

POLICY BRIEF 7 · GOBERNANZA MULTINIVEL

Más allá de los visados: por qué las políticas nacionales de trabajo remoto necesitan capacidad local de implementación

Bruno César Alves Marcelino · Preparado: 31/08/2026 · Revisado: 31/08/2026 · Publicado: 31/08/2026
NomadVillage · bruno.marcelino@nomadvillage.global · ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0638-7889>

MENSAJE CLAVE

Un visado puede crear acceso legal, pero no puede crear capacidad local. Las políticas de nómadas digitales y de trabajo remoto solo se convierten en política territorial cuando los marcos nacionales se conectan con la vivienda, los servicios, la integración, la mediación comunitaria y la monitorización de impacto municipales. El trabajo decisivo ocurre en el nivel local.

Qué resuelven los visados

Los gobiernos nacionales han actuado con rapidez para habilitar la movilidad del trabajo remoto. España creó una autorización para teletrabajadores internacionales en su Ley de Empresas Emergentes de 2022 (Jefatura del Estado, 2022), y Portugal introdujo un visado de residencia para trabajo remoto específico, el D8, en vigor desde octubre de 2022 (Assembleia da República, 2022). Estos instrumentos resuelven un problema real y antes determinante: el acceso legal. Ofrecen a los trabajadores remotos extracomunitarios una base clara y lícita para la residencia de media y larga duración, reducen la incertidumbre administrativa y señalan a nivel nacional que los trabajadores remotos son bienvenidos.

Es un logro real. Antes de que existieran estos marcos, el estatuto legal de un trabajador remoto que deseara pasar seis meses en un pueblo español o portugués era ambiguo, lo que disuadía precisamente a los residentes de media estancia de los que más se benefician los territorios de baja densidad. Al resolver esa ambigüedad, la política nacional ha abierto la puerta. La pregunta que aborda este policy brief es qué ocurre después de que la puerta está abierta.

Qué no resuelven los visados

Un visado regula la entrada y la residencia. No determina, ni puede determinar, lo que un trabajador remoto encuentra a la llegada. Todo lo que convierte el acceso legal en beneficio territorial se sitúa por debajo del nivel nacional y fuera del alcance de cualquier visado.

- **Vivienda.** Un visado no produce un lugar asequible y apto para el trabajo donde vivir, ni protege a los residentes locales del desplazamiento si la demanda externa se concentra en un parque de alquiler reducido. La vivienda es una cuestión local y regional.

- **Servicios.** Un visado no crea acceso a la sanidad, conexiones de transporte, abastecimiento de alimentos ni educación. Un trabajador remoto admitido legalmente en un pueblo sin servicios no se quedará.
- **Integración.** Un visado no conecta a un recién llegado con la comunidad, ni crea los canales por los que podría contribuir. Sin mediación local, los residentes legales pueden permanecer socialmente ausentes, el reto de integración que se aborda en detalle en otra parte de esta serie (Marcelino, 2026a).
- **Monitorización y retención.** Un visado no genera evidencia sobre si la atracción funciona, si las llegadas se quedan o si el impacto local es positivo. Esa información debe recogerse localmente o no se recoge en absoluto.

La carga local de las políticas nacionales de atracción

Los marcos y las campañas nacionales generan demanda a escala nacional, pero las obligaciones que crean recaen casi por completo en el nivel local. Un municipio no decide la política nacional de visados y, sin embargo, es el municipio el que debe encontrar vivienda, garantizar servicios, acoger a las llegadas, mediar con los residentes y absorber cualquier fricción. Es una asimetría entre dónde se decide la política de atracción y dónde se gestionan sus consecuencias.

La asimetría es más pesada precisamente donde la capacidad es más débil. Los municipios pequeños y de baja densidad suelen tener personal limitado, datos limitados y un ancho de banda administrativo limitado; la misma debilidad estructural que los hace vulnerables a la despoblación los hace menos capaces de gestionar bien una afluencia. El análisis de la OCDE sobre trabajo remoto y política de base territorial es explícito en que los beneficios territoriales del trabajo remoto están condicionados a la capacidad local, y que, sin ella, los flujos de movilidad esquivan o desbordan los lugares que más los necesitan (OCDE, 2021; OCDE, 2023).

La evidencia exploratoria de la encuesta de prerregistro de NomadVillage es coherente con esta preocupación. Del lado de la demanda, los posibles trabajadores remotos señalaron un interés claro en los destinos ibéricos de baja densidad; del lado de la oferta, el reducido número de municipios que respondió expresó apertura a acoger. Pero la apertura no es lo mismo que la capacidad de implementación. Un municipio puede estar dispuesto y aun así carecer de la gobernanza de vivienda, la profundidad de servicios y el ancho de banda institucional para convertir esa disposición en beneficio local duradero. La encuesta debe leerse como una señal temprana, no como evidencia representativa.

España y Portugal: acceso legal con necesidades de implementación local

España y Portugal ilustran con claridad este patrón. Ambos han creado instrumentos legales competitivos, la autorización para teletrabajadores internacionales de la Ley de Empresas Emergentes (Jefatura del Estado, 2022) y el visado D8 (Assembleia da República, 2022), que sitúan a ambos países entre los destinos europeos más accesibles para los trabajadores remotos. A nivel nacional, la tarea política está en gran medida cumplida.

Sin embargo, los territorios que más necesitan los flujos resultantes, las regiones interiores y de baja densidad de ambos países, son también los que tienen la capacidad local más débil para recibirlos. El marco legal es nacional y uniforme; la capacidad de acogida es local y muy desigual.

Un trabajador remoto admitido al amparo del visado D8 o de la autorización española puede instalarse en una localidad costera bien dotada o en un pueblo del interior en dificultades, y el instrumento nacional es indiferente entre ambos. Que el segundo caso produzca beneficio territorial o tensión local depende por completo de una capacidad de implementación que el visado no proporciona. El acceso nacional sin capacidad local simplemente redirige los flujos hacia lugares que ya tienen ventaja, lo contrario de la cohesión.

Gobernanza multinivel para una atracción sostenible de trabajadores remotos

La respuesta no es debilitar la política nacional, sino conectarla deliberadamente con los niveles regional y local. Esta es la lógica de la política de base territorial y de la cohesión territorial que sustenta los instrumentos regionales de la UE: el desarrollo ocurre cuando los marcos nacionales se ajustan a la capacidad y al conocimiento locales, mediante una acción coordinada entre niveles de gobierno (Faludi, 2006; Medeiros, 2016). El capital territorial, los activos, las relaciones y la capacidad institucional que un lugar puede movilizar, se activa localmente, no por decreto nacional (Camagni, 2009).

Una gobernanza multinivel eficaz tiene también una dimensión horizontal. La investigación sobre place branding rural desde una perspectiva multinivel muestra que las iniciativas de niveles superiores e inferiores interactúan, y que los resultados mejoran cuando los niveles se coordinan en lugar de trabajar de forma aislada o en competencia (Gulisova et al., 2021). Para la atracción de trabajadores remotos, esto significa alinear a los actores que poseen, cada uno, una pieza de la implementación.

- 1. Nivel nacional: acceso y marco.** Mantener las vías legales y complementarlas con orientación, estándares de base y canales de financiación que lleguen al nivel local en lugar de detenerse en la frontera.
- 2. Nivel regional: coordinación y capacidad.** Las agencias regionales traducen los marcos nacionales en estrategia territorial, mancomunan capacidad entre pequeños municipios y conectan la atracción con la financiación de cohesión y desarrollo rural (LEADER, INTERREG, programas regionales).
- 3. Nivel local: implementación.** Los municipios gestionan la gobernanza de la vivienda, la prestación de servicios, la mediación comunitaria y la designación de un actor responsable. Aquí el acceso se convierte en experiencia, y donde una evaluación previa de preparación es más valiosa (Marcelino, 2026b).
- 4. Actores intermediarios: tejido conectivo.** Las incubadoras, los grupos de acción local, los proveedores de alojamiento, los operadores de coworking y las organizaciones comunitarias aportan la capacidad sobre el terreno de la que carecen las pequeñas administraciones, y son socios esenciales y no añadidos opcionales.

Lista de verificación para actores nacionales, regionales y locales

- ✓ Nacional: acompañar cada instrumento de atracción con orientación y un canal de financiación que llegue a los municipios, no solo con una vía legal.

- ✓ Nacional/regional: evitar promocionar destinos a escala antes de que la capacidad local de implementación haya sido evaluada y apoyada.
- ✓ Regional: mancomunar capacidad entre pequeños municipios para que ninguna administración con escasos recursos cargue sola con toda la implementación.
- ✓ Regional: conectar explícitamente la atracción de trabajadores remotos con los instrumentos de cohesión, desarrollo rural y financiación de base territorial.
- ✓ Local: designar un actor responsable de la gobernanza de la vivienda, los servicios, la integración y la monitorización antes de que comiencen las llegadas.
- ✓ Local: involucrar a los actores intermediarios (incubadoras, grupos de acción local, operadores de alojamiento y coworking, organizaciones comunitarias) como socios formales de implementación.
- ✓ Todos los niveles: acordar un marco de monitorización compartido y ligero para que el impacto, la retención y el riesgo sean visibles en todo el sistema y puedan informar los ajustes.

Nota metodológica

El conjunto de datos es de naturaleza exploratoria por diseño. No representa a la totalidad de la población de nómadas digitales ni de los territorios de baja densidad. Su valor reside en documentar la demanda temprana, poner a prueba supuestos conceptuales, identificar patrones de preferencia e informar el desarrollo de un enfoque de preparación territorial. Las referencias a los instrumentos español y portugués son ilustrativas y no exhaustivas; este policy brief no ofrece análisis jurídico. Los marcos legales citados establecen el acceso, pero su funcionamiento depende de desarrollos reglamentarios posteriores y de la implementación consular y administrativa (en Portugal, la tramitación ha pasado del antiguo SEF a la AIMA), que evolucionan con el tiempo. Los lectores deben verificar los procedimientos vigentes en las fuentes oficiales actualizadas en lugar de apoyarse en este policy brief. Los datos exploratorios de la encuesta de prerregistro de NomadVillage se citan solo de forma agregada y como señales tempranas, no como evidencia representativa; la encuesta es autoseleccionada, y la apertura expresada por un reducido número de municipios no debe leerse como capacidad de implementación. No se formulan afirmaciones causales.

Referencias

- Assembleia da República. (2022). *Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que procede à nona alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros), introduzindo o visto de residência para atividade profissional prestada remotamente [visado de residencia para actividad remota, conocido como visado D8]*. Diário da República, 1.ª série, n.º 164. En vigor desde el 30 de octubre de 2022. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/18-2022-200268064>
- Camagni, R. (2009). Territorial capital and regional development. En R. Capello & P. Nijkamp (Eds.), *Handbook of regional growth and development theories* (pp. 118–132). Edward Elgar.
- Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), 667–678. <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>
- Gulisova, B., Horbel, C., & Noe, E. (2021). Rural place branding from a multi-level perspective: A Danish example. *Place Branding and Public Diplomacy*, 17(3), 231–248. <https://doi.org/10.1057/s41254-021-00204-8>
- Jefatura del Estado. (2022). *Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes [Ley de Empresas Emergentes]*. Boletín Oficial del Estado, 306, 22 de diciembre de 2022. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/21/28>
- Marcelino, B. C. A. (2026a). From attraction to integration: Designing sustainable digital-nomad policies for low-density regions. *NomadVillage Research Series*, 1(1). <https://doi.org/10.56365/yc1p5f04>
- Marcelino, B. C. A. (2026b). Territorial readiness for digital mobility: Why low-density regions need decision-support before attracting remote workers. *NomadVillage Research Series*, 1(1). <https://doi.org/10.56365/93n05r98>
- Medeiros, E. (2016). Territorial cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, (60), 1–30.
- OECD. (2021). *Implications of remote working adoption on place-based policies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b12f6b85-en>
- OECD. (2023). *The surge of teleworking: A new tool for local development?* OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/09/the-surge-of-teleworking-a-new-tool-for-local-development_6b88f7da/5eb3b9f2-en.pdf