

La ruralización de la legislación y las políticas públicas en España. Especial referencia al estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana

MARTA PÉREZ GABALDÓN

Profesora adjunta de la Universidad Cardenal Herrera-CEU,
CEU Universities

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 vaciada.

El artículo se plantea, de un lado, cuáles son el origen y la realidad del *rural proofing* en España —a nivel estatal y autonómico—, y si el desarrollo de medidas de este tipo en beneficio de los territorios rurales podría verse influenciado por el mayor o menor impacto electoral de las formaciones políticas que están surgiendo en los territorios más despoblados de nuestro Estado.

De otro lado, centra la atención sobre la realidad valenciana para plantear cuáles han sido las principales medidas desarrolladas en dicho contexto para afrontar los problemas derivados de la despoblación y para ruralizar las leyes y las políticas públicas. Si bien no parece que la España vaciada vaya a tener siglas propias en los próximos comicios en la Comunitat

Valenciana, estamos ante un problema que también ha calado en la agenda política valenciana, dando pie al Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación en la Comunitat Valenciana, cuya culminación parlamentaria debería ser ágil para evitar verse afectado por el decaimiento de la actividad parlamentaria que, a más tardar, tendrá lugar en abril de 2023.

Palabras clave: *rural proofing*, España vaciada, mecanismo de garantía rural, legislación, políticas públicas, ruralización, Comunitat Valenciana.

Resum

La despoblació de les zones rurals a Espanya és un problema del qual deriven importants conseqüències socials, econòmiques i polítiques. D'entre les mesures orientades a fer-los front, sembla especialment significativa en termes jurídicopolítics el mecanisme de garantia rural. Aquest mecanisme, que persegueix que es tinga en compte la visió rural en tota llei o política pública que desenvolupen els poders públics, s'ha convertit en un reclam per a l'anomenada Espanya buidada. L'article es planteja, d'un banda, quin són l'origen i la realitat del *rural proofing* a Espanya —a nivell estatal i autonòmic—, i si el desenvolupament de mesures d'aquest tipus en benefici dels territoris rurals podria ser influenciat pel major o menor impacte electoral de les formacions polítiques que estan sorgint als territoris més despoblats del nostre Estat.

D'altra banda, centra l'atenció sobre la realitat valenciana per a plantejar quines han sigut les principals mesures desenvolupades en aquest context per a afrontar els problemes derivats de la despoblació i per a ruralitzar les lleis i les polítiques públiques. Si bé no sembla que l'Espanya buidada tindrà sigles pròpies els pròxims comicis a la Comunitat Valenciana, estem davant un problema que també ha calat en l'agenda política valenciana, i ha donat peu a l'Avantprojecte de llei integral de mesures contra la despoblació a la Comunitat Valenciana, la culminació parlamentària del qual hauria de ser àgil per a evitar que l'afecte el decaïment de l'activitat parlamentària que, a tot tardar, tindrà lloc a l'abril de 2023.

Paraules clau: *rural proofing*, Espanya buidada, mecanisme de garantia rural, legislació, polítiques públiques, ruralització, Comunitat Valenciana.

Abstract

The depopulation of rural areas in Spain is a problem with important social, economic and political consequences. Among the measures aimed at dealing with them, the rural proofing especially significant in legal and political terms. This mechanism, which seeks to take into account the rural vision in any law or public policy that is going to be developed by the public powers, has become a claim for the so-called España vaciada.

The article considers, on the one hand, the origin and reality of rural proofing in Spain —at regional and regional level—, and if the development of measures of this type for the benefit of rural territories could be influenced by electoral impact of the political formations that are emerging in the most depopulated territories of our State.

On the other hand, it focuses attention on the Valencian reality. It analyses the main measures developed in that context to face the problems derived from depopulation and to ruralize laws and public policies. Although it does not seem that the España vaciada is going to have its own political party in the next elections in the Community, the problem has also permeated the Valencian political agenda, giving rise to the preliminary law on integral measures against depopulation in Comunitat Valenciana. Its parliamentary culmination should be agile to avoid being affected by the decline in parliamentary activity that, at the latest, will take place in April 2023.

Keywords: rural *proofing*, España vaciada, legislation, public policy, ruralization, Comunitat Valenciana.

Sumario

- I. Introducción: el mecanismo rural de garantía
- II. El mecanismo rural de garantía en España: la ruralización de las políticas públicas y la legislación
- III. El modelo de desarrollo de la Plataforma de la España vaciada
- IV. La estrategia de la Comunitat Valenciana
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducción: el mecanismo rural de garantía

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 ciudades (Collantes y Pinilla 2011, 11-26). Se estima que, actualmente, en España, la población urbana (y periurbana) ronda el 85%, frente a un 15% de población rural (Ministerio de Agricultura 2020).

En el caso concreto de la Comunitat Valenciana, que cuenta con 542 municipios, se pueden enumerar algunos datos muy reveladores (Instituto Nacional de Estadística):

- Un 25% de sus municipios (alrededor de 135) vienen perdiendo población de manera continua en las últimas décadas.
- Un 40% de sus municipios (215 aproximadamente) tienen menos de mil habitantes (143 de ellos tienen menos de 500 habitantes).
- En 172 municipios valencianos el índice de envejecimiento supera el 250%, esto es, hay 25 personas mayores de 64 años por cada 10 menores de 16.
- En 200 municipios, el índice de dependencia (es decir, el número de habitantes menores de 16 y mayores de 64, respecto a los que se encuentran en la franja intermedia —esto es, entre 16 y 64 años—), supera el 60%.

Esta realidad ha llevado a que cobre cada vez más fuerza en el debate social y académico el concepto de la España vaciada, 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 causas (entre otros, puede verse: Pinilla y Sáez 2011, Fernández 2019), sobre sus consecuencias o sobre cómo se puede actuar ante este problema —bien para frenarlo o hacer frente a sus consecuencias, bien para que la realidad del ámbito rural sea tenida en cuenta en la toma de decisiones políticas— (entre otros, puede

verse: Velázquez-Gaztelu 2017, Federación Española de Municipios y Provincias 2017, Fernández 2019, Plaza Gutiérrez y Molina de la Torre 2019, Tornos Mas 2021).

En ese contexto de la España vaciada, 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» (El Hueco, Gobierno de Navarra y FEMP 2021a, 8).

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 inversiones 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 (Defensor del Pueblo 2018). 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 vivan.

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) organizada por la Comisión Europea en noviembre de 1996. El propósito de esta fue sentar las bases de una nueva política integrada de desarrollo rural, dando como resultado una declaración 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 Unión.

Al amparo de la conferencia de Cork, pero también de otras iniciativas,¹ los estados han comenzado (tímidamente, salvo contadas excepciones)² a establecer fórmulas que 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 norma 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 residan [...] 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

1 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.

2 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.

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 de Castilla y León 2020, 5).

II. El mecanismo rural de garantía 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 modelos. En el citado documento, se explicita que dicho mecanismo debería enmarcarse en los procesos de *rural proofing*, «análisis de impacto territorial y legislar mejor» de la Unión Europea, habida cuenta de que buena parte de las políticas y la normativa que más afectan al mundo rural (PAC, fondos estructurales, normativa ambiental, contratación pública, ayudas de estado, etc.) proceden fundamentalmente de la legislación comunitaria (El Hueco. Gobierno de Navarra y FEMP 2021a, 38-39). A ese modelo se le podría llamar de «inteligencia territorial».

Un paso fundamental en ese camino se dio el 29 de marzo de 2019, cuando el Consejo de Ministros aprobó el acuerdo sobre las directrices generales de la Estrategia nacional frente al reto demográfico, elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Mediante dicho acuerdo, el Gobierno de España se comprometió, 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.

En enero de 2020 se reunió en Mérida (Badajoz) la Conferencia de Presidentes/as de Parlamentos Autonómicos, aprobando una declaración que, entre otros extremos, incluía el acuerdo de trabajar conjuntamente ante retos como «la lucha contra la despoblación de las zonas rurales, la cohesión territorial, el envejecimiento de la población y la diversidad cultural y lingüística» (2020, 3).

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 rural de garantía. 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 Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 246, 2021, 9), que no coincide con el inicialmente presentado por Teruel Existe (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 229, 2021, 14), 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 Vaciada —en la que se integra Teruel Existe—, plataforma que aboga por la creación, antes de 2023, de un mecanismo rural de garantía en cuyo diseño se cuente con representación de todos los niveles de la administración, de la sociedad civil de la España vaciada, 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, plantean que la aplicación del mecanismo rural de garantía lo lleve a cabo una agencia independiente (la Agencia contra la Despoblación Estatal), en coordinación con otras agencias y administraciones (España Vaciada 2021, 82). Como se observa, algunas de estas cuestiones aparecen en la proposición no de ley, que, sin embargo, no llega a alcanzar otros aspectos de los pretendidos por la plataforma.

Otros actores entienden que la clave de ese futuro mecanismo rural de garantía español pasaría por tener cuatro características fundamentales: tener espíritu reformista y capacidad de transformación, ser transversal, ser plural y asegurar la justicia territorial. 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 a todos los departamentos ministeriales, a la Comisión Delegada de Reto Demográfico del Consejo de Ministros y a las comunidades autónomas;
- que posibilitara la integración de los impactos rurales en los informes de los diferentes organismos (Consejo de Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Estudios Fiscales,

Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social de España, Ocesx autonómicos, etc.);

- que diese pie a 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;
- que generase el establecimiento de un mecanismo de interlocución con los trabajadores y trabajadoras de los distintos parlamentos, y
- que facilitara la introducción en las memorias de impacto normativo de las nuevas normas de la necesidad de evaluación *ex ante* de sus efectos en el mundo rural y en las comunidades rurales.

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 con 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.

Como dice un 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 de 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, relativo a la respuesta de la Unión Europea al reto demográfico (2017/C 017/08), 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 demográfica». 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 demográfico (2016/2245(INI)). En este sentido, no se debe olvidar que el artículo 174 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea establece que «La Unión deberá proponerse, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas deberá prestarse especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padezcan desventajas naturales o demográficas graves o permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

En el ámbito nacional, se manifiestan de modo similar, entre otras instituciones, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Consejo Económico y Social o el Senado de España. Nuestra cámara alta, en el informe de la Comisión Especial sobre la Evolución Demográfica en España (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, núm. 360, 2019), apuesta 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 consecuencias de cada decisión sobre el equilibrio en la distribución de la población y el desarrollo económico en las

diferentes zonas de España» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 360, 2019, 50).

Todos esos planteamientos han tenido finalmente su reflejo en la exigencia, en determinados territorios autonómicos,³ 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 misma. 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

3 La Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó recientemente la Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural. Sin embargo, dicha norma, que en su artículo 1 indica que tiene por objeto «regular y establecer el marco normativo que oriente las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que este se posicione en un plano de igualdad respecto al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país», no recoge este tipo de mecanismos.

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 provocan las distintas situaciones 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 en determinados territorios y contextos, o para determinados grupos sociales y con su eventual compensación» (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 población» (61-68). 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.

III. El modelo de desarrollo de la plataforma España Vacuada

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 (Díez Gutiérrez 2021) hacia el movimiento social y las plataformas en defensa de las zonas rurales en tiempos recientes, sino también a raíz del éxito electoral de Teruel Existe en las elecciones de noviembre de 2019,⁴ y a que su único diputado, D. Tomás Guitarte, apoyara la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno de España. Se firmó así un acuerdo de investidura entre el Partido Socialista Obrero Español y Teruel Existe (2020), que incluía aspectos como 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»; o 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, por poner algunos ejemplos.

Probablemente al calor de estos buenos resultados, en el otoño de 2021 comenzó a fraguarse la idea de reproducir la experiencia de Teruel

4 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 siete 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, puede consultarse la obra de Abellán y Pardo (2020).

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 España Vacuada y su Revuelta. En el ámbito que nos ocupa, entre las propuestas de España Vacuada 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 comarcal⁵ (o de mancomunidades) debe ir acompañada, desde su punto de vista, del refuerzo tanto de la cooperación entre municipios como de la potenciación de creación de redes de asociaciones y vecinos (España Vacuada 2021, 46-48).
- 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

⁵ Esta posición no es pacífica, existiendo posiciones encontradas respecto a la comarcalización. Los documentos elaborados por El Hueco, el Gobierno de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias (2021a y 2021b) 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).

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 Vacía, 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 públicos;⁶ de la contratación pública,⁷ urbanística⁸ y 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. También se plantea 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.

6 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.

7 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.

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

El adelanto electoral de las elecciones autonómicas de Castilla y León supuso un revés para España Vacuada, que no obtuvo ningún escaño, siendo sus resultados más bien discretos; únicamente en la provincia de Burgos, donde obtuvo un 5.57% de los votos válidos emitidos, estuvo relativamente cerca de obtener un escaño. Además, en Soria se presentó, de forma independiente, al margen de España Vacuada, Soria ¡Ya!, cuyo resultado fue todo un éxito al vencer las elecciones en su circunscripción (42,5% de los votos válidos emitidos), 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 castellanoleónés, frente a la que, de hecho, votó en contra.

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, España Vacuada no presentó candidatura con dichas siglas, sino que únicamente Jaén Merece + se presentó por dicha circunscripción. Su resultado, sin embargo, no siguió el camino del 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) y 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 Vacuada, 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 que 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 Vacuada 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). Del mismo modo, en cuanto a las elecciones generales, teniendo en cuenta los resultados electorales 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 o presidenta 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 el Congreso y el Senado, pero ello no signifique una actuación más decidida en lo que al reto demográfico se refiere (Moreno 2021, 89-110).

IV. La estrategia de la Comunitat Valenciana

No parece que la plataforma España Vacuada o ningún partido de esas características vaya a concurrir (o a poder hacerlo con unas mínimas opciones de éxito electoral) en las elecciones que, de cualquier ámbito territorial, se celebren en la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, ello no impide que la Generalitat Valenciana haya asumido que la despoblación tiene carácter estructural y afecta a buena parte de su territorio, siendo necesaria una actuación integral, multisectorial y estable en el tiempo por parte de los poderes públicos.

Por ello, la lucha contra la despoblación se ha convertido en una línea de acción política prioritaria, dentro de la cual podemos destacar los siguientes hitos:

1. En 2017 se creó una comisión interdepartamental del Consell de la Generalitat (Decreto 58/2017, de 28 de abril, modificado por el Decreto 169/2020, de 30 de octubre) para hacer frente a la despoblación y reforzar los servicios públicos de los municipios más afectados.

El artículo 3.1 del decreto apunta que corresponde a la comisión interdepartamental: «a) Elaborar el diagnóstico, la identificación y definición de las zonas o municipios con riesgo de despoblamiento, y someterlo a la consideración del Consell. b) Elaborar y proponer al Consell la aprobación de un plan integral, con un horizonte como mínimo de cuatro años, para el impulso demográfico, económico, social y cultural de los municipios considerados en riesgo de despoblamiento. c) Coordinar los programas sectoriales de los distintos departamentos que intervengan en el plan. d) Hacer el seguimiento y controlar las actuaciones que se derivan del plan. e) Cualesquiera otras funciones vinculadas al cumplimiento de los fines encomendados a la Comisión».

2. En 2018 se constituyó, con el apoyo de la administración local, un fondo de cooperación municipal que ha posibilitado llevar a cabo actuaciones directas en beneficio de los municipios en riesgo de despoblación (Decreto 182/2018, de 10 de octubre).
3. En 2019 se plasmó, en la Estrategia Avant 20-30, elaborada en colaboración con las universidades públicas de la Comunitat Valenciana, un marco estratégico a largo plazo para hacer frente a este fenómeno, constituyéndose la Cátedra Interuniversitaria Avant, que cuenta con cuatro sedes: en la Universitat Jaume I, que es la sede coordinadora; en la Universitat de València; en la Universitat Politècnica de València, y en la Universidad de Alicante. En el marco de la cátedra Avant se trabaja para desarrollar actividades de investigación, docencia y difusión. Con ello se

persigue, como fin último, hallar un espacio de encuentro entre los actores sociales, políticos y económicos del medio rural valenciano, así como de la academia especializada, con el objeto de potenciar la gestación de propuestas de acción para el desarrollo de políticas públicas contra la despoblación en la Comunitat Valenciana

4. En 2021 el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, recogió la estrategia territorial de la Comunitat Valenciana sobre la materia, en el marco de los principios y directrices de la estrategia territorial europea y la agenda territorial europea 2030.
5. Ese mismo año 2021, unos meses antes de la aprobación del referido decreto legislativo, el 28 de abril de 2021 (*Diari de Sessions*), las Corts Valencianes aprobaron, a propuesta del Grupo Parlamentario Ciudadanos, la creación de una comisión especial de estudio para la lucha contra la despoblación en las zonas rurales de la Comunitat Valenciana. Dicha propuesta obtuvo 79 votos a favor (de diputados/as de cinco grupos parlamentarios —Socialista, Popular, Compromís, Ciudadanos y Unides Podem— y 10 votos en contra —del Grupo Parlamentario Vox—. Pese a haber transcurrido prácticamente 18 meses desde la aprobación de su creación, la comisión no ha llegado a constituirse al existir un tope máximo de comisiones de estudio o investigación funcionando de forma simultánea en el seno de la cámara; en el actual período de sesiones van a concluir varias de las comisiones de esta índole que están en funcionamiento, por lo que sería posible constituir esta, aunque al restar pocos meses para la finalización de la legislatura, es posible que no pueda desarrollar su actividad de forma plena.
6. El 16 de septiembre de 2022, el Consell de la Generalitat Valenciana aprobó el Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación de la Comunitat Valenciana. Sin duda, es el hito más relevante de la actuación desarrollada en este ámbito en el seno de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, considerando que, a lo

sumo, las 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.

El objetivo del texto es proporcionar una perspectiva transversal, multisectorial y coordinada que permita dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía residente en los municipios en riesgo de despoblación, fomentando que se conviertan en territorios atractivos, resilientes, donde existan oportunidades de inversión y en los que puedan establecerse empresas, autónomos y agentes públicos y privados.

Los objetivos del texto, según el artículo 2 del anteproyecto, son:

- Mejorar la calidad de vida, así como la viabilidad económica y social de los municipios en riesgo de despoblación.
- Crear y promover las condiciones para retener y atraer población en estos municipios mediante la mejora de sus infraestructuras y servicios.
- Impulsar la cohesión social, económica y territorial en la Comunitat Valenciana, así como el progreso integral de estos municipios y el equilibrio costa-interior, reduciendo la brecha rural-urbana.
- Promover y conservar los valores paisajísticos, patrimoniales y culturales de los municipios en riesgo de despoblación.
- Promover y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, así como la promoción y permanencia de la mujer en el ámbito rural.
- Y promover y garantizar oportunidades de ocupación, ocio, formación, acceso a servicios fundamentales, etc., atendiendo las necesidades específicas de las personas mayores, de la juventud, de la infancia, así como de las personas con diversidad funcional o en riesgo de exclusión social.

Por otra parte, el artículo 6 del anteproyecto incluye, como otras leyes de otras comunidades autónomas a las que nos hemos referido anteriormente, la necesidad de que los planes sectoriales

y los proyectos normativos de la Generalitat cuenten con un informe de perspectiva rural sobre la despoblación que incluya una evaluación previa de impacto desde la perspectiva del reto demográfico y la cohesión territorial.

Como se observa, se trata de una línea de actuación ambiciosa, en particular en lo que se refiere a su último hito, el Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación en la Comunitat Valenciana, que no sabemos si el final de la legislatura permitirá que vea la luz.

V. 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 (Santiago Iglesias *et al.* 2021), 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 vaciada, sino también una verdadera toma de conciencia por parte de los poderes públicos tanto de la transversalidad del problema como del impacto que algunas decesiones del pasado han podido tener sobre el agravamiento de la situación. De este modo, se trabajaría, aunque de forma menos directa y cortoplacista que con otras medidas, para 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 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 y en el resto de comunidades autónomas. Ciertamente, a nivel nacional los resultados electorales de Teruel Existe en noviembre de 2019 han granjeado dos importantes éxitos, que se suman a la Estrategia España 2050 (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España 2021): de un lado, el acuerdo de investidura 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 rural de garantía. 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.

Por lo que respecta al resto de comunidades autónomas, la concepción de la despoblación como un problema estructural que debe ser abordado desde una visión integral parece haber calado en las autoridades políticas valencianas. Ciertamente, como se ha expuesto

en el artículo, las iniciativas parlamentarias y/o gubernamentales se remontan, al menos, a 2017. Cabe llamar la atención sobre dos aciertos importantes de las medidas previas a la aprobación del Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación de la Comunitat Valenciana.

De un lado, se ha tratado de dar lugar a medidas que incidiesen directamente sobre los municipios que se ven afectados o en riesgo de despoblación, ya sea reforzando los servicios públicos o dotándolos de un fondo de cooperación municipal para desarrollar actuaciones directas en estos municipios. Esto evidencia que es un problema urgente y que precisa de una acción inmediata.

De otro lado, se ha tratado de ir un poco más allá, evidenciando así que se trata de un problema transversal y complejo ante el que es necesaria una estrategia de actuación completa a corto, medio y largo plazo, lo cual no sería posible sin una profundización mayor en las causas, consecuencias y posibles acciones a emprender. Esto es lo que hace de especial interés hechos como la creación de la Cátedra Interuniversitaria Avant o la creación de la comisión especial de estudio para la lucha contra la despoblación de las zonas rurales de la Comunitat Valenciana.

Si bien todo esto evidencia que la despoblación es un tema importante en la agenda política valenciana, el gran hito en la X legislatura sería la aprobación en sede parlamentaria de un texto legislativo en la materia. El Consell, por su parte, ha dado un gran paso para que esto sea posible con la aprobación del Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación de la Comunitat Valenciana. El texto plantea tres cuestiones a nuestro juicio esenciales: a) se aborda el problema desde una visión transversal, multisectorial y coordinada, enlazando así con el trabajo previo en la materia en el contexto valenciano; b) se plantea que, desde la perspectiva apuntada, se tomen medidas para atender las necesidades de la ciudadanía valenciana residente en municipios con riesgo de despoblación, tratando así de mejorar directamente en dichas zonas las condiciones

sociales, económicas, laborales, culturales, etc., lo que, sin lugar a duda, redundaría en pro de la igualdad fáctica de todos los valencianos, independientemente del lugar en el que estos vivan, y c) recoge la existencia del informe de perspectiva rural parejo a los planes sectoriales y proyectos normativos, de modo que estos cuenten con una evaluación previa del impacto de las medidas derivadas de ellos sobre el reto demográfico y la cohesión territorial.

Ahora bien, como ya se ha apuntado, los tiempos máximos de los que se dispone antes de que decaiga la actividad parlamentaria con el fin de la actual legislatura son muy ajustados y esta gran iniciativa podría no verse materializada en una ley en esta legislatura (lo que tampoco obsta para que pudiese darse de nuevo una iniciativa legislativa similar en la próxima legislatura valenciana). Esto es así porque 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 vaciada. Junto a esta realidad, hay diversos factores, ligados o no a los comicios venideros, 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 precampaña y a la campaña, pasando, por supuesto, por los apoyos electorales que consigan las fuerzas políticas de la España Vaciada tanto a nivel nacional como regional, así como su papel en el sistema de partidos español y/o autonómico.

VI. Bibliografía

Abellán López, María Ángeles y Gonzalo Pardo Beneyto (2020): «La cuestión rural en los programas de los partidos políticos en las elecciones de 2019», *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, 5, 5-34. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03148087/file/01_AbellanPardo.pdf>

- Acuerdo de Investidura entre el Partido Socialista Obrero Español y Teruel Existe, 3 de enero de 2020. Disponible en: <<https://www.psoe.es/media-content/2020/01/Acuerdo-Investidura-PSOE-Teruel-Existe.pdf>>
- Congreso de los Diputados (2021): *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie D, 246, de 25 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-246.PDF>
- Congreso de los Diputados (2021): *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie D, 229, de 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-229.PDF>
- Senado de España (2019): *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Comisión Especial sobre la Evolución Demográfica en España. Informe de la comisión - Senado número 360, 1 de abril de 2019, 39-51. Disponible en: <https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_360_2732.PDF>
- Collantes, Fernando y Vicente Pinilla (2011): *Peaceful Surrender. The Depopulation of Rural Spain in the Twentieth Century*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing.
- Comisión Europea (1996): Declaración de Cork, *Por un paisaje rural vivo*.
- Comisión Europea (2016): 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>
- Comité Europeo de las Regiones (2017): *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. <Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR0040&from=ES>>
- Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (2020): Declaración Institucional de Mérida. Disponible en: <https://coprepa.es/wp-content/uploads/2020/02/Declaracion_Institucional_de_Merida-COPREPA_JD.pdf>

- Consejo Consultivo de Castilla y León (2020): *Informe sobre la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas*, 29 de diciembre de 2020. Disponible en: <<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>>
- Consejo Económico y Social (2021): *Un medio rural vivo y sostenible*. Disponible en: <<https://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0221.pdf>>
- Corts Valencianes (2021): *Diari de Sessions de les Corts Valencianes*, número 67, de 28 de abril de 2021, 3544 y 3595-3602.
- Defensor del Pueblo (2018): Informe anual del Defensor del Pueblo, Madrid.
- Díez-Gutiérrez, Enrique Javier y María José Rodríguez-Rejas (2021): «Retos y propuestas para repoblar la España vaciada: “Por una España repoblada”», *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 18. Disponible en: <<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/28447>>
- El Huevo, Gobierno de Navarra y Federación Española de Municipios y Provincias (2021a): *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España*. Disponible en: <<https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>>
- El Huevo, Gobierno de Navarra y Federación Española de Municipios y Provincias (2021b): *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. 71 propuestas para conseguir una legislación más justa para el mundo rural*. Disponible en: <<https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-71-propuestas-Rural-Proofing.pdf>>
- España Vaciada (2021): *Modelo de desarrollo de la España vaciada (v. 9)*. Disponible en: <<https://prospectcv2030.com/wp-content/>>

uploads/2021/05/Modelo-de-Desarrollo-Espa%C3%B1a-Vaciada.pdf>

Fernández, Fernando (2019): «¿Cómo arreglar el problema de la España vaciada?: Soluciones de fondo, soluciones cosméticas o colonización interior», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 147, 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 (2017): *Documento de Acción. Comisión de Despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Disponible en: <http://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf>

García Jiménez, A. (2020): «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista jurídica de Castilla y León*, 52, 31-72.

Instituto Nacional de Estadística: Estadísticas territoriales. Demografía y población. Disponible en: <www.ine.es>

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. Disponible en: <<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. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5136>>

Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural del País Vasco. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-12589>>

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2020): *Análisis y Prospectiva – AgrInfo nº 31*. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf>

- Moreno González, Gabriel (2021): «La necesaria reforma del modelo de representación ante la problemática de la España vaciada», en Francisco José Palacios Romeo y Enrique Cebrián Zazurca (coords.): *Elección y representación, una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 89-110.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021): *Estrategia España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf>
- Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo Regional (2011): *Informe sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la UE*. 2010/2157(INI). Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0350+0+DOC+XML+V0//ES>>
- Parlamento Europeo (2017): *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))*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329_ES.html>
- Pinilla Navarro, Vicente, y Luis Antonio Sáez Pérez (2017): «La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras», CEDDAR. Disponible en: <<http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf>>
- Plaza Gutiérrez, Juan Ignacio e Ignacio Molina de la Torre (2019): «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*, 3, 401-420. Disponible en: <<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd/article/viewFile/21531/18260>>

- Santiago Iglesias, Diana, Javier Ferreira Fernández y Luis Miguez Macho (eds.) (2021): *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi.
- Tornos Mas, Joaquín (2021): «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo». 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>
- Velázquez-Gaztelu, Juan Pedro (2017): «Objetivo: llenar la España vacía», *Alternativas Económicas*, 53, 6-10. Disponible en: <<https://alternativaseconomicas.coop/articulo/el-tema-del-mes/objetivo-llenar-la-espana-vacia>>.