LEADER da UE, apresentam uma lógica estruturalmente análoga: um modelo de Governança multinível concebido para responder aos desafios demográficos através da melhoria da coordenação entre os níveis nacional, de condado e municipal, ao mesmo tempo que desenvolve a capacidade local de inovação. O caso norueguês alarga a lógica do DLP a um país sem obrigações decorrentes da PAC.

Condições Facilitadoras

- Governança tripartida dos GAL e institucionalização da sua capacidade fiduciária.
- Acesso a recursos de múltiplos fundos (FEADER, FEDER, FSE+).
- Capital social territorial e liderança local.
- Simplificação das regras de financiamento (identificada como uma barreira fundamental no Congresso LEADER de 2023).

Modelo III – Governança de Redes Colaborativas (GRC) Descrição

A GRC funciona através de redes interorganizacionais voluntárias nas quais nenhum ator individual dispõe de autoridade para comandar os restantes. A coordenação é alcançada através da interação repetida, da definição partilhada dos problemas e de acordos negociados. Ansell e Gash (2008) identificam seis condições que moldam os processos de Governança colaborativa: o historial prévio de conflito ou cooperação entre os atores, os incentivos à participação, as assimetrias de poder e de recursos, a liderança, o desenho institucional e as dinâmicas do processo colaborativo – incluindo diálogo, confiança, compromisso, entendimento partilhado e resultados intermédios. A GRC é particularmente adequada quando o problema de política pública ultrapassa fronteiras organizacionais e jurisdicionais e quando nenhum ator, isoladamente, controla recursos suficientes para atuar unilateralmente.

Casos de Estudo

- **MobiRural (Alemanha, Itália e dois outros países: lançado em maio de 2026):** É uma iniciativa de rede europeia que melhora a mobilidade rural através de ferramentas práticas, desenvolvimento de capacidades e soluções inovadoras para um transporte inclusivo e de baixas emissões. A arquitetura de Governança envolve municípios, operadores de transporte, organizações da sociedade civil e parceiros académicos, numa configuração em que a capacitação dos atores locais é simultaneamente um meio e um fim.
- **Programa Água+Terra+Paisagem na Flandres (Bélgica):** Coordena ligações locais de agricultores, municípios e proprietários de terras para assegurar a resiliência do solo e da água. A Agência de Terras da Flandres (VLM) atua como facilitadora que estabelece pontes entre fronteiras institucionais, e não como regulador hierárquico, gerindo contratos espaciais negociados entre atores que detêm diferentes direitos de propriedade e de utilização

da terra. Ansell e Gash (2008) associam esta configuração a uma Governança colaborativa de elevado risco.

• **Projeto Rotas do Mel (Chipre rural):** Exemplifica a GRC no desenvolvimento económico. Trata-se de um modelo de base territorial que utiliza diálogo estruturado, marca territorial e ofertas de turismo experiencial para regenerar aldeias de montanha, coordenando produtores locais, autoridades municipais de turismo e operadores privados de hotelaria em torno de uma identidade de destino partilhada.

•**Ecosistema de inovação rural de Skåne (Suécia):** Liga explicitamente atores da inovação rurais e urbanos, disponibilizando apoio personalizado, matchmaking direcionado e espaços colaborativos; instrumentos que Provan e Kenis (2008) associam às Organizações Administrativas de Rede (OAR), concebidas para gerir relações interorganizacionais.

Condições Facilitadoras

- Uma organização intermediária ou um facilitador capaz de estabelecer pontes entre diferentes domínios.
- Reconhecimento partilhado do problema entre os membros da rede.
- Uma base mínima de confiança ou um historial prévio de cooperação.
- Desenho institucional adequado à gestão de conflitos.

Modelo IV – Governança Democrática Participativa (GDP)

Descrição

A GDP evolui da democracia representativa para formas de participação em que as comunidades afetadas moldam diretamente decisões, políticas e serviços. A Escada da Participação Cidadã de Arnstein (1969) fornece uma âncora conceptual: a GDP situa-se nos degraus superiores – parceria, poder delegado e controlo cidadão – e não nos degraus inferiores de informação e consulta. Fung e Wright (2003) descrevem a “Governança participativa capacitada” como processos deliberativos ligados à ação do Estado, e não meramente consultivos. Cornwall (2008) distingue entre espaços convidados, nos quais os cidadãos são integrados em processos geridos pelo Estado, e espaços reclamados ou criados, nos quais os cidadãos se auto-organizam fora das estruturas estatais.

Casos de Estudo

• **Parlamento Rural da Estónia:** É um fórum nacional de base que capacita as comunidades rurais para influenciarem as políticas, reforçarem a Governança local e promoverem o desenvolvimento sustentável. Realizado de três em três anos, funciona como um espaço reclamado nos termos de Cornwall: a sociedade civil define a agenda, aprova resoluções e apresenta-as ao governo. O Parlamento exemplifica a democracia deliberativa de Dryzek (2000) aplicada, à escala nacional, às questões rurais.

• **Programa do Pacto Rural Europeu para a Juventude (Roménia):** Capacita os jovens para participarem na tomada de decisões locais, cocriarem soluções comunitárias e reforçarem uma Governança inclusiva da juventude. A metodologia envolve um diálogo intergeracional estruturado e produz planos exequíveis ao nível local, em consonância com o modelo de Governança participativa capacitada de Fung e Wright (2003).

• **Conselho juvenil da aldeia (Países Baixos rurais):** Demonstra a GDP à sua escala mais local. É uma iniciativa destinada a envolver a juventude rural na tomada de decisões locais através de iniciativas culturais e da cooperação com as autorida-

des locais. O conselho funciona como uma interface institucional formal entre os jovens e os responsáveis municipais, combinando espaços de participação convidados e criados.

• **Mulheres na Política (Alemanha rural):** Aborda as barreiras estruturais à representação das mulheres nos conselhos locais, combinando mentoria, planos de ação regionais e propostas de reforma institucional. É um caso de GDP aplicada à igualdade de género na Governança local, diretamente relevante para a preocupação de Arnstein sobre quem tem acesso aos processos participativos.

Condições Facilitadoras

- Reconhecimento jurídico e institucional dos direitos de participação.
- Apoio ao desenvolvimento de capacidades para grupos marginalizados (jovens, mulheres, minorias étnicas).
- Mecanismos de ligação entre os resultados deliberativos e a tomada formal de decisões.
- Compromisso político sustentado para atuar em função dos resultados participativos.

Modelo V – Governança da Economia Social (GES)

Descrição

A GES designa configurações de Governança em que as empresas sociais, cooperativas, associações e outras organizações do terceiro setor não são meras destinatárias de políticas, mas coprodutoras ativas de serviços e de desenvolvimento económico local. A Nova Governança Pública (NGP) de Osborne (2010) fornece a base teórica: nas sociedades em rede, os serviços públicos são melhor prestados através de relações entre prestadores plurais e pluralistas, sendo o governo um ator entre muitos. Pestoff (2012) conceptualiza a coprodução de serviços de bem-estar como uma atividade do terceiro setor que gera simultaneamente valor social e participação democrática. Moulaert e Ailenei (2005) situam as organizações da economia social no desenvolvimento territorial como motores de práticas socialmente inovadoras.

Casos de Estudo

• **Villages Vivants (França, maio de 2026):** É uma cooperativa rural que revitaliza as economias locais através da aquisição e renovação de espaços devolutos para negócios liderados pela comunidade e serviços essenciais. O modelo de Governança da cooperativa representa a economia social na sua forma mais pura: propriedade coletiva, gestão democrática e uma missão explicitamente orientada para a resiliência territorial, em vez da maximização do lucro.

• **Associação comunitária de habitação de uma ONG irlandesa:** Disponibiliza um programa de resgate hipotecário em zonas rurais, prevenindo situações de sem-abrigo e promovendo a eficiência energética através da reabilitação. A ONG atua como intermediária de valor público: mobiliza financiamento público, gere a transformação de ativos e presta um serviço que a administração pública não fornece diretamente; uma configuração central na NGP de Osborne.

• **Incubadora de ONG no município de Liepāja (Letónia):** É a primeira iniciativa deste tipo no país. Proporciona competências, ferramentas e mentoria a organizações da sociedade civil para reforçar a gestão de projetos e a capacidade financeira, criando as condições organizacionais prévias para a GES através da profissionalização do terceiro setor.

• **Eco-lojas de autosserviço (oeste de França):** Operadas por uma start-up com uma abordagem em-

presarial orientada por uma missão, restabelecem o acesso a produtos alimentares 24 horas por dia, 7 dias por semana, em aldeias remotas, através de lojas automatizadas e pré-fabricadas. Embora a sua forma assente no mercado, este modelo alinha os objetivos da empresa com o interesse público territorial: uma configuração híbrida entre a GES e a Governança de mercado.

Condições Facilitadoras

- Quadros jurídicos e fiscais de apoio às empresas sociais e cooperativas.
- Capacidade do terceiro setor: competências, experiência em Governança e literacia financeira.
- Instrumentos de contratação pública e subsídios alinhados com os atores da economia social.
- Uma cultura local de associativismo e ajuda mútua.

6. PERSPETIVA COMPARATIVA

** Ver tabela OS CINCO (5) MODELOS DE GOVERNANÇA PROPOSTOS ENTRE AS BOAS PRÁTICAS DO PACTO RURAL DA UE. da página 14*

7. HIBRIDAÇÃO DA GOVERNANÇA E DINAMICAS POLICENTRICAS

Vários casos da RPGPD resistem à classificação num único modelo, o que é analiticamente significativo. O quadro de governança policêntrica de Ostrom (2010) sustenta que os problemas complexos relativos aos bens comuns são melhor geridos através de múltiplos centros de Governança sobrepostos, que operam a diferentes escalas, do que por uma única autoridade. A base de dados confirma-o: as iniciativas com melhor desempenho tendem a combinar elementos de dois ou mais modelos.

• **Living Lab da Eslovénia (hub regional de inovação para o abastecimento alimentar sustentável, junho de 2025):** Integra financiamento do Desenvolvimento Local Participativo (DLP) (Modelo II) com uma rede colaborativa de atores agroalimentares e tecnologia blockchain (Modelo III), ao mesmo tempo que aplica metodologias participativas (Modelo IV) na sua fase de cocriação.

• **Caso do GAL de assistência social na Croácia:** Recorre simultaneamente à Governança Hierárquica Multinível (quadro de aprendizagem mútua da UE), ao Desenvolvimento Local Participativo (Governança do GAL) e à Governança de Redes Colaborativas (rede de prestadores de serviços sociais).

• **Iniciativa sueca de preparação para crises baseada no LEADER:** Combina as estruturas de Governança do DLP (Modelo II) com redes colaborativas de preparação civil que abrangem municípios, organizações voluntárias e serviços de emergência (Modelo III). Esta combinação policêntrica corresponde precisamente ao que Ostrom (2010) preveria para um problema – a resiliência local perante crises – que exige ação simultânea a múltiplas escalas. Estas configurações híbridas sugerem que se justifica uma sexta categoria emergente – Governança Integrada Policêntrica – para os casos em que a sobreposição deliberada de camadas institucionais de dois ou mais modelos produz efeitos sinérgicos que não poderiam ser alcançados por um único modelo isoladamente.

** Ver tabla CONDIÇÕES PARA A SELEÇÃO DE MODELOS de las páginas 16 y 17*

8. MODELOS DE GOVERNANÇA DE LINHAS FERROVIARIAS DE TRÁFEGO REDUZIDO (LFTR) EM PAÍSES EUROPEUS

Entretanto, verificamos que o projeto **TOUR&RAIL**, apoiado por investigação documental com operadores ferroviários de toda a Europa, compilou um conjun-

to de boas práticas turísticas relativas a linhas ferroviárias de tráfego reduzido (LFTR), permitindo analisar os modelos de Governança que operam no contexto do turismo ferroviário europeu. Com base na análise de 15 países, sustentada por uma revisão da literatura, a equipa do **TOUR&RAIL** propõe esta classificação assente na descentralização de competências nas linhas regionais de tráfego reduzido (e não na Governança global do sistema ferroviário europeu). Para o efeito, consideramos duas dimensões: a estrutura vertical e a escala territorial da operação das linhas regionais de tráfego reduzido. Não atribuímos especial relevância ao facto de o operador e o gestor da infraestrutura pertencerem à mesma empresa-mãe (holding), mas sim à importância do território na tomada de decisões relativas às linhas de tráfego reduzido.

Por conseguinte, os modelos europeus de Governança ferroviária para as LFTR podem agrupar-se em cinco tipologias:

8.1. MODELO CENTRALIZADO PURO E TRADICIONAL

• **Países:** Hungria e Portugal.

• **Características:** El gobierno central controla la planificación, la infraestructura y las operaciones. No existe una separación estructural significativa ni una liberalización del mercado. Los Estados centrales (a través de los ministerios) retienen en gran medida el control.

o No caso da **Hungria**, os governos regionais não dispõem de quaisquer competências relativamente aos caminhos de ferro ou ao mercado de passageiros, existindo apenas uma exceção na fronteira austro-húngara através de uma empresa comum (joint venture).

o No caso de **Portugal**, existe algum nível de descentralização, uma vez que o governo regional desempenha um papel consultivo, mas não dispõe de poder formal sobre as decisões ferroviárias.

• **Avaliação:** Garante um elevado nível de coerência em toda a rede nacional e simplifica a tomada de decisões. Contudo, tende para a rigidez do sistema, inovação limitada e desconexão face às exigências específicas e necessidades locais de cada região em matéria de desenvolvimento territorial, devido a uma dimensão insuficiente de desenvolvimento comunitário.

8.2. MODELO CENTRALIZADO COM SEPARAÇÃO DE OPERADORES E ABERTURA DO MERCADO

• **Países:** Dinamarca, Noruega, Irlanda, Bélgica, Espanha.

• **Características:** Predominantemente de propriedade estatal, mas com uma separação formal entre o gestor da infraestrutura e o operador e com acesso seletivo ao mercado em corredores específicos.

• **Avaliação:** Este é o modelo que apresenta maior diversidade entre os países:

o Ministério dos Transportes da **Dinamarca** gere a infraestrutura da rede nacional e existe uma empresa pública independente com obrigações de serviço público. Não há qualquer devolução de competências às cinco regiões dinamarquesas. Uma alteração recente abriu o mercado em algumas regiões a novos operadores privados.

o A **Noruega** é um caso especial, uma vez que não é Estado-Membro da UE, embora integre o EEE. A infraestrutura foi sempre pública; o material circulante também é propriedade de uma empresa pública, enquanto os operadores privados dispõem de contratos de serviço público. Os concursos para as operações regressaram recentemente a uma políti-

ca de adjudicação direta de contratos ao operador estatal. Esta situação levou à apresentação de uma queixa formal junto da Autoridade de Fiscalização da EFTA. Nos serviços de passageiros, o acesso aberto ao transporte de mercadorias funciona apenas a nível internacional (Oslo-Estocolmo). o A Irlanda apresenta um modelo totalmente centralizado, através de uma empresa-mãe com separação funcional que gere a infraestrutura, os terrenos e as estações e atribui a capacidade. Existe um monopólio total, com exceção da ligação transfronteiriça Belfast-Dublin, operada pela Northern Ireland Railways. o A Bélgica apresenta igualmente um modelo centralizado com separação de operadores, que são entidades autónomas do Estado desde 2014, sem uma empresa-mãe comum. As regiões não têm responsabilidades sobre a rede ferroviária principal e existem dois operadores privados que trabalham a nível transfronteiriço: Eurostar e Thalys. o Espanha também não constitui um sistema puramente centralizado, dispondo de entidades separadas para o gestor da infraestrutura (Adif) e para o operador (Renfe), bem como de uma rede de alta velocidade liberalizada. Existe algum grau de transferência de competências para determinados governos regionais, embora a rede principal permaneça sob controlo do Estado. Entre os casos regionais que dispõem dos seus próprios operadores de transporte contam-se FGC (Catalunha), Euskotren (País Basco) e TFM/SFM (Maiorca, Ilhas Baleares). Existe concorrência efetiva desde 2020 nos principais corredores entre as maiores cidades.

8.3. MODELO CENTRALIZADO COM UM GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO ATRAVÉS DO ENVOLVIMENTO REGIONAL (MISTO)

- **Países:** França, Itália, Polónia.
- **Características:** O Estado mantém a supervisão e a propriedade das grandes redes, mas delega nas regiões responsabilidades operacionais ou poderes de cocriação e decisão.
- **Avaliação:** o A França alcança um equilíbrio entre as escalas nacional e local; existe uma separação formal efetiva dentro da empresa-mãe. Após 10 anos, deverá realizar-se um novo concurso para os operadores regionais. Existe também um envolvimento crescente nos serviços de passageiros.

o Em casos como o de Itália, contudo, este modelo pode revelar diferenças socioeconómicas e desigualdades entre territórios, uma vez que os governos regionais têm responsabilidade contratual pelos serviços regionais; assim, as regiões financiam e definem os serviços locais. Existe um elevado nível de responsabilidade relativamente aos comboios de longa distância.

o Entretanto, a Polónia apresenta uma separação de poderes completa e formal, na qual a agência estatal detém 50% mais uma ação e as 16 voivodias (administrações regionais da Polónia) detém 49%. As voivodias são simultaneamente acionistas minoritárias e clientes contratuais do principal operador de serviços regionais, o qual depende do governo central para a sua Governança empresarial e dos governos regionais para as operações quotidianas. Existe uma responsabilidade efetiva no que respeita aos serviços de passageiros.

8.4. MODELO DESCENTRALIZADO E MULTIESCALAR

- **Países:** Suíça, Alemanha, Chéquia, Áustria.
- **Características:** Forte transferência de competências para os níveis regionais (Länder, cantões,

províncias). O papel nacional é sobretudo regulador ou de coordenação de alto nível.

- **Avaliação:** Elevada capacidade de inovação e flexibilidade e forte integração do transporte com as necessidades locais.

o A Suíça destaca-se como exemplo de integração multiescalar. Neste caso, a infraestrutura principal e os serviços nacionais são geridos e operados ao nível nacional. Existem depois numerosos operadores regionais e um sistema de reservas integrado a nível nacional, com uma distribuição clara de responsabilidades. As regiões administrativas colocam os serviços regionais a concurso competitivo através de uma rede com múltiplos operadores.

o Contudo, no caso da Alemanha, o sistema corre o risco de fragmentação se a coordenação falhar. A empresa-mãe (com separação funcional), detida a 100% pela República Federal da Alemanha, gere a infraestrutura e opera os serviços.

o A Chéquia representa a separação completa do modelo, no qual as regiões têm de contratar os serviços locais. O Estado é responsável pelos comboios de longa distância, enquanto os operadores regionais assumem a responsabilidade principal pelas redes regionais.

o Áustria é o caso-limite dentro deste modelo. A operadora nacional detém quase 90% da participação no mercado de passageiros e também administra a infraestrutura, mas o Estado federal é responsável por algumas linhas regionais.

- **Valoración:** Alta capacidad de innovación, flexibilidad y una fuerte integración del transporte con las necesidades locales.

o Suíza destaca como el ejemplo de integración multiescalar. En este caso, la infraestructura principal y los servicios nacionales se gestionan y operan a nivel nacional. Después, existen numerosos operadores regionales y un sistema de reservas integrado a nivel nacional con una clara distribución de responsabilidades. Las regiones administrativas sacan los servicios regionales a licitación competitiva a través de una red múltiple de operadores. o Sin embargo, en el caso de Alemania, el sistema corre el riesgo de fragmentación si la coordinación falla. La empresa matriz (dentro de una separación funcional) de propiedad 100% de la República Federal de Alemania gestiona la infraestructura y opera los servicios.

o La República Checa representa la separación completa del modelo, en el cual las regiones tienen que contratar los servicios locales. El Estado es responsable de los trenes de larga distancia, mientras que los operadores regionales tienen la responsabilidad principal en las redes principales.

o Austria es el caso límite dentro de este modelo. El operador nacional posee casi el 90% de la cuota de mercado de pasajeros y también gestiona la infraestructura. El Estado federal tiene la responsabilidad de algunas líneas regionales, pero...

8.5. TRANSIÇÃO ATIVA PARA UM MODELO PÚBLICO E INTEGRADO

- **Países:** Reino Unido
- **Características:** Muito recentemente, o atual Governo do Reino Unido começou a desmantelar o modelo anterior (inclusão ativa de operadores privados através de concessões, enquanto o Estado mantinha uma função reguladora ou a propriedade da infraestrutura). O Passenger Railway Services (Public Ownership) Act 2024, que trouxe as operações ferroviárias para a propriedade pública, marcou o início deste desmantelamento. O processo começou em 2025 e encontra-se já praticamente concluído. Está pre-

vista para 2027 a criação da Great British Railways (GBR), que reunirá a infraestrutura e as operações.

* Ver TABELA 2. MODELOS DE GOVERNANÇA DE LINHAS FERROVIARIAS DE TRÁFEGO REDUZIDO NA EUROPA das páginas 21, 22 y 23

A Tabela 2 sintetiza as características de Governança de cada caso nacional para as Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR). O modelo descentralizado parece ser o mais eficaz no setor ferroviário para este tipo de linhas. Ainda assim, existem evidências no domínio do desenvolvimento rural (Zurro Muñoz, 2021; Campo-Villares et al., 2026) que apontam para a Governança participativa e multinível como elementos-chave para a transformação territorial nas zonas rurais e para a revitalização da gestão local, mas não aprofundaremos esta matéria por não constituir o tema abordado neste manual.

9. CASOS DE ESTUDO BEM-SUCEDIDOS: PROJETO TOUR&RAIL

No contexto do projeto Tour&Rail, foi realizada uma análise aprofundada de dois casos europeus para ilustrar de que forma os atores territoriais revitalizaram com sucesso linhas ferroviárias de tráfego reduzido. Estes dois casos de estudo emblemáticos demonstram que o desenvolvimento ferroviário rural não depende apenas do investimento em infraestruturas, mas também de acordos de Governança capazes de coordenar transportes, turismo, desenvolvimento territorial e interesses da comunidade. Os dois territórios-piloto ilustram diferentes posições ao longo do espectro centralização-descentralização:

1. **A Linha do Douro reflete um modelo tradicional de Governança centralizada, com a tomada de decisões concentrada em instituições nacionais.**
2. **A Linha Aulla-Lucca representa uma variante descentralizada, na qual as autoridades regionais exercem influência significativa através de acordos contratuais e de financiamento.**

Apesar destas diferenças institucionais, ambos os casos apontam para a mesma conclusão: o sucesso a longo prazo requer estruturas permanentes de Governança com múltiplas partes interessadas, capazes de ligar setores, escalas e interesses.

9.1. CASO DE ESTUDO 1: A LINHA DO DOURO (PORTUGAL)

Do Declínio Ferroviário à Revitalização Territorial

A trajetória da Linha Histórica do Douro ilustra como um corredor ferroviário em declínio pode ser reposicionado como um ativo estratégico para o desenvolvimento regional através de uma colaboração sustentada entre a sociedade civil, as autoridades públicas, as instituições técnicas e os agentes turísticos. Inaugurada entre 1882 e 1887, a linha ferroviária ligava historicamente o Porto à fronteira espanhola em Barca d’Alva, servindo tanto a mobilidade local como o transporte internacional. Contudo, após a adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Económica Europeia, as prioridades nacionais de transporte deslocaram-se para as infraestruturas rodoviárias e para os principais corredores ferroviários. As partes interessadas descreveram sistematicamente este período como uma fase de desinvestimento sistemático.

«*Houve, de facto, um desinvestimento total na Linha do Douro após o encerramento do troço de Barca d’Alva em 1988, tendo o investimento sido progressivamente retirado ao longo de todo o corredor.*»

(Representante da Infraestruturas de Portugal)

Do mesmo modo, «todas estas linhas... foram retira-

das do serviço ferroviário. Agora trabalhamos com produtos de caminhadas e ciclismo», refletindo o abandono generalizado dos caminhos de ferro do interior. (Representante do setor do turismo). O ponto de viragem resultou de uma combinação de crescente procura turística, valorização do património e mobilização cívica coordenada. Em vez de considerar o caminho de ferro apenas como infraestrutura de transporte, as partes interessadas começaram a promovê-lo como componente integrante da paisagem classificada como Património Mundial pela UNESCO e como catalisador do desenvolvimento rural. A criação do Comboio Histórico, o crescimento do turismo fluvial e as iniciativas lideradas por organizações regionais de turismo alteraram gradualmente as perceções políticas sobre o valor da linha ferroviária. Mais importante ainda, a campanha pela reabertura institucionalizou-se através de uma petição promovida pela Liga dos Amigos do Douro Património Mundial, que chegou com sucesso ao Parlamento português.

«*Cinco partidos políticos apresentaram propostas de resolução e todas foram aprovadas por unanimidade, conduzindo a uma recomendação oficial para modernizar a linha, reabrir o troço até Barca d’Alva e negociar a continuidade transfronteiriça com Espanha.*»

(Representante da Infraestruturas de Portugal)

O CAPITAL SOCIAL E A CAPACIDADE CÍVICA COMO MOTORES DA AÇÃO COLETIVA

O processo de revitalização assentou num forte capital social territorial, caracterizado por relações densas entre associações locais, municípios, operadores turísticos, profissionais ferroviários e organizações de desenvolvimento regional. Em vez de depender exclusivamente da liderança governamental, a iniciativa surgiu de uma mobilização de base capaz de levar as aspirações locais às agendas políticas nacionais através de uma petição pública lançada pela Liga dos Amigos do Douro Património Mundial para reabrir a Linha Ferroviária do Douro. Em particular, foi salientado o papel central desempenhado pelas organizações cívicas no início da mudança institucional:

«*Mais uma vez, [foi através de] um movimento cívico que surge de uma petição, de uma associação.*»

(Representante do setor do turismo).

«*E, portanto, é a sociedade civil que aqui no Douro se sobrepõe à vontade política, no sentido em que diz: isto é necessário, é preciso lutar por isto, é preciso reabrir isto. E estamos a chegar lá. É a sociedade civil.*»

(Representante da Infraestruturas de Portugal)

Igualmente importante foi a disponibilidade de conhecimento técnico enraizado no território. Engenheiros, especialistas ferroviários, profissionais do turismo e historiadores locais forneceram conjuntamente evidências que demonstravam tanto a viabilidade técnica como o potencial económico da reabertura da linha. Esta combinação de defesa comunitária e conhecimento profissional reforçou a credibilidade da proposta, enquanto facilitou um diálogo construtivo com as instituições nacionais responsáveis pela infraestrutura ferroviária.

As partes interessadas demonstraram também uma identidade territorial partilhada, enraizada na importância histórica da linha ferroviária. Para além da sua função prática, a linha era amplamente percecionada como parte da paisagem cultural e da memória coletiva do Vale do Douro. Descrita como «a espinha dorsal da mobilidade no Vale do Douro» (representante da Infraestruturas de Portugal), o

Comboio Histórico do Douro continua a ligar comunidades dispersas com maior eficiência do que a rede rodoviária existente em vários locais. Estas per-ceções partilhadas reforçaram a cooperação entre setores que tradicionalmente operam de forma inde-pendente.

INTERVENÇÃO MULTIESCALAR E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

O processo de governança operou simultaneamente às escalas local, regional, nacional e transfrontei-riça. Os municípios locais, associações turísticas, organizações patrimoniais e residentes geraram im-pulso político através da defesa coletiva, enquan-to os atores regionais promoveram o contributo da linha ferroviária para o turismo e a coesão terri-torial. As instituições nacionais – incluindo a Infraestruturas de Portugal, o Parlamento português e sucessivos governos – passaram a ser responsáveis por traduzir estas exigências em investimentos em infraestruturas e programas de modernização. Esta configuração multinível permitiu que o conhe-cimento local orientasse o planeamento nacional de infraestruturas, ao mesmo tempo que os programas nacionais de investimento respondiam aos objetivos de desenvolvimento territorial. Em vez de permane-cerem como iniciativas setoriais isoladas, a moder-nização ferroviária, o desenvolvimento turístico, a conservação do património e a acessibilidade regio-nal foram progressivamente integrados numa visão estratégica comum.

DINAMICAS DE GOVERNANÇA E TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

A Linha Histórica do Douro evoluiu de um modelo altamente centralizado de planeamento ferroviário para uma configuração mais colaborativa e partici-pativa. As decisões anteriores relativas ao ence-rramento de linhas ferroviárias eram justificadas sobretudo por critérios de eficiência de custos e declínio demográfico.

«[Os programas de modernização de décadas anterio-res] pressupunham o encerramento das linhas que não eram adequadas, ilustrando como os caminhos de ferro periféricos ficaram marginalizados nas prioridades nacionais de investimento.»

(Representante da Infraestruturas de Portugal).

Mais recentemente, contudo, as dinâmicas de gover-nança orientaram-se para a construção de consen-sos graças aos esforços da já extinta organização público-privada sem fins lucrativos SPI-Douro. As partes interessadas salientaram sistematicamen-te que o planeamento técnico, a defesa política e a participação pública passaram a reforçar-se mu-tuamente, em vez de competir entre si. A aprovação parlamentar unânime, em 2020, da petição para a reabertura da Linha do Douro ilustra como um en-volvimento cívico sustentado conseguiu alterar as prioridades da política nacional sem gerar uma po-larização política significativa.

PERSPETIVAS FUTURAS PERCECIONADAS

Olhando para o futuro, as partes interessadas con-cebem a Linha Histórica do Douro como uma infraes-trutura multifuncional que combina mobilidade re-gional, património cultural, turismo sustentável e conectividade internacional. As obras de moder-nização em curso – incluindo a eletrificação, o reforço de pontes, a reabilitação de estações e melhorias na sinalização – foram amplamente perce-cionadas como criadoras das condições necessárias para uma revitalização territorial de longo prazo. «[Desde que seja garantida uma frequência suficiente do serviço,] o comboio permitirá reter mais turis-

tas na região, possibilitando que os visitantes se desloquem entre as localidades e prolonguem as suas estadias.»

(Representante da Infraestruturas de Portugal)

Do mesmo modo, as partes interessadas no proces-so de revitalização apoiaram de forma consistente a reabertura da ligação internacional a Salaman-ca, considerando-a uma oportunidade para integrar o Douro num corredor patrimonial ibérico mais amplo. Contudo, reconheceram também desafios persistentes relacionados com o declínio demográfico, a escassez de mão de obra, a frequência do serviço e a manu-tenção do compromisso político. No seu conjunto, o caso demonstra como a mobilização cívica, a apren-dizagem institucional e a governança multinível po-dem transformar coletivamente uma linha ferroviária rural ameaçada num instrumento estratégico para a resiliência territorial e o desenvolvimento rural sustentável.

9.2. CASO DE ESTUDO 2: LINHA AULLA-LUCCA (ITALIA)

De uma linha ferroviária secundária ameaçada a um sistema integrado de mobilidade territorial

A linha ferroviária Aulla-Lucca constitui um exem-plo convincente de como uma linha ferroviária ru-ral secundária pode transformar-se de um serviço de transporte em declínio num ativo territorial estratégico através da governança colaborativa, da inovação institucional e do investimento público de longo prazo. No final da década de 1990, a linha era amplamente considerada economicamente insusten-tável, refletindo reformas nacionais mais abrangentes que transformaram os Caminhos de Ferro do Esta-do Italianos de prestador de serviço público numa empresa de orientação comercial.

«A ferrovia tinha mudado os seus objetivos: de ser-viço público, tinha-se transformado numa empresa orientada para o lucro, o que levou à eliminação progressiva dos serviços com menor procura de pas-sageiros e à consideração do encerramento de linhas secundárias completas.»

(Trabalhador reformado, Gabinete Regional da Treni-talia na Toscana)

«[A linha Lucca-Aulla] estava destinada ao encerra-mento porque, durante os anos 1990, era considerada uma linha que não gerava lucro para os Caminhos de Ferro do Estado.»

(Representante da Província de Lucca)

Em vez de aceitarem o seu declínio, os atores lo-cais e regionais desenvolveram uma estratégia inte-grada de mobilidade destinada a demonstrar o valor territorial mais amplo da linha ferroviária. Embora a Província de Lucca não tivesse autoridade formal sobre as operações ferroviárias, assumiu um papel de coordenação, reunindo os municípios, a Região da Toscana, a Trenitalia e a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) em torno de uma visão comum para o corredor. «Lançar este projeto foi uma aposta assustadora, uma jogada de risco, porque estávamos essencialmente a avançar às cegas, [porque] naquele momento a Região não podia interferir nas operações dos Caminhos de Ferro do Estado.»

(Representante da Província de Lucca)

Através de um acordo conjunto, os parceiros in-tegraram os serviços ferroviários e rodoviários, sincronizaram horários, introduziram um bilhete integrado e melhoraram as instalações de interface, sobretudo para estudantes que se deslocavam para estabelecimentos de ensino secundário. Estas medi-das foram complementadas por iniciativas turísti-cas – incluindo o «Comboio do Mar» e o «Comboio dos Sabores» – que diversificaram as funções da linha

ferroviária para além das deslocações quotidianas. Um segundo ponto de viragem decisivo ocorreu após o sismo de Garfagnana de 2013, que gerou financiamen-to nacional de emergência para uma ampla reabili-tação estrutural:

«O sismo levou-nos a realizar estes investimentos, porque as pontes, os túneis e a infraestrutura his-tórica exigiam importantes melhorias antissísmicas.»

(Representante da Região da Toscana)

Pouco depois, a introdução dos novos comboios Swin-ger, em 2015, iniciou outra fase de inovação ao co-locar a acessibilidade e a mobilidade inclusiva no centro da modernização ferroviária.

CAPITAL SOCIAL E CAPACIDADE CÍVICA NO APOIO À INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

A revitalização da linha Aulla-Lucca foi possível graças a um forte capital social e a uma cultura de cooperação que se estendia muito para além das responsabilidades institucionais formais. Gover-nos municipais, autoridades provinciais, agências regionais, operadores ferroviários, escolas, orga-nizações de pessoas com deficiência e comunidades locais trabalharam coletivamente para redefinir a linha ferroviária como um bem público ao serviço de múltiplos objetivos territoriais. Em vez de funcio-narem através de relações adversariais, as partes interessadas descreveram sistematicamente um pro-cesso de governança colaborativa baseado na con-fiança e na resolução partilhada de problemas. Ao refletir sobre as negociações, um representante da Província de Lucca observou que:

«Os Caminhos de Ferro do Estado não bloquearam nen-huma via; pelo contrário, ajudaram-nos realmente a tentar fazer avançar as coisas», [demonstrando como a cooperação substituiu gradualmente a fragmentação institucional.]

A sociedade civil desempenhou também um papel de-cisivo na definição da agenda de modernização. A chegada dos comboios Swinger acessíveis levou as organizações de pessoas com deficiência a defen-der melhorias equivalentes nas infraestruturas das estações.

«Porquê não podemos começar também a trabalhar nas diferentes estações? Porque ter um comboio acessí-vel, mas estações com problemas é uma pena.»

(Presidente da Associação de Paraplégicos de Massa Carrara).

Este envolvimento construtivo conduziu a inspeções conjuntas de todas as estações do corredor por re-presentantes da RFI, governos locais e associações de pessoas com deficiência, produzindo recomen-dações práticas para melhorar a acessibilidade. É importante salientar que estas intervenções benefi-ciaram não apenas as pessoas com deficiência, mas também idosos, famílias com carrinhos de bebé e turistas, ilustrando uma compreensão inclusiva da mobilidade territorial.

Assim, o caso demonstra que a capacidade cívica não se limitou ao protesto ou à defesa de interes-ses, mas consistiu numa participação sustentada no planeamento, acompanhamento e execução. O conheci-mento local e a experiência dos utilizadores tor-naram-se fontes valiosas de conhecimento técnico, complementando a engenharia e o planeamento insti-tucional.

INTERVENÇÃO MULTINÍVEL EM DIFERENTES ESCALAS TERRITORIAIS

O processo de governança desenvolveu-se simultanea-mente às escalas municipal, provincial, regional e nacional. Os municípios contribuíram com recursos financeiros, adaptaram as infraestruturas locais

em torno das estações ferroviárias e coordena-ram os serviços locais de transporte. A Província de Lucca atuou como intermediária capaz de reu-nir instituições que, de outro modo, permaneceriam desligadas, enquanto a Região da Toscana assegurou planeamento estratégico, investimento e apoio polí-tico de longo prazo. Os atores nacionais – incluín-do a Trenitalia e a RFI – continuaram responsáveis pelas operações ferroviárias, manutenção das in-fraestruturas e material circulante, embora colabo-rassem cada vez mais com as autoridades regionais e locais para responder às necessidades territoriais. Esta estrutura de governança multinível revelou-se particularmente eficaz porque as responsabilidades foram distribuídas de acordo com as competências institucionais, mantendo-se simultaneamente ligadas através de um diálogo contínuo. Assim, o programa de modernização evoluiu não como um único projeto de infraestrutura, mas como uma estratégia terri-torial integrada que combinava transporte público, acessibilidade, educação, turismo e desenvolvimento regional.

ACORDOS INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA COLABORATIVA

O quadro institucional em torno da linha ferro-viária Aulla-Lucca evoluiu de uma gestão ferro-viária hierárquica para uma governança colaborati-va caracterizada pela negociação, flexibilidade e responsabilidade partilhada. Embora as competências ferroviárias tenham permanecido centralizadas, as partes interessadas sublinharam reiteradamente que uma execução bem-sucedida dependia de mecanismos informais de coordenação capazes de ultrapassar a fragmentação administrativa. Os acordos entre os municípios, a Província, a Região da Toscana, a Trenitalia e a RFI permitiram integrar horários, coordenar investimentos e partilhar recursos, ape-sar dos diferentes mandatos institucionais. O processo de governança demonstrou também uma aprendizagem institucional significativa. As mel-horias de acessibilidade, inicialmente concebidas como adaptações técnicas que acompanhavam a intro-dução de novo material circulante, foram gradual-mente incorporadas num planeamento territorial mais abrangente.

[A manutenção da linha exigia investimento contí-nuo porque é] «uma linha muito complexa, com mais de trinta túneis e mais de trinta pontes, [o que exige manutenção permanente a par da modernização.]»

(Representante da Região da Toscana).

Do mesmo modo, a reabilitação das infraestruturas após o sismo tornou-se uma oportunidade não ape-nas para restaurar os ativos existentes, mas também para melhorar a resiliência a longo prazo e a qua-lidade do serviço.

PERSPETIVAS FUTURAS PERCECIONADAS

As partes interessadas conceberam de forma consis-tente o futuro da linha ferroviária Aulla-Lucca como algo que ultrapassa a sua função tradicional de transporte. Em vez de medir o sucesso apenas pelo número de passageiros, destacaram o seu con-tributo para a coesão territorial, a acessibilida-de, o turismo sustentável e a mobilidade resilien-te ao clima numa região geograficamente frágil. A acessibilidade foi identificada como uma prioridade permanente.

«[Apesar de] 90% do trabalho estar concluído, algu-mas estações ainda necessitam de melhorias adicio-nais [em matéria de acessibilidade].»

(Presidente da Associação de Paraplégicos de Massa Carrara).

«*Estações como Castelnuovo di Garfagnana têm agora potencial para se tornarem destinos de turismo acessível, porque os investimentos específicos melhoraram substancialmente a experiência de viagem.*» (Representante da Região da Toscana)

Ao mesmo tempo, as partes interessadas reconheceram que o futuro da linha ferroviária depende da manutenção de uma cooperação institucional de longo prazo e de investimento público continuado. O corredor continua a enfrentar limitações operacionais associadas à sua topografia montanhosa, à configuração de via única e ao envelhecimento das infraestruturas. Ainda assim, a experiência coletiva acumulada ao longo de quase três décadas demonstra que a governança colaborativa, a participação cívica e a coordenação multinível podem transformar com sucesso uma linha ferroviária periférica, cujo serviço público estava ameaçado, num instrumento integrado de desenvolvimento territorial.

«*Na minha opinião, pelo menos com base no que foi feito no passado, teríamos de analisar em que medida, e se ocorreu, um aumento da habitação e da mobilidade [...] para verificar se existem iniciativas relacionadas com empresas que abrem ou fecham, ou com escolas da zona. Por outras palavras, avaliar os recursos humanos que eventuais serviços ferroviários [daqui a 20 ou 30 anos] iriam servir.*» (Trabalhador reformado, Gabinete Regional da Trenitalia na Toscana)

Em vez de se limitar à preservação das infraestruturas existentes, o caso Aulla–Lucca ilustra como as linhas ferroviárias rurais podem tornar-se plataformas para a inclusão social, a resiliência regional e a mobilidade sustentável através de uma colaboração institucional sustentada.

10. CONCLUSÕES

A equipa **TOUR&RAIL** apresenta as seguintes recomendações estratégicas e operacionais em função de dois tipos de atores-chave potencialmente destinatários deste Manual de Boas Práticas: os agentes de desenvolvimento local (ADL) e os grupos de desenvolvimento rural (GAL), e os gestores e operadores ferroviários.

- 10.1. RECOMENDAÇÕES PARA OS ATORES QUE TRABALHAM NO MEIO RURAL, MAIS ESPECIFICAMENTE PARA OS AGENTES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E RURAL.**
- **Ultrapassar uma abordagem meramente assistencial, promovendo o empreendedorismo social:** Apoiar-se no modelo de Governança da Economia Social (GES) através de cooperativas, empresas sociais e ONG. Estas entidades podem atuar como coprodutoras de serviços locais, dinamização turística e reabilitação de espaços ou património subutilizado.
 - **Integrar a mobilidade e o turismo nas estratégias de desenvolvimento local (Programas de Desenvolvimento Rural, LEADER):** Aproveitar a estrutura dos Grupos de Ação Local (GAL) para canalizar recursos de múltiplos fundos (FEADER, FEDER, FSE+) para projetos que articulem mobilidade sustentável, turismo de experiência e produtos locais.
 - **Conceber espaços reais e deliberativos de participação cidadã:** Adotar o modelo de Governança Democrática Participativa (GDP), garantindo que grupos tradicionalmente menos representados (como jovens e mulheres) participem na tomada de decisões e na cocriação de projetos territoriais.
 - **Assumir um papel de intermediação e facilitação de redes:** Atuar como elementos de articulação entre municípios, o setor privado local, os cidadãos e os gestores supramunicipais ou ferroviários, faci-

litando alianças colaborativas sem depender exclusivamente de escalas superiores da hierarquia de decisão, que atrasam os processos.

- **Apostar em modelos de governança híbrida ou policêntrica:** Combinar instrumentos de diferentes modelos (por exemplo, financiamento LEADER + redes colaborativas + inovação participativa do tipo Living Labs) para abordar problemas complexos, como a fixação da população e o transporte rural.

- 10.2. RECOMENDAÇÕES PARA GESTORES E OPERADORES FERROVIÁRIOS NAS LINHAS FERROVIÁRIAS DE TRÁFEGO REDUZIDO (LFTR)**
- **Evitar o isolamento do modelo centralizado tradicional:** Reconhecer que os modelos puramente centralizados tendem para a rigidez e desligam a infraestrutura das exigências específicas do território. É necessário envolver as regiões e os atores locais no planeamento das Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR), de forma a potenciar a diversidade da sua utilização.
 - **Revalorizar as Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR) como motores territoriais:** Alterar a visão das linhas rurais de «ativos subutilizados» para «eixos de mobilidade sustentável e turismo». Para tal, deve existir colaboração com destinos turísticos locais e marcas territoriais.
 - **Participar em Redes Colaborativas:** Integrar alianças e comités de Governança com participação de municípios, agências de desenvolvimento e operadores turísticos (seguindo exemplos como a rede MobiRural), de modo a adaptar serviços, frequências ou utilizações alternativas da ferrovia às necessidades reais do território.
 - **Alinhar o planeamento das infraestruturas com os planos regionais e nacionais e com os investimentos europeus:** Aproveitar o quadro da Governança Hierárquica Multinível (GHMN) para coordenar investimentos em infraestruturas com planos estratégicos regionais de habitação, turismo e coesão territorial.

- 10.3. RECOMENDAÇÕES DE AÇÃO CONJUNTA**
- Por último, incluímos um bloco de ação conjunta destinado a ultrapassar a fragmentação institucional e a distância entre os atores do território e os gestores/operadores ferroviários nas Linhas Ferroviárias de Tráfego Reduzido (LFTR).
- * Ver tabela da página 38

TEXTO CONTRACAPA

“O Manual é um trabalho muito sólido e bem documentado... Os dois estudos de caso (a linha do Douro e a linha Aulla–Lucca) constituem a secção de maior valor prático: ilustram, em termos muito concretos, como a mobilização cívica e a coordenação a vários níveis podem reverter o declínio de uma linha ferroviária, e os testemunhos incluídos conferiram grande credibilidade à análise.»

Antonio Manzanares Gijón, da Associação para o Desenvolvimento Sustentável do Vale de Alcudia, Espanha”.

TOUR&RAIL

“The Handbook is a very solid and well-researched work... The two case studies (the Duero line and the Aulla-Lucca line) are the section of greatest practical value: they illustrate in very concrete terms how civic mobilisation and multi-level coordination can reverse the decline of a railway line, and the testimonies included great credibility to the analysis.”

Antonio Manzanares Gijón, of the Association for the Sustainable Development of the Alcudia Valley, Spain.

Authors/Autoras/Autoras:

Paola A. Hernández
(University of Évora, Portugal)
Verónica Hernández-Jiménez
(Universidad Politécnica de Madrid)
Alicia Castillo Mena
(Complutense University of Madrid, Spain)

Coordinators/Coordinadoras/Coodenadoras:

Ana B. Berrocal Menárguez
(Universidad Politécnica de Madrid)
Clara Zamorano Martín
(Universidad Politécnica de Madrid)

This handbook has been co-funded by
the European Erasmus+ programme through
project 2023-1-ES01-KA220-HED-000159661



Co-funded by
the European Union

ESLISA
European University