

MECANISMOS JURÍDICO POLÍTICOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL: LA RURALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA LEGISLACIÓN

JOAQUÍN J. MARCO MARCO
Profesor Asociado. Universidad CEU Cardenal Herrera.
jmarco@uchceu.es ORCID: 0000-0002-7736-3868

MARTA PÉREZ GABALDÓN
Profesora Adjunta. Universidad CEU Cardenal Herrera.
marta.perez@uchceu.es ORCID: 0000-0001-5734-0207

Resumen

La despoblación de las zonas rurales en España es un problema del que derivan importantes consecuencias sociales, económicas y políticas. De entre las medidas orientadas a hacerles frente, parece especialmente significativa en términos jurídico-políticos el mecanismo de garantía rural. Dicho mecanismo, que persigue que se tenga en cuenta la visión rural en toda ley o política pública que se vaya a desarrollar por parte de los poderes públicos, se ha convertido en un reclamo para la llamada *España Vacuada*.

El artículo se plantea cuál es el origen y la realidad del rural *proofing* en España -a nivel nacional y autonómico-, y si el desarrollo de medidas de este tipo en beneficio de los territorios rurales podría verse influenciado por el impacto electoral de las formaciones políticas que están surgiendo en los territorios más despoblados de nuestro Estado.

Palabras clave: rural *proofing*, España vaciada, mecanismo de garantía rural, políticas públicas, ruralización

Sumario: —1. INTRODUCCIÓN: EL MECANISMO DE GARANTÍA RURAL. —2. EL MECANISMO DE GARANTÍA RURAL EN ESPAÑA: LA RURALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA LEGISLACIÓN. —3. EL MODELO DE DESARROLLO DE LA PLATAFORMA DE LA ESPAÑA VACIADA. —4. CONCLUSIONES. —5. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción: el mecanismo de garantía rural

Durante el siglo XX, la mayoría de los países industrializados –y España no fue una excepción– experimentaron cambios drásticos en lo que a la concentración de su población se refiere: en la mayor parte de ellos, en torno a 1950 y por primera vez en su historia, la población del espacio rural era menor que la población urbana, vaciándose los campos

y expandiéndose las ciudades¹. Se estima que, actualmente, en España, la población urbana (y periurbana) ronda el 85% frente a un 15% de población rural².

Esta realidad ha llevado a que cobre cada vez más fuerza en el debate social y académico el concepto de la España Vacía, a fin de tratar el problema de la despoblación de las zonas rurales. El análisis de la doctrina se centra, más allá de su conceptualización, en llamar la atención sobre sus causas³, sobre sus consecuencias o sobre cómo se puede actuar ante este problema –bien para frenarlo o hacer frente a sus consecuencias⁴, bien para que la realidad del ámbito rural sea tenida en cuenta en la toma de decisiones políticas–.

En ese contexto de la España Vacía, el protagonismo casi absoluto de lo urbano ha propiciado, en paralelo, un importante problema debido a la “creciente desconexión entre la concepción de las leyes y las realidades y necesidades del inmenso, pero ahora escasamente poblado, territorio rural. Un divorcio con la realidad rural que, para la opinión pública y para nuestros gobernantes, ha pasado casi desapercibido a pesar de que sus efectos se han ido haciendo notar cada vez más claramente en las sociedades y las economías rurales durante las siete últimas décadas”⁵.

Como explica García Jiménez “esta situación está provocando una profunda fractura entre el mundo rural y el urbano, creando ciudadanos de primera y de segunda clase. Los poderes públicos parecen olvidarse de los pequeños municipios y focalizan las in-

-
1. F. COLLANTES Y V. PINILLA, *Peaceful Surrender. The Depopulation of Rural Spain in the Twentieth Century*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2011, pp. 11-26.
 2. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Análisis y Prospectiva-AgrInfo n.º31*, 2020. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf
 3. PINILLA NAVARRO, V., Y SÁEZ PÉREZ, L.A. *La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras*. CEDDAR, 2017. Disponible en: <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf>
 4. Entre otros, puede verse F. FERNÁNDEZ, “¿Cómo arreglar el problema de la España vaciada?: Soluciones de fondo, soluciones cosméticas o colonización interior”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 147, 2019, pp. 131-145. Disponible en: https://www.fuhem.es/papeles_articulo/como-arreglar-el-problema-de-la-espana-vaciada-soluciones-de-fondo-soluciones-cosmeticas-o-colonizacion-interior/; J.I. PLAZA GUTIÉRREZ, y I. MOLINA DE LA TORRE, “Iniciativas, actuaciones y experiencias institucionales y asociativas frente a la despoblación: algunos ejemplos en España y en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”. *Perspectives on rural development*, núm. 3, pp. 401-420. Disponible en: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd/article/viewFile/21531/18260>; J. TORNOS MAS, “La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo”, 2021. Disponible en: https://nv-gobiernolocal.c.mad.interhost.com/xmlui/bitstream/handle/10873/2133/04_TORNOS_P55_P83_QDL_56.pdf?sequence=1&isAllowed=y; o J.P. VELÁZQUEZ-GAZTELU, “Objetivo: llenar la España vacía”, *Alternativas Económicas*, núm. 53, 2017, pp. 6–10. Disponible en: <https://alternativaseconomicas.coop/articulo/el-tema-del-mes/objetivo-llenar-la-espana-vacia>. Del mismo modo, y desde una posición no meramente académica, puede verse: FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Documento de Acción Comisión de Despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, 2017. Disponible en: http://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf
 5. EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España*. 2021, p. 8. Disponible en: <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>.

versiones y las políticas públicas en las áreas urbanas, mientras que los pequeños municipios no disponen de financiación para sostener los servicios públicos más básicos, lo que agrava la despoblación rural” (GARCÍA JIMÉNEZ, 2020: 36). El propio Defensor del Pueblo ha sido claro al decir que esta situación genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. De ahí que el problema de la despoblación sea una cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan⁶.

Se comenzó a hacer frente a dicha realidad y a incidir en la necesidad de recuperar la conexión con el mundo rural a finales del pasado siglo, siendo particularmente relevante en este camino de visibilización de la ruralidad la Conferencia celebrada en Cork (Irlanda), en noviembre de 1996. El propósito de esta fue sentar las bases de una nueva política integrada de desarrollo rural, dando como resultado una Declaración⁷, que tuvo un notable impacto mediático, pero una escasa influencia en la evolución normativa y de actuación política y estratégica de los Estados de la Unión⁸.

Al amparo de las Conferencias de Cork, pero también de otras iniciativas⁹, los Estados han comenzado (tímidamente, salvo contadas excepciones¹⁰) a establecer fórmulas que

6. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018*, Madrid.

7. COMISIÓN EUROPEA, Declaración de Cork, *Por un paisaje rural vivo*, 1996.

8. Veinte años después, en 2016, se celebró, bajo la organización de la Comisión Europea, una nueva Conferencia en Cork, cuyo objetivo fue revisar los logros conseguidos, así como las dificultades a las que ha debido enfrentarse el desarrollo rural durante las últimas décadas, incluyendo un análisis sobre los nuevos retos que se plantean y un inventario de todo lo que pueden aportar las zonas rurales. El resultado fue la Declaración de Cork 2.0: *Una vida mejor en el medio rural*. Disponible en: https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf

9. Por ejemplo, el *Informe sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la Unión Europea, de 14 de diciembre de 2011*, ya señalaba que “la calidad de vida se define de manera diferente en las regiones de población menguante, particularmente las regiones rurales”, y reconocía la diferente necesidad de infraestructura social de las regiones más envejecidas, advirtiendo a los Estados y regiones de la necesidad de considerar los desequilibrios internos, llamando la atención sobre la función de estabilización que en entornos con retos demográficos tienen las ciudades pequeñas.

10. Las modalidades son variadas, existiendo casos como el de Austria, en el que la propia Constitución establece detallados mecanismos de consulta a las asociaciones de municipios rurales para cualquier norma, nacional o europea, que les afecte; el de los Países Bajos, donde existe un mecanismo muy sofisticado de consulta y elaboración de políticas conjuntas entre el Gobierno y las asociaciones de municipios y provincias; los de Finlandia y Suecia, estados pioneros del *rural proofing*, que cuentan con organismos creados por el gobierno para evaluar el impacto de las políticas públicas en el mundo rural y agrario (el Consejo Nacional Rural y el Comité de Áreas Rurales, respectivamente); el de Canadá, con su *rural lens*; o el de Reino Unido, con singularidades distintas para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte por un lado, y para Escocia por otro, contando este último territorio con el Parlamento Rural escocés (una especie de Consejo Económico y Social para actores rurales copiado del modelo sueco), donde sí existe un mecanismo de *rural proofing* (o más bien “*island proofing*”). En todo caso, la eficacia de dichos mecanismos -buenas prácticas en muchos casos- depende y se sustenta, en una cultura social y política basada en la participación y el consenso, con una multiplicidad de actores y partidos políticos implicados, así como en una menor preponderancia de la cultura jurídico-administrativa en la toma de decisiones en favor de un mayor rol del análisis socioeconómico. Para más información, véase EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones ...op. Cit., pp. 38-39*

propicien que se escuche y se tenga en cuenta, a la hora de elaborar normas y desarrollar políticas públicas, al medio rural. Es lo que se ha dado en llamar el *rural proofing* o mecanismo rural de garantía.

El mecanismo rural de garantía pretende obtener la visión rural de toda norma¹¹ que se vaya a aprobar o toda política pública que se vaya a implementar por parte de los poderes públicos. Es una medida que, bien planteada, podría resultar “una herramienta esencial para afrontar la despoblación y dinamizar las áreas rurales de España y garantizar los derechos de toda la ciudadanía con independencia del lugar en el que residen (...) con el fin último de promover los cambios que contribuyan a la repoblación rural. Y, asegurando al mismo tiempo que las comunidades rurales sean escuchadas y garantizando una simetría en la igualdad de derechos a la hora de formular la normativa, las políticas y elaborar los presupuestos. En especial, en un momento en el que la transición digital está aumentando la brecha de desigualdad entre unos territorios y otros” (CONSEJO CONSULTIVO CASTILLA Y LEÓN, 2020: 5).

2. El mecanismo de garantía rural en España: la ruralización de las políticas públicas y la legislación

Como punto de partida, coincidimos con la posición mantenida en el Informe “Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España” respecto a la necesidad de crear un mecanismo de *rural proofing* español que refleje la cultura política e institucional española, y no simplemente la traslación mimética de otros modelos¹². Este mecanismo debería enmarcarse en el “Análisis de Impacto Territorial y Legislar Mejor” de la Unión Europea, habida cuenta que buena parte de las políticas y normativa que más afectan al mundo rural (PAC, fondos estructurales, normativa ambiental, contratación pública, ayudas de estado, etc.) proceden fundamentalmente de la legislación comunitaria. A ese modelo se le podría llamar de *Inteligencia Territorial*¹³.

Un paso fundamental en ese camino se dio el 29 de marzo de 2019, cuando el Gobierno de España se comprometió, de acuerdo con las Directrices del Foro Permanente para el Reto Demográfico, a:

- Avanzar en la simplificación normativa y administrativa, para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos.
- Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social.

11. D. SANTIAGO IGLESIAS, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ, y L. MIGUEZ MACHO (Eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, 2021.

12. EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones...op. Cit.*, pp. 38-39.

13. *Ibidem*, p. 43.

Profundizando en esa línea, el Congreso de los Diputados debatió y aprobó el 18 de marzo de 2021, a iniciativa de Teruel Existe, una proposición no de ley para la creación de un mecanismo de garantía rural. El texto definitivo, fruto de una enmienda transaccional firmada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Unidas Podemos, Ciudadanos y Mixto (donde se integra Teruel Existe), fue aprobado por 197 votos a favor, 147 abstenciones, y ningún voto en contra, registrándose 4 ausencias en dicha sesión. El texto aprobado por el Congreso de los Diputados¹⁴, que no coincide con el inicialmente presentado por Teruel Existe¹⁵ pero sí cuenta con su beneplácito al firmar una enmienda transaccional, es el siguiente:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

La creación de un mecanismo de garantía rural, que debe lograr la adaptación de las políticas públicas al medio y a las sociedades rurales, atendiendo al impacto de la acción política y al diseño y aplicación de leyes y desarrollos normativos.

— Que permita evaluar los efectos territoriales de toda medida legislativa, presupuestaria y de acción política, de ámbito estatal, autonómico o local, sobre el medio y la sociedad rural.

— Que integre los principios, las recomendaciones y las herramientas relativas al “proofing rural” que está desarrollando la Unión Europea.

— Que promueva, mediante la colaboración y cooperación con todos los niveles de gobierno, la definición legal de un mecanismo rural de garantía, en las políticas públicas, en la acción del gobierno, las comunidades autónomas y las entidades locales.

— Que incorpore la participación de las comunidades locales, en el diseño y aplicación del mecanismo de garantía rural.

La aprobación de dicha proposición no de ley se encuentra en la hoja de ruta de la plataforma España Vacuada -en la que se integra Teruel Existe-, plataforma que aboga por la creación -antes de 2023- de un mecanismo de garantía rural en cuyo diseño se cuente con representación de todos los niveles de la administración, de la sociedad civil de la España Vacuada, de las comunidades locales, de los grupos de acción local y de expertos académicos, y que en su contenido tenga en cuenta tanto las herramientas establecidas en la Unión Europea como las buenas prácticas llevadas a cabo en otros Estados o regiones. Además, entienden que la aplicación del mecanismo de garantía rural lo lleve a cabo una agencia independiente (la Agencia Contra la Despoblación Estatal), en coordinación con otras agencias y administraciones¹⁶. Como se observa, algunas de estas cuestiones aparecen en la proposición no de ley que, sin embargo, no lleva a alcanzar otros aspectos de los pretendidos por la plataforma.

14. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES-Congreso de los Diputados, Serie D Núm. 246, de 25 de marzo de 2021, p. 9.

15. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES-Congreso de los Diputados, Serie D Núm. 229, de 26 de febrero de 2021, p. 14.

16. ESPAÑA VACIADA. Modelo de desarrollo de la España vaciada (V. 9), p. 82. Disponible en: <https://prospectcv2030.com/wp-content/uploads/2021/05/Modelo-de-Desarrollo-Espa%C3%B1a-Vaciada.pdf>

Otros actores entienden que la clave de ese futuro mecanismo de garantía rural español pasaría por tener cuatro características fundamentales: tener espíritu reformista y capacidad de transformación; ser transversal; ser plural; y asegurar la justicia territorial¹⁷. Esas características, que lo dotarían de un enfoque omnicompreensivo, permanente y participativo, se complementarían, siempre en el marco de las medidas adoptadas por la Unión Europea, con un sistema que lograra coordinar todos los departamentos ministeriales, la Comisión Delegada de Reto Demográfico del Consejo de Ministros y las CCAA; que posibilitara la integración de impactos rurales en los informes de los diferentes organismos (Consejo de Estado, INAP, Instituto de Estudios Fiscales, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social de España, OCEX autonómicos etc.); la creación de un mecanismo participativo permanente especializado en el mundo rural que provea la infraestructura para la consulta activa a la ciudadanía, expertos y grupos realmente residentes en el mundo rural; el establecimiento de un mecanismo de interlocución con los trabajos y trabajadoras de los distintos Parlamentos; y la introducción en las memorias de impacto normativo de las nuevas normas de la a necesidad de evaluación ex ante de sus efectos en el mundo rural y en las comunidades rurales¹⁸.

Algunas Comunidades Autónomas se han anticipado a la estrategia estatal y, sin hablar específicamente de un mecanismo rural de garantía, sí recogen medidas que merecen tal consideración. Así, por ejemplo, la reciente Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, establece en su artículo 5 (incorporación de la perspectiva demográfica y territorial) que *1. La Junta de Extremadura incorporará la perspectiva demográfica y territorial en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de su competencia, velando, en la medida de lo posible, por el equilibrio en la aplicación de medidas e inversiones en aquellas comarcas donde la despoblación sea más acentuada. 2. En la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura se tomarán en consideración indicadores que permitan integrar la perspectiva demográfica y territorial en las políticas presupuestarias. Para ello, la memoria de objetivos, actuaciones e indicadores identificará aquellas partidas presupuestarias que constituyan políticas activas de lucha frente a la despoblación. En todo caso, se elaborará un informe de impacto territorial en relación con los créditos destinados a transferencias e inversiones, debiendo incorporar el criterio de distribución territorial.*

Uno de los aspectos que convendría integrar en el mecanismo de garantía rural que se adoptara en España (y que en ocasiones se confunde con el todo, aunque no sea más que una parte -relevante, eso sí- del mismo) sería la adopción de informes de impacto demográfico en la elaboración de las normas. La idea sería que, así como actualmente las normas cuentan con informes de impacto de diferente tipo (entre ellos de género; de afectación sobre la infancia y la adolescencia; sobre las personas discapacidad; sobre la sostenibilidad y el cambio climático; etc.), se incorporara un nuevo informe de impacto, el informe de impacto demográfico, lo que nos aproximaría a la ruralización de la legislación.

17. EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones... op. Cit.*, p. 9

18. *Ibidem*, p. 45.

Como dice el referido Informe del Consejo Jurídico Consultivo de Castilla y León sobre la materia, la conveniencia de un informe de impacto demográfico en la elaboración de las normas y/o de los instrumentos de planificación de las políticas públicas, parte del supuesto de que dichas normas y políticas pueden tener un efecto diferente y un impacto normalmente negativo o discriminatorio en territorios con retos demográficos, según su grado y características específicas. Y ello es así porque “los territorios con problemas demográficos presentan dificultades y costes de acceso a las políticas y servicios públicos que impiden un aprovechamiento equitativo de los beneficios, recursos y ventajas, que pueden derivarse de la aplicación de las normas y de la práctica de las políticas públicas. La diferente posición de partida de estos territorios *periféricos* y de sus residentes –ciudadanos, empresas, organizaciones e instituciones– puede determinar que una aplicación formalmente igualitaria de aquellas produzca materialmente un efecto discriminatorio, profundizando la fractura territorial y las desigualdades personales y sociales (...). El objeto del informe previo de impacto demográfico es identificar esas desigualdades y prevenirlas en la aplicación de la norma, de modo que se eliminen sus efectos negativos en la población, así como facilitar la evaluación posterior sobre los resultados obtenidos en esta materia” (CONSEJO CONSULTIVO CASTILLA Y LEÓN, 2020: 5).

En definitiva, se trata de dar voz en el procedimiento de elaboración de las normas a territorios con circunstancias particulares que de otra forma contarían –de hecho, cuentan– con escasa visibilidad, resultando conveniente entender sus condiciones de vida y prever los impactos que una determinada norma puede tener sobre las mismas.

Esta idea ya venía recogida en el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 16 de junio de 2016, que en su apartado 42 solicita que, en el marco de la iniciativa «Legislar mejor», se incluya en el análisis de impacto previo a cualquier iniciativa legislativa europea su posible incidencia en materia demográfica¹⁹. En esa misma idea incide el Informe del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico²⁰ (2016/2245(INI)). En el ámbito nacional, se manifiestan de modo similar, entre otras instituciones, la Federación Española de Municipios y Provincias²¹ y el Senado de España en el Informe de la Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España (desarrollada en la XII Legislatura), puesta en una de sus conclusiones por “Incluir en la elaboración de normativa e instrumentos de planificación del Gobierno de España, con carácter general, un informe de impacto territorial, que permita valorar las

19. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 16 de junio de 2016, relativo a la respuesta de la Unión Europea al reto demográfico (2017/C 017/08), DOUE 18.1.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR0040&from=ES>

20. PARLAMENTO EUROPEO, Informe del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329_ES.html

21. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. COMISIÓN DE DESPOBLACIÓN, “Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España”, 2017. <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%2009-05-17.pdf>

consecuencias de cada decisión sobre el equilibrio en la distribución de la población y el desarrollo económico en las diferentes zonas de España” (SENADO, 2019: 50).

Todos esos planteamientos han tenido finalmente su reflejo en la exigencia, en determinados territorios autonómicos²², de dichos informes de impacto demográfico. Puede verse, al respecto, el artículo 8 de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia; el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; o el artículo 6 de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura que, en una línea similar a las anteriormente citadas, apunta –en su párrafo 1– que *En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley, de decretos y de documentos de planificación sectorial que se tramiten por la Junta de Extremadura, el centro directivo que inicie el expediente, incorporará un análisis de su impacto demográfico y territorial, en el marco de lo que establezca la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura.*

Este tipo de análisis (Galicia y Extremadura se refieren así) o informes (tal y como lo recoge Castilla-La Mancha), que deberían tener carácter obligatorio -pues aun así generarían reticencias en la Administración hasta que vayan calando sus bondades y beneficios-, se podrían establecer -como en los dos ejemplos que hemos visto-, en una ley específica que aborde los distintos factores relacionados con los retos demográficos, o bien en la ley que regula el procedimiento de elaboración de las normas o incluso en el tratamiento reglamentario de la misma²³. En cualquier caso, lo cierto es que pueden suponer una mejora formal y material de la calidad normativa; un incremento de la eficacia de las políticas públicas; un tratamiento más justo y equitativo a los destinatarios de las mismas; una mejor evaluación ex post de la eficacia de las normas; una visión holística de las políticas públicas sectoriales; etc. En suma, tratándose de un informe de carácter transversal, podrían suponer un instrumento eficaz para detectar las desigualdades que provoca la distinta situación y circunstancias de los núcleos de población, y para avanzar, sobre esa base, hacia un mayor equilibrio territorial, al posibilitar un estudio sobre si la norma puede tener directa o indirectamente un impacto diferencial –positivo o negativo– con trascendencia demográfica, y estimar su alcance en territorios con retos demográficos, núcleos de población en función de su tamaño y/o especialización funcional, entornos y sectores económicos, grupos sociales o políticas públicas, de acuerdo con el diagnóstico y la política de población de la Comunidad. Sería especialmente determinante “identificar todas aquellas cuestiones que tienen que ver con el acceso a infraestructuras, servicios, información, oportunidades, etc., con los costes diferenciales

22. El Consell de la Generalitat Valenciana ha aprobado en su sesión de 16 de septiembre de 2022 un anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación de la Comunitat Valenciana que pretende beneficiar a los 88.000 valencianos y valencianas que viven en los 178 municipios en riesgo de despoblación de dicha Comunidad Autónoma. En todo caso, considerando que, a lo sumo, les Corts Valencianes se disolverán a principios de abril de 2023, no va a resultar sencillo que dicho texto se convierta en ley en la presente legislatura.

23. CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN, *Informe sobre ...op. Cit.*, p. 42.

en determinados territorios y contextos, o para determinados grupos sociales y con su eventual compensación” (CONSEJO CONSULTIVO CASTILLA Y LEÓN, 2020: 62), evitando que se acabe convirtiendo en un mero formalismo, esto es, “en la cumplimentación descomprometida de una lista de comprobación”. Y, por supuesto, una vez identificados los impactos no deseados de acuerdo con la política de población de la Comunidad, se trata de formular propuestas para evitarlos o mitigarlos, con las modificaciones o adaptaciones necesarias para una aplicación con criterios de equidad de resultados, de manera que se consideren las necesidades y dificultades de acceso y aplicación de la regulación en los territorios con desafíos demográficos, y entre los grupos sociales y operadores económicos e institucionales más sensibles y estratégicos desde el punto de vista de la política de población²⁴. En consecuencia, habría que formular en el informe propuestas de mejora en la norma, recomendaciones sobre su posterior aplicación e, incluso, valorar propuestas de discriminación positiva para evitar o paliar impactos negativos u optimizar los positivos.

3. El modelo de desarrollo de la Plataforma de la España vaciada

Algunos de los aspectos a los que nos hemos referido en las páginas anteriores han cobrado cierto auge en España. Esto se debe al hecho de que el problema derivado de la España Vaciada ha logrado entrar de lleno en la agenda política, no solo por el apoyo social y mediático hacia el movimiento social y las plataformas en defensa de las zonas rurales en tiempos recientes²⁵, sino también a raíz del éxito electoral de Teruel Existe en las elecciones de noviembre de 2019²⁶. Teruel Existe no compareció a las elecciones de noviembre de 2019 como partido político, sino como Agrupación de Electores en el que se integraban distintas plataformas que reclamaban un trato justo e igualitario para Teruel, siendo su primer gran éxito –previamente al resultado electoral– el haber obtenido el aval del 6,34% del censo de la provincia, cuando la normativa electoral exige úni-

24. Ibidem, pp. 61-68.

25. E. J. DÍEZ-GUTIERREZ Y M.J. RODRÍGUEZ-REJAS, “Retos y propuestas para repoblar la España vaciada: ‘Por una España repoblada’”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 18, 2021. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/28447>

26. En las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019, el Partido Socialista Obrero Español ganó las elecciones en la provincia de Teruel obteniendo un escaño; los otros dos que se atribuían en dicha provincia se adjudicaron, uno al Partido Popular y otro a Ciudadanos. Cuando, ante la imposibilidad de elegir Presidente del Gobierno, se convocaron nuevas elecciones 7 meses después, el 10 de noviembre de 2019, en la provincia de Teruel compareció un nuevo actor político, Teruel Existe que, de forma sorprendente, ganó las elecciones en dicha provincia obteniendo el 26,8% de los votos y un escaño; los dos restantes fueron para el PSOE y el PP, siendo Ciudadanos, como en otras muchas provincias de España en esos comicios, el partido que quedó fuera del reparto de escaños en la circunscripción de Teruel. Teruel Existe obtuvo, además, dos de los cuatro senadores en liza en la circunscripción de Teruel.

Para conocer más sobre las medidas para hacer frente a la despoblación en los programas electorales de las diferentes candidaturas en los comicios celebrados en 2019, véase:

M.A. ABELLAN LÓPEZ Y G. PARDO BENEYTO, “La cuestión rural en los programas de los partidos políticos en las elecciones de 2019”, *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, núm. 5, 2020, pp.5-34. Disponible en: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03148087/file/01_AbellanPardo.pdf

camente el 1% del respaldo para poder presentarse a las elecciones. Tras las elecciones, D. Tomás Guitarte, Diputado de Teruel Existe, apoyó la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno de España, firmándose un Acuerdo de Investidura entre el Partido Socialista Obrero Español y Teruel Existe que incluía aspectos como:

- Negociar con el resto de las formaciones políticas la consecución de un Pacto de Estado por la repoblación y el reequilibrio territorial;
- La creación de un Ministerio que se encargue específicamente de abordar este reto de forma consciente, decidida e inmediata.
- El establecimiento de un mecanismo estable de financiación que acabe con las desigualdades territoriales internas entre las “dos Españas”.
- El impulso a la desconcentración territorial del Estado, trasladando total o parcialmente las sedes de diversas instituciones y organismos a distintas ciudades, mediante el diálogo y consenso con las comunidades autónomas y ayuntamientos concernidos.
- El aplazamiento del cierre anunciado de la venta de billetes e información presencial en 142 estaciones de ferrocarril en la España Vacía, a fin de estudiar el papel que le corresponde al transporte ferroviario en las zonas rurales, como alternativa coherente con la lucha contra el cambio climático y la despoblación.
- La creación por el INEM (en colaboración con las Comunidades Autónomas) de unas bases de datos específicas de ofertas de empleo de las zonas despobladas y la creación de una web especial de ofertas de trabajo para estas zonas, de forma que ponga en contacto las ofertas de empleo con las personas que quieren repoblar.
- El impulso decidido al desarrollo de la red viaria en la provincia de Teruel (A-68, A-40, A-23, A-24, A-25, N-330 y variantes de la N-211).
- El desarrollo del corredor ferroviario Cantábrico-Mediterráneo en el tramo Zaragoza-Teruel-Sagunto como un corredor ferroviario de altas prestaciones, con el mismo nivel técnico y de prestaciones que el que se está realizando en el tramo entre Zaragoza y el Cantábrico.
- La firma de un convenio de Transición Justa que apueste por industrialización de la comarca de Andorra Sierra de Arcos y sus comarcas lindantes.
- La implantación de la banda ancha en 135 entidades de población o municipios de Teruel, que es una de las provincias de España con peor cobertura (con mayores zonas blancas).
- Realizar un plan de implantación de Fibra Óptica en todos los polígonos importantes de la provincia de Teruel en un plazo de 2 años.
- Incentivar la implantación del 5G en la provincia de Teruel en los años 2020/23, para acabar con la brecha digital y que, por una vez, las últimas tecnologías no lleguen con décadas de retraso.
- Defender ante la Unión Europea un equilibrio en las ayudas de la PAC en la provincia de Teruel y su equiparación con otros territorios, corrigiendo diferencias injustificables.
- Aumento del número de guardias civiles, con mejoras en sus infraestructuras, en especial la vivienda, y dotación de medios suficientes.

Transcurridos prácticamente dos años desde la firma de dicho Acuerdo, en septiembre de 2021, Teruel Existe manifestó que el 25,6% del Acuerdo se había cumplido ya y que otro 56,4% de las medidas contempladas en el Acuerdo estaban en proceso, lo que sig-

nificaría que se habían desarrollado o se estaban desarrollando actuaciones en un 82% de los aspectos recogidos en el citado Acuerdo. En concreto, de los 39 compromisos incluidos en el acuerdo de investidura, 10 se dan por cumplidos, 22 están con avances, 5 no habían dado comienzo todavía y 2 habían decaído. Meses antes de dicho balance, en marzo de 2021, el Congreso de los Diputados aprobó, a iniciativa de Teruel Existe, tal y como se ha expuesto anteriormente, una proposición no de ley para la implementación del mecanismo rural de garantía.

Probablemente al calor de estos buenos resultados, en el otoño de 2021 comenzó a fraguarse la idea de reproducir la experiencia de Teruel Existe en otros territorios, en principio en las elecciones autonómicas que iban a comenzar a celebrarse en 2022 y, por supuesto, con la mirada puesta en las elecciones generales previstas para 2023. Así surgió la “España Vacuada” y su “Revuelta”, autodefiniéndose como una organización que defiende la creación de un nuevo paradigma de modelo territorial, con superación de los acusados desequilibrios territoriales actualmente existentes, tanto poblacionales como de desarrollo económico social y cultural, y con ello contribuir a solucionar todos aquellos problemas que genera en todo el territorio nacional dicho desequilibrio²⁷.

En el ámbito que nos ocupa, entre las propuestas de la España vaciada se encuentra:

- Un nuevo modelo de cohesión social y equilibrio territorial, que incluya la financiación y el fortalecimiento de los entes locales y organismos comarcales, lo que conllevaría el establecimiento en todo el territorio nacional –allí donde no las hubiese o no se correspondieran con lo requerido– de demarcaciones territoriales inferiores a la provincia para la prestación de estos servicios. Ese desarrollo comarcal²⁸ (o de mancomunidades) debe ir acompañada, desde su punto de vista, del refuerzo tanto

27. ESPAÑA VACIADA. La revuelta. Quiénes Somos. <https://xn--revueltaespaavaciada-f7b.org/about/> Consulta del 13 de julio de 2022.

28. Esta posición no es pacífica, existiendo posiciones encontradas respecto a la comarcalización. Los documentos elaborados por El hueco, Gobierno de Navarra y Federación Española de Municipios y Provincias en 2021, sugieren que los mecanismos de coordinación a nivel comarcal no tienen en cuenta la necesaria descentralización a los municipios pequeños, que son los que detectan en origen las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de sus poblaciones, produciéndose los mismos problemas de centralización entre capital de provincia y capital de comarca, que entre capital de comarca y los municipios que la integran: las decisiones se toman en los centros de poder y lejos de la ciudadanía, teniendo entre sus consecuencias una inadecuación entre lo que finalmente se desarrolla o implementa y las condiciones y circunstancias de la población destinataria. Desde su punto de vista debería apostarse por una revisión de la política municipal, por un reforzamiento de la sociedad civil y la comunidad vecinal, para tratar de llegar a consensos entre sus habitantes y evitar enfrentamientos; y por el establecimiento de herramientas de gobernanza innovadoras a nivel comarcal, como por ejemplo, la implementación de instituciones de carácter técnico que no dependan del partido político que esté en el poder, sino que se centre en resolver los problemas de la ciudadanía más allá de la ideología (modelo gerencial). Véase: EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones ...op. Cit.*, pp. 31-33 y EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. 71 propuestas para conseguir una legislación más justa para el mundo rural*, 2021, pp. 10-11. <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-71-propuestas-Rural-Proofing.pdf>

de la cooperación entre municipios como de la potenciación de creación de redes de asociaciones y vecinos ²⁹

- La reforma del artículo 138 de la Constitución Española, solicitando “la inserción del texto que aparece resaltado, o cualquier otro equivalente que recoja, junto a las singularidades insulares, las singularidades derivadas de la estructural despoblación que sufre gran parte del territorio español, precisada de una legislación muy adaptada y recuperadora de sus desequilibrios: Artículo 138 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular *tanto* a las circunstancias del hecho insular *como al hecho de la despoblación que sufren diversos territorios o comarcas*. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales” (ESPAÑA VACIADA, 2022: 68).
- Diferentes reformas de la legislación ordinaria a efectos de introducir el principio de discriminación positiva o ajustar la legislación a la realidad del mundo despoblado. Dichas reformas afectarían, entre otras, a la normativa reguladora del Estatuto de los funcionarios públicos³⁰; de la contratación pública³¹; urbanística³²; educativa -a los efectos de mantener abiertos o reabrir centros educativos con el cumplimiento de determinadas condiciones-; además de reformas transversales que hicieran efectivo el principio de descentralización. Y la promulgación de una ley de apoyo a la mujer en el mundo rural (cuyo objetivo es la introducción de forma transversal de la perspectiva de género en todas las políticas, leyes y programas vinculados a las comarcas despobladas) y otra ley de programa nacional sobre bonos sociales que permita financiar operaciones de emprendimiento en el mundo rural, con fijación de un determinado tipo de interés atractivo y la garantía del Estado o de alguna entidad financiera.

El adelanto electoral de las elecciones autonómicas de Castilla y León supuso un revés para la España Vacía, que tuvo que anticipar su organización para poder concurrir a una convocatoria electoral inesperada. Eso hizo que no pudieran presentar candidatura -como tal España Vacía- más que en 4 de las 9 provincias que integran la Comunidad Autónoma (lo hicieron en Burgos, Palencia, Salamanca y Valladolid). Además, en Soria se presentó, de forma independiente, al margen de la España Vacía, ¡Soria Ya!

Como se observa, los resultados de la España Vacía, como partido político en sí mismo, fueron más bien discretos quedando muy lejos de la obtención de escaño en tres de

29. ESPAÑA VACIADA, *Modelo de desarrollo ...op. Cit.*, pp. 46-48.

30. Se propone, por ejemplo, conceder complementos económicos y laborales al funcionariado público que preste servicios en municipios pequeños o con riesgo de despoblación, siempre que residan efectivamente en dichos municipios.

31. Sugiriéndose una modificación de la Ley de Contratos del Sector Público a los efectos de discriminar positivamente a las empresas o autónomos que liciten a una contratación pública y estén domiciliadas en comarcas despobladas o en municipios de menos de 5.000 habitantes, o, bien que, al menos, el 50% de su plantilla, resida en esas zonas.

32. Se plantea la creación de un derecho urbanístico específico para los municipios pequeños y/o con problemas actuales o potenciales de despoblación.

las cuatro provincias en las que se presentó, teniendo unos resultados aceptables, pero que no alcanzaron para obtener escaño, en la provincia de Burgos.

| Circunscripción | Número de votos | Porcentaje | Escaños | Votos necesarios para obtener escaño |
|-----------------|-----------------|------------|---------|--------------------------------------|
| Burgos | 9.642 | 5.57 % | 0 | 11.273 |
| Palencia | 2.313 | 2.74 % | 0 | 9.267 |
| Salamanca | 3.179 | 1.90 % | 0 | 13.033 |
| Valladolid | 4.361 | 1.60% | 0 | 16.771 |

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, el resultado de *¡Soria Ya!* fue todo un éxito, al vencer las elecciones en su circunscripción, obteniendo 3 de los 5 escaños en liza. En todo caso, su éxito ha resultado un tanto difuminado por el hecho de no haber sido una formación decisiva en la investidura del Presidente castellano y leonés frente a la que, de hecho, votó en contra.

| | | | | |
|-------|--------|---------|---|------------------|
| Soria | 18.390 | 42,57 % | 3 | Obtuvo 3 escaños |
|-------|--------|---------|---|------------------|

Fuente: Elaboración propia

En el conjunto de Castilla y León, *¡Soria Ya!* obtuvo prácticamente los mismos votos que las otras cuatro candidaturas juntas, rentabilizando dichos resultados, al estar concentrados en una sola provincia, con 3 escaños frente a ninguno obtenido por la España Vaciada.

De cara a unas futuras elecciones generales, en las circunscripciones de Castilla y León sólo parece posible para estas candidaturas la obtención de un escaño (o hasta dos, si los resultados fueran similares) en la provincia de Soria (que únicamente reparte dos escaños), sin que, a día de hoy, parezca plausible ningún otro rédito electoral.

Posteriormente, en las elecciones andaluzas celebradas en junio de 2021, la España Vaciada no presentó candidatura con dichas siglas, sino que únicamente *Jaén Merece +* se presentó por dicha circunscripción. Su resultado, sin embargo, no siguió el camino de éxito soriano: obtuvo 18.865 votos (5.88 %), resultado que le situó como el cuarto partido más votado de su provincia (tras PP, PSOE y Vox), resultado que no le permitió obtener escaño alguno, para lo que hubiera necesitado, al menos 21.531 votos. Tampoco parece posible, en este momento, pensar que la España Vaciada, en cualquiera de sus formatos, pueda obtener representación en las Cortes Generales en ninguna de las provincias andaluzas en 2023, toda vez que el número de escaños a repartir es inferior al que se ha producido en las elecciones andaluzas (así, por ejemplo, mientras Jaén ha repartido 11 escaños en las elecciones andaluzas, tendrá 5 -pudiendo variar uno al alza o a la baja- en las generales, lo que incrementaría mucho el número de votos necesarios para acceder al reparto).

El futuro electoral de la España Vacía de cara a las elecciones autonómicas de mayo de 2023 es una incógnita, pudiendo anticiparse únicamente, la posibilidad de buenos resultados en esa convocatoria de *Teruel Existe* (que, muy probablemente extenderá su candidatura al resto de Aragón como *Aragón Existe*). En cuanto a las elecciones generales, hasta la fecha, únicamente Teruel (o Aragón Existe) y Soria Ya parecen estar en condiciones de obtener representación en el Congreso de los Diputados y el Senado de España.

La cuestión que nos corresponde plantearnos es si el desarrollo de medidas en beneficio de los territorios rurales, iniciado con el éxito electoral de Teruel Existe, puede verse frenado si dicho impacto electoral no supera las fronteras aragonesas (más allá de algún eco en Soria). Es cierto, en todo caso, que también dependerá de la relevancia que los votos de estos partidos puedan tener en la posible investidura del futuro Presidente/a del Gobierno de España, pero si no tienen dicha relevancia, ¿se mantendrá este tipo de apuesta en la política nacional? A este respecto se podría reflexionar, pero excede el objeto de este trabajo, sobre la paradoja que supone que la España rural esté sobrerrepresentada en Congreso y Senado, pero ello no signifique una actuación más decidida en lo que al reto demográfico se refiere³³.

4. Conclusiones

La despoblación de las zonas rurales no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. No obstante, y a pesar de la previa movilización social de los entornos no urbanos, la inclusión de esta realidad en la agenda política y mediática es una cuestión que apenas cuenta con recorrido en España.

De entre las medidas que pueden desarrollarse desde una perspectiva jurídico-política al objeto de frenar la despoblación de la España rural, desde nuestro punto de vista, destaca el mecanismo rural de garantía. La vitalidad de tal instrumento reposa, no solo en el respaldo dado por instancias europeas expuesto *ut supra*, sino también en cómo su implementación puede redundar positivamente en la efectividad del principio de igualdad de los españoles, independientemente de que estos vivan en un entorno rural o urbano. La puesta en marcha de esta medida a nivel nacional permitiría no solo la permeabilidad del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas a las sensibilidades y necesidades de la España Vacía, sino también una verdadera toma de conciencia por parte de los poderes públicos tanto de la transversalidad del problema como del impacto que algunas decisiones del pasado han podido tener sobre el agravamiento de la situación. No son pocas las opiniones dentro de la doctrina que consideran que el problema deriva, en buena medida de las políticas desarrolladas en sectores clave como infraestructuras, industria, agricultura y ganadería, etc. De este modo, se trabajaría, aunque de forma me-

33. Al respecto puede verse G. MORENO GONZÁLEZ, “La necesaria reforma del modelo de representación ante la problemática de la España vaciada”, en F. PALACIOS ROMEO y E. CEBRIÁN ZAZURCA (Coords.), *Elección y Representación, una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 89-110.

nos directa que con otras medidas, en tratar de revertir la situación de desamparo para con las necesidades rurales a fin de que ello ayude a frenar el abandono de los entornos no urbanos.

Este medio para asegurar la visión rural de las normas y de las políticas públicas es ya una realidad en varias Comunidades Autónomas de las que se encuentran entre las más castigadas por el éxodo rural, junto a Aragón y Castilla y León. Así, en 2021 Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha han establecido el requisito del análisis o informe del impacto demográfico y territorial de los proyectos de ley, decretos y/o políticas públicas –según el caso– en el ámbito de sus respectivas competencias.

Esta avanzadilla autonómica no debe ser más que un impulso para su regulación en el ámbito nacional. Ciertamente, los resultados electorales de Teruel Existe en noviembre de 2019 han granjeado dos importantes éxitos, que se suman a la Estrategia España 2050: de un lado, el Acuerdo de Inversión de la citada formación con el PSOE y el elevado porcentaje de cumplimiento de este; y, de otro lado, la aprobación de la Proposición No de Ley en marzo de 2021 para la creación de un mecanismo de garantía rural. En relación con esta última, si bien se trata de una medida de impulso de la actividad gubernamental que no se ha trasladado todavía a ninguna norma de rango legal a fin de que el informe de impacto rural se convierta en preceptivo, cabe destacar cómo la formulación de la proposición enlaza con los rasgos fundamentales desgranados en el informe *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España*. Siendo así, a priori, podríamos entender que los poderes públicos están alineados con la sensibilidad social al respecto y, por ende, que la posibilidad de que este mecanismo vea la luz es más que plausible.

Sin embargo, a nadie escapa que 2023 es un año electoral a nivel local, autonómico y nacional, y esto puede incidir, positiva o negativamente, en el devenir de la acción para hacer frente al problema de la España Vacía. Si fijamos la atención en el escenario pre-electoral, a nivel autonómico, algunas Comunidades Autónomas, como la valenciana están trabajando en proyectos de ley en materia de despoblación que incluyen el mecanismo rural de garantía, aunque cabe tener en cuenta que, por ejemplo, en el caso de la Comunitat Valenciana, salvo que la tramitación parlamentaria sea rápida, la cuestión quedará irremediablemente para la próxima legislatura dado que la disolución se producirá, a lo sumo, a inicios de abril de 2022.

A nivel estatal puede suceder algo similar. Si bien es cierto que el margen para agotar la legislatura es algo mayor, no es menos cierto que los trámites parlamentarios son más dilatados por la realidad bicameral y no hay, hasta el momento, proyecto o proposición de ley presentado en el Congreso de los Diputados.

Sea como fuere, hay diversos factores que influirán en el éxito de la introducción del mecanismo rural de garantía: desde la verdadera toma de conciencia del calado social y político del problema, hasta la relevancia de la cuestión en la agenda política ligada a la pre-campaña y a la campaña, pasando, por supuesto, por los apoyos electorales que consigan las fuerzas políticas de la España Vacía y su papel en el sistema de partidos español y/o autonómico.

Bibliografía

M. A. ABELLAN LÓPEZ Y G. PARDO BENEYTO, “La cuestión rural en los programas de los partidos políticos en las elecciones de 2019”, *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, núm. 5, 2020, pp.5-34. Disponible en: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03148087/file/01_AbellanPardo.pdf

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES-Congreso de los Diputados, Serie D Núm. 246, de 25 de marzo de 2021.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES-Congreso de los Diputados, Serie D Núm. 229, de 26 de febrero de 2021.

F. COLLANTES y V. PINILLA, *Peaceful Surrender. The Depopulation of Rural Spain in the Twentieth Century*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2011

COMISIÓN EUROPEA, Declaración de Cork. *Por un paisaje rural vivo*, 1996.

COMISIÓN EUROPEA. Declaración de Cork 2.0, *Una vida mejor en el medio rural*, 2016. Disponible en: https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf

COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES, *Dictamen de 16 de junio de 2016, relativo a la respuesta de la Unión Europea al reto demográfico (2017/C 017/08)*, DOUE 18.1.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR0040&from=ES>

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN, *Informe sobre la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas*, 29 de diciembre de 2020. <https://www.cccyl.es/es/informes/evaluacion-impacto-demografico-proceso-elaboracion-normas-2.ficheros/78120-Evaluaci%C3%B3n%20del%20impacto%20demogr%C3%A1fico%20en%20el%20proceso%20de%20elaboraci%C3%B3n%20de%20las%20normas%20%282020%29.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018, Madrid.

E. J. DÍEZ-GUTIERREZ Y M. J. RODRÍGUEZ-REJAS, “Retos y propuestas para repoblar la España vaciada: ‘Por una España repoblada’”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 18, 2021. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/28447>

EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España*, 2021. Disponible en: <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>

EL HUECO, GOBIERNO DE NAVARRA Y FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. 71 propuestas para conseguir una legislación más justa para el mundo rural*, 2021. Disponible en: <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-71-propuestas-Rural-Proofing.pdf>

ESPAÑA VACIADA, *Modelo de desarrollo de la España vaciada (V. 9)*. Disponible en: <https://prospect-cv2030.com/wp-content/uploads/2021/05/Modelo-de-Desarrollo-Espa%C3%B1a-Vaciada.pdf>

F. FERNÁNDEZ, “¿Cómo arreglar el problema de la España vaciada?: Soluciones de fondo, soluciones cosméticas o colonización interior”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 147, 2019, pp. 131-145. Disponible en: https://www.fuhem.es/papeles_articulo/como-arreglar-el-problema-de-la-espana-vaciada-soluciones-de-fondo-soluciones-cosmeticas-o-colonizacion-interior/

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *Documento de Acción Comisión de Despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, 2017. Disponible en: http://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf

A. GARCÍA JIMÉNEZ, “La despoblación: una cuestión de Estado”, *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 52, 2020, pp. 31-72.

G. MORENO GONZÁLEZ, “La necesaria reforma del modelo de representación ante la problemática de la España vaciada”, en F. PALACIOS ROMEO y E. CEBRIÁN ZAZURCA (Coords.). *Elección y Representación*,

una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 89-110

Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-11513>

Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5853>

Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia. https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20210209/AnuncioC3B0-040221-4_es.html

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Análisis y Prospectiva-AgrInfo n.º31*, 2020. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf

PARLAMENTO EUROPEO, Comisión de Desarrollo Regional, *Informe sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la UE*. 2010/2157(INI), 2011. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0350+0+DOC+XML+V0//ES>

PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI))*, 2017. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329_ES.html

V. PINILLA NAVARRO, y L. A. SÁEZ PÉREZ, “La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras”, CEDDAR, 2017. Disponible en: <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf>

J.I PLAZA GUTIÉRREZ, y I. MOLINA DE LA TORRE, “Iniciativas, actuaciones y experiencias institucionales y asociativas frente a la despoblación: algunos ejemplos en España y en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”. *Perspectives on rural development*, núm. 3, pp. 401-420. Disponible en: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd/article/viewFile/21531/18260>

D. SANTIAGO IGLESIAS, A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ, y L. MIGUEZ MACHO (Eds.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, 2021

SENADO DE ESPAÑA, Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España. Informe de la Comisión. Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado número 360, 1 de abril de 2019, pp. 39-51. Disponible en: https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_360_2732.PDF

J. TORNOS MAS, “La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo”, 2021. Disponible en: https://nv-gobiernolocal.c.mad.interhost.com/xmlui/bitstream/handle/10873/2133/04_TORNOS_P55_P83_QDL_56.pdf?sequence=1&isAllowed=y

J. P. VELÁZQUEZ-GAZTELU, “Objetivo: llenar la España vacía”, *Alternativas Económicas*, núm. 53, 2017, pp. 6-10. Disponible en: <https://alternativaseconomicas.coop/articulo/el-tema-del-mes/objetivo-llenar-la-espana-vacia>

Nota biográfica

Joaquín J. Marco Marco. Licenciado y Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas. Investigador y Docente de la Universidad CEU Cardenal Herrera. Profesor Titular acreditado por ANECA (2011). Dos sexenios de Investigación (CNEAI). Ha sido director de Departamento, Secretario Académico, Vicedecano y Decano de Facultad. Desde 2017 es Letrado en los Servicios Jurídicos de Les Corts Valencianes y Profesor Asociado en la CEU Cardenal Herrera.

Marta Pérez Gabaldón. Licenciada y Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (UCH-CEU), y Graduada en Derecho (UNED). Tiene un sexenio de investigación (CNEAI). Ha participado en varios proyectos nacionales de investigación; también ha publicado dos monografías, varios capítulos de libro y artículos en revistas científicas. Es Profesora Adjunta y Secretaria Académica de la Facultad de Derecho, Empresa y CC. Políticas de la UCH-CEU.