

EL «RURAL PROOFING» O «MECANISMO RURAL DE GARANTÍA» COMO INSTRUMENTO DE DINAMIZACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES

Francisco Javier Sanz Larruga
Silvia Soriano Moreno
Joaquín Herrero Lorente
Serafín Pazos Vidal

1. Aproximación al concepto y funcionalidad del «rural proofing» o «mecanismo rural de garantía»

Se utiliza la expresión inglesa para denominar «rural proofing» al instrumento de desarrollo rural y territorial nacido, a finales del siglo xx, en el mundo anglosajón (Canadá, Reino Unido, etc.) aunque, con posterioridad —ya en el presente siglo xxi— ha sido impulsado en la Unión Europea (en adelante, UE) en el ámbito de la política de cohesión territorial y desarrollo rural (para reforzar las evaluaciones de impacto territorial). Bajo la expresión española de «mecanismo rural de garantía» (en adelante, MRG) —también, «mecanismo de verificación rural»-, este instrumento de evaluación territorial ha acabado por ser introducido recientemente en la normativa española, en el marco de las políticas públicas desarrolladas por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas sobre el reto demográfico (Domínguez Álvarez, 2022; Pérez Gabaldón, 2022; Sanz Larruga, 2022). Según la *Red Europea para el Desarrollo Rural (European Network for Rural Development*, conocida también por sus siglas, ENRD) el «rural proofing» se define como «un proceso sistemático para examinar las posibles repercusiones de las políticas, programas e iniciativas en las zonas rurales debido a sus circunstancias o necesidades (por ejemplo, poblaciones dispersas y redes de infraestructura más deficientes). En pocas palabras, requiere que quienes ejerzan responsabilidades políticas «piensen en rural» a la hora

de diseñar las actuaciones políticas con el fin de evitar resultados negativos para las zonas y comunidades rurales» (Comisiones para la Política de Cohesión Territorial y del Presupuesto de la UE (COTER) y de Recursos Naturales (NAT) del Comité Europeo de Las Regiones, 2022).

Vinculado, primero con las metodologías del «análisis de impacto territorial» y, más tarde, con la política normativa del «legislar mejor» (*better regulation*) (El Hueco, 2021), su principal objetivo es el de «garantizar que las comunidades rurales sean escuchadas y que se tenga en cuenta su bienestar a la hora de formular las políticas y elaborar los presupuestos» y también para el «diseño de los programas y estrategias que reflejan las necesidades y aspiraciones de las comunidades rurales», y, además, para que este mecanismo sea eficaz, se requiere, «incluir, por tanto y de manera proactiva, a las comunidades rurales y su potencial en la fase de diseño de las políticas» (Hogan, 2017). Según el Comité de las Regiones de la UE, el «rural proofing» «contribuirá a revitalizar las zonas rurales y a cerrar la brecha rural-urbana garantizando que todas las políticas pertinentes se ajusten a las necesidades y realidades rurales» (Comité Europeo de Las Regiones, COTER-NAT, 2022).

Por consiguiente, el MRG es un instrumento para mejorar y garantizar la cooperación las comunidades rurales con las Administraciones e instituciones públicas circundantes y para mejorar la coordinación entre las políticas que se promuevan por dichas Administraciones en las zonas rurales. Desde el punto de vista jurídico, se trata de analizar el impacto de las normativas sobre las zonas rurales (muchas veces «urbano-céntricas») y tratar de diseñar y aplicar nuevas soluciones que garanticen su impacto positivo sobre las áreas rurales.

Analizada en el seno del *Grupo de Trabajo sobre Despoblación, Cohesión Territorial e Igualdad de Derechos*, constituido a mediados del año 2022 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el MRG podría resultar, como destaca el Informe del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre «la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas» (2020), «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 y elaborar los presupuestos».

En todo caso, como tendremos ocasión de precisar más adelante, el MRG no se limita a una específica metodología de evaluación territorial —para mejorar la cohesión territorial de las áreas rurales— sino que va más allá, se trata de «un proceso para mejorar la elaboración de políticas» que se proyectan sobre las áreas rurales (Comité Europeo de Las Regiones, COTER-NAT, 2022). Por consiguiente, en la aplicación efectiva del MRG está en juego la participación de las Comunidades rurales en el diseño de las políticas públicas que les afectan.

2. Una breve referencia a su origen e implantación: algunas experiencias comparadas sobre «rural proofing»

Nos referimos en este apartado, de forma necesariamente sumaria, a algunas experiencias pioneras sobre aplicación del «rural proofing» —principalmente en el mundo anglosajón— y que se ha ido extendiendo a otros países (Red Española de Desarrollo Rural, 2021; Comité Europeo de Las Regiones, COTER-NAT, 2022; ATTERTON, 2019 y 2022).

En el caso de Canadá, su instauración —bajo la específica denominación de «rural lens»— se produce en el año 1996 en que se creó la «Secretaría Rural» (*Rural Secretariat*) dentro del Ministerio de Agricultura y Agroalimentación con el objetivo de reunir a los Departamentos gubernamentales para tratar de los problemas del desarrollo rural y como herramienta destinada a promover el dialogo entre las zonas rurales y/o remotas y el Gobierno Federal. El «Plan de Acción Rural» de 2001 lo consideró como una de sus prioridades. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Agroalimentación utilizar este método de evaluación para estudiar el impacto que las políticas públicas —también las leyes— pueden tener sobre las comunidades rurales; para tal fin, trata de implicar a los diferentes *stakeholders* y busca generar un dialogo bidireccional entre

el Gobierno federal y la población rural. En 2013 la «Secretaría Rural» desapareció y actualmente el «rural lens» se lleva a cabo en el proceso de formulación de políticas bajo la perspectiva de «análisis de género». Se ha criticado que este sistema tendía a aplicarse en las últimas fases de desarrollo de las políticas y, además, los organismos gestores no han contado con suficientes recursos humanos y financieros (Atterton, 2019).

Dentro del Reino Unido, Inglaterra introdujo el «rural proofing» en el año 2000, primero a través de una agencia estatal independiente del Gobierno (*Commission for Rural Communities*) y, desde 2013, a través del *Departamento de Medioambiente, Alimentación y Asuntos Rurales* (DEFRA); actualmente, DEFRA se encarga de visibilizar y fomentar el uso del «rural proofing» en el gobierno, pero cada ministerio es responsable de ponerlo en práctica con sus propias políticas. Por su parte, Gales e Irlanda del Norte han adoptado mecanismos similares de «rural proofing», mientras Escocia ha optado por una fórmula parlamentaria: el «rural mainstreaming». Éste sistema consiste en incluir las necesidades de la población rural en el diseño de todas las políticas de una forma transversal y para ello han creado el *Scottish Rural Parliament* en el que bianualmente se reúnen personal político con personas líderes y asociaciones locales para dialogar sobre el futuro de las políticas públicas desde una perspectiva rural.

El Reino Unido es, sin duda, el país que cuenta con más experiencia en la aplicación del mecanismo del «rural proofing» y del que se pueden extraer más lecciones. Sin embargo, no ha estado exento de críticas como la falta de discriminación de las diferencias entre las zonas rurales (a las que se aplica un procedimiento, común a todas las regiones, ministerios y niveles administrativos) y que se echa en falta una mayor regularidad en su aplicación (Sherry y Shortall, 2019). Además, la falta de consecuencias en el supuesto de realización no adecuada de la evaluación, así como la falta de claridad sobre las responsabilidades públicas han contribuido a su falta de calidad (Atterton, 2022).

En el norte de Europa, destacan también los casos de Finlandia y de Suecia. En el primero existe el *Rural Policy Committee* (dependiente del Ministerio de Agricultura), encargado de aplicar al nivel del Gobierno estatal el «rural proofing»; su «objetivo es mejorar la gobernanza, impli-

cando a la ciudadanía, las empresas y el tercer sector en el proceso de toma de decisiones. Está formado por representantes de nueve ministerios y otros organismos públicos, así como institutos de investigación y agentes privados», si bien es criticable que el Comité no tiene en cuenta a los gobiernos regionales. Aunque quienes ejercen responsabilidades políticas reconocieron la importancia de este tipo de evaluaciones, lo han considerado como una carga adicional al proceso legislativo y, por tal motivo, se configura como de aplicación voluntaria. Se aplica principalmente a escala regional y local, y sigue el método de evaluación «ex ante», es decir, en la fase inicial del diseño de las políticas. Por lo que se refiere a Suecia, pese a que no cuenta con un régimen de «rural proofing», el *Comité de Áreas Rurales* ha lanzado una propuesta de política de desarrollo rural sostenible en la que se ponía de manifiesto la necesidad de poner en marcha «mecanismos transversales y de garantía» y, por el momento, se ha asignado a la *Agencia de Crecimiento Económico y Regional* la tarea de elaborar una propuesta metodológica. En general, en Escandinavia el «rural proofing» es «parte de los mecanismos de consulta más amplios para la co-gobernanza y co-producción de políticas públicas por parte de los gobiernos central y territoriales, así como los principales actores sociales, reflejo de una cultura política centrada en el consenso y de amplias coaliciones» (Pazos Vidal, 2021).

En Austria es la propia Constitución la que establece unos detallados instrumentos para la consulta a las asociaciones de municipios rurales a la hora de evaluar cualquier norma —nacional o europea— que les pueda afectar. También en los Países Bajos existe un sofisticado instrumento de consulta y de elaboración conjunta de políticas entre el Gobierno y las asociaciones de municipios y provincias (Van der Barg, 2022).

Volviendo al mundo anglosajón, nos referimos ahora a Australia y a Nueva Zelanda. En el caso de Australia, «todos los Estados, excepto uno, han aceptado elaborar una Declaración de Evaluación de Impacto Regional (*Regional Impact Assessment Statement*, RIAS) para el Consejo de Ministros; sin embargo estos informes (exceptuando el de *South Australia*) no están disponibles para el público. Además, cada Estado decide quién llevará a cabo la evaluación y qué elementos se tendrán en cuenta, no hay un procedimiento estandarizado». El proceso del RIAS debe apli-

carse a cualquier decisión gubernamental que afecte a los servicios regionales (nuevas políticas, legislación, propuestas de financiación, modelos de prestación de servicios, etc.). La principal ventaja de este método es su marco jurídico, la determinación precisa de cuándo debe aplicarse y las directrices para su aplicación. En lo que se refiere a Nueva Zelanda, el «rural proofing» estuvo enfocado —inicialmente— a garantizar el acceso a los servicios de salud en las zonas rurales. En octubre de 2011 la *New Zealand Rural General Practice Network* propuso la creación de este mecanismo y publicó una guía para que las distintas localidades rurales pudiesen evaluar la calidad de sus servicios sanitarios. En 2018, este país se comprometió formalmente con el «rural proofing» reconociendo su importancia para las Comunidades rurales (Atterton, 2022). No obstante, se trata de un método de evaluación no obligatorio, con un enfoque puramente descriptivo y con un criterio comparativo entre regiones y entre zonas urbanas y rurales. El sistema está disponible para las autoridades que quieran utilizarlo para cuestiones específicas, garantizando un proceso rápido y no burocratizado de evaluación.

Resultan de gran interés estas experiencias desarrolladas en estos países sobre «rural proofing» pero, a los efectos de este Informe —que se proyecta sobre la realidad española— son muy válidas las palabras de Pazos Vidal: «la experiencia de otros países indica la necesidad de crear un mecanismo de *rural proofing* español que refleje la cultura política e institucional del país, y no simplemente la traslación mimética de otros modelos y culturas políticas» (2021).

3. La promoción e impulso del *rural proofing* en el ámbito de la Unión Europea

En el ámbito de la política rural de la UE, la preocupación por fomentar la prosperidad de las zonas rurales —en desventaja con relación a las áreas urbanas— se pone de manifiesto en algunos instrumentos programáticos como la *Declaración de Cork 2.0. Una vida mejor en el medio rural* (2016). En su preámbulo, se destaca «el papel clave que desempeñan las comunidades y las zonas rurales en la consecución de los

Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas», así como la «diversidad económica, medioambiental y social que caracteriza a la Europa rural —que alberga a más de la mitad de la población de la UE y cubre más de las tres cuartas partes de su territorio—. La primera de las diez «orientaciones políticas» que contiene esta Declaración está la relativa a «fomentar la prosperidad del medio rural» y, para desarrollar el potencial del medio rural y para buscar soluciones innovadoras, integradoras y sostenibles, se propone la existencia de un «mecanismo rural de garantía» que «asegure que este aspecto se refleja en las estrategias y en las políticas de la Unión». Más particularmente, incidiendo sobre este instrumento, en dicha Declaración se declara lo siguiente:

«El potencial del medio rural para ofrecer soluciones innovadoras, integradoras y sostenibles para los retos actuales y futuros de la sociedad, como la prosperidad económica, la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión de los recursos, la inclusión social y la integración de los migrantes debería gozar de un mayor reconocimiento. Debería existir un mecanismo rural de garantía que asegure que este aspecto se refleja en las estrategias y las políticas de la Unión. Las políticas agrarias y rurales deberían basarse en la identidad y en el dinamismo de las zonas rurales mediante la aplicación de estrategias integradas y enfoques multisectoriales. Deberían promover la diversificación y fomentar el espíritu empresarial, la inversión, la innovación y el empleo. Estas políticas deberían también poner en valor la identidad rural y reforzar la sostenibilidad, la inclusión social y el desarrollo local, así como la resiliencia de las explotaciones agrícolas y de las comunidades rurales».

Como aplicación concreta del «mecanismo de garantía rural», la «evaluación de impacto demográfico» constituye una herramienta transversal de gran importancia en la lucha contra el despoblamiento rural y sobre el reto demográfico en la UE. Son numerosas las declaraciones institucionales sobre la necesidad y oportunidad de tales instrumentos. Así, por ejemplo, se refleja esta necesidad en la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre «el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las re-

giones para afrontar el cambio demográfico» (2016/2245 (INI)), donde se afirma que: «las conclusiones de los informes de impacto demográfico deben incorporarse en el diseño de sus políticas y los criterios demográficos integrarse en las evaluaciones de los resultados de dichas políticas y de los efectos no deseados con vistas a favorecer un enfoque del cambio demográfico que incluya la participación de las autoridades regionales y locales».

De otra parte, en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre «El camino a seguir ante los retos demográficos» de 8 de junio de 2020, se invita a la Comisión Europea para que elabore «una estrategia adecuada y diferenciada (...) para los Estados miembros, sus zonas rurales, islas y otras regiones que estén más gravemente afectadas por el declive poblacional», además de otras iniciativas y propuestas que «vayan acompañadas de evaluaciones exhaustivas del impacto demográfico y territorial».

Por su parte, la Comisión Europea, en su relevante Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 30 de junio de 2021 sobre «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» (COM(2021) 345 final), afirma que: «Dado el carácter multidimensional del desarrollo rural y el hecho de que los Tratados pretenden lograr la cohesión económica, social y territorial, existe la necesidad de revisar las políticas de la UE desde una perspectiva rural, teniendo en cuenta sus posibles repercusiones e implicaciones sobre el empleo y el crecimiento rurales, así como sobre las perspectivas de desarrollo, bienestar social e igualdad de oportunidades para todos, y sobre la calidad ambiental de las zonas rurales». También, la misma Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 29 de abril de 2021, sobre «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación» (COM(2021) 219 final), en su apartado de «evaluaciones de impacto» —«más exhaustivas y transparentes»— señala la necesidad de mejorar y reforzar el «análisis y la notificación de ciertos tipos de impacto» entre los que se recogen las «evaluaciones de impacto territorial y la perspectiva rural, de forma que las necesidades y

especificidades de los distritos territorios de la UE se tengan mejor en consideración, por ejemplo, de zonas urbanas y rurales (...) para facilitar una recuperación más simétrica y la cohesión en la Unión».

Por resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2022, se ha aprobado —por mayoría— el citado Informe de la Comisión sobre «una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE» (P9_TA(2022)0436). Y, en esta resolución, hay una referencia expresa al MRG:

1º.— con relación a la UE, subraya «la importancia de implantar un mecanismo de verificación rural respecto a las iniciativas de la Unión, con el fin de evaluar la coherencia y complementariedad de las políticas de la Unión y su posible impacto en las zonas rurales...»

2º.— en cuanto a los Estados miembros, les insta a que «promuevan el desarrollo y la ejecución de mecanismos eficaces para la verificación rural a escala nacional, mediante la evaluación de las consecuencias en las áreas rurales de la legislación propuesta a fin de garantizar la adecuación de esta a los fines perseguidos y pide a la Comisión que les asista para alcanzarlos; considera que el mecanismo de verificación rural debe ser obligatorio e insiste en la importancia de implicar a las autoridades locales y regionales en la definición y aplicación de los mecanismos de verificación rural, así como en su gobernanza, tanto a escala nacional como europea».

Pero, sin duda, la institución de la UE que más ha promovido la necesidad de aplicar los instrumentos del «rural proofing» y de la evaluación del impacto demográfico ha sido el Comité de las Regiones. En este sentido es particularmente relevante el reciente documento elaborado conjuntamente por sus Comisiones para la Política de Cohesión Territorial y del Presupuesto de la UE (COTER) y de Recursos Naturales (NAT) que lleva por título *Rural proofing — a foresight framework for resilient rural communities* (2022). Se trata de un completo estudio sobre actual estado de aplicación del «rural proofing» en los principales países en que está implantado, sobre las herramientas de evaluación de impacto

territorial que pueden utilizarse con tal fin, sobre las especificidades de las zonas rurales que deben tenerse en consideración, sobre la aplicación y mejora de las metodologías existentes y sobre las orientaciones para perfeccionar su aplicación.

También cabe destacar el trabajo desarrollado por la *Red Europea de Desarrollo Rural (European Network for Rural Development; ENRD)* y, en particular, su «Thematic Group on Rural Proofing» que ha elaborado un interesante marco estratégico de las «acciones esenciales» —*A framework of Rural Proofing Actions* (2022)— que deberían promoverse en la aplicación de los instrumentos del «rural proofing». Este documento elaborado por analistas y personas expertas de toda Europa constituye, a pesar de su carácter excesivamente general y programático, la única guía elaborada en el marco de los procesos dependientes de la Comisión Europea, sobre los principios rectores del «rural proofing».

Los mecanismos propios del interior de la Comisión, el llamado proceso «Legislar Mejor» (*Better Regulation*) que busca simplificar y racionalizar el marco reglamentario del Derecho derivado de la UE, si bien en su última versión (Comisión Europea, 2021), sí se hace eco del «rural proofing», en buena medida dada la demanda procedente de los actores territoriales de buena parte de Europa, como queda reflejado en la ya citada comunicación sobre «Visión a Largo Plazo para las Zonas Rurales», en realidad, la Comisión cita el «rural proofing» como una dimensión más del llamado «análisis del impacto territorial», cuyos criterios ya se habían definido en la versión anterior, de 2015, de la llamada caja de herramientas de la «Better Regulation». Así, usando varias técnicas y bases de datos territoriales que se resumen en el apartado 5.5. de su última versión, la política de evaluación de impacto territorial de la Comisión para la elaboración y revisión de políticas públicas y legislación comunitaria busca responder a estos dos criterios:

«— Primero, los impactos asociados con el problema a menudo se distribuyen heterogéneamente en toda la UE. Esto significa que el diseño de opciones de políticas efectivas también conllevará una distribución geográfica desigual de los impactos (costos y beneficios);

— En segundo lugar, una opción de política puede actuar de manera desigual para producir impactos territoriales heterogéneos incluso

cuando un problema no está necesariamente distribuido de manera desigual en el territorio de la UE». (Comisión Europea, 2021).

Es decir, la Comisión Europea no hace distinción entre el análisis de impacto de políticas o legislación en zonas rurales o urbanas, sino que busca una perspectiva territorial más integrada respecto a sus propuestas y revisiones legislativas.

No obstante, dado el carácter general y estratégico de la «Better Regulation» de la Comisión, que, si bien es un mecanismo formal, buena parte de la llamada «Caja de Herramientas» que la acompaña es de carácter orientativo —no obligatorio— para los servicios de la Comisión que pueden, por razones de urgencia u otro tipo, no hacer uso de dichas herramientas. En este sentido, cobran particular importancia respecto al «rural proofing» los dos trabajos citados del Comité Europeo de las Regiones, COTER-NAT y de la ENRD de 2022 —con interesantes conclusiones y recomendaciones tanto para las propias Instituciones de la UE como para los países miembros y sus entes subestatales— serán muy tenidos en cuenta en el apartado de propuestas de este trabajo (cfr. el apartado 5º).

4. El reconocimiento del «mecanismo rural de garantía» en el marco del reto demográfico y su recepción en el ordenamiento jurídico español

4.1 LA POLÍTICA SOBRE EL RETO DEMOGRÁFICO Y LA LLAMADA AL «MECANISMO RURAL DE GARANTÍA» Y A LA «EVALUACIÓN DE IMPACTO DEMOGRÁFICO» EN SUS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS. LA INICIATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL

A partir de la *VI Conferencia de Presidentes* (reunión política de alto nivel del Presidente del Gobierno español y las Presidencias de las Comunidades Autónomas) celebrada en enero de 2017, en la que se trató de la necesidad de abordar los cambios demográficos en España, la «política del reto demográfico» entró en la agenda pública en España y, desde estas fechas se creó la figura del *Comisionado del Gobierno frente al*

Reto Demográfico (Real Decreto 40/2017, de 27 de enero) (Sanz Larruga, 2021a).

En los documentos estratégicos de instituciones públicas españolas que se sucedieron desde entonces, encontramos referencias más o menos explícitas al «mecanismo rural de garantía» o alguna de sus manifestaciones como la «evaluación del impacto demográfico». En efecto, fruto de la referida *VI Conferencia de Presidentes*, el Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, aprobó las *Directrices de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico*, entre cuyos «objetivos transversales» se encuentra el relativo a la incorporación del «impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de las leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial a favor de una mayor cohesión social», que además se considera como una de las «acciones esenciales» de la «Agenda del Cambio».

Por lo que se refiere al Senado, su Informe de la *Comisión Especial sobre evolución demográfica en España*, publicado en abril de 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».

De nuevo el Gobierno español, en el marco de planificación para la recuperación, transformación y resiliencia, aprobó en marzo de 2021 el *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*, en el que se contemplan, entre sus «reformas normativas e institucionales» (Eje 10) la incorporación de la «evaluación del impacto demográfico» «en los proyectos normativos y los planes de acción de la Administración General del Estado, para comprobar el efecto y las implicaciones potenciales de las políticas en el conjunto del territorio y, especialmente, en sus áreas rurales, contando con asesoramiento científico en evaluación de políticas públicas en materia de reto demográfico». En particular, junto a la «reforma del régimen local y la simplificación administrativa que facilite el liderazgo y la toma de decisiones de los gobiernos locales», se prevé: «la incorporación de la perspectiva rural y el impacto demográfico en la elaboración de normas, planes y programas de inversión», que permiti-

rán avanzar «hacia una mayor vertebración y cohesión territorial, que asuma las diferencias espaciales con el objetivo de reducir las brechas entre áreas urbanas y zonas rurales».

También el Consejo Económico y Social de España, en su Informe 02/2021 sobre *Un medio rural vivo y sostenible*—de 7 de julio de 2021—centra su análisis sobre lo rural, «objetivo transversal en las políticas públicas», en el que supone un reto lograr la «coherencia y óptima coordinación de todas las acciones» que confluyen sobre el mismo. Y, por tal motivo, el CES cree prioritario: «Apostar por algún tipo de mecanismo rural de garantía, a veces denominado *proofing rural*, por el cual las leyes, procedimientos, planes y programas, con su correspondiente plasmación presupuestaria, deban integrar adecuadamente los intereses y necesidades de las zonas rurales».

Por parte de la sociedad civil, resulta de gran interés la iniciativa promovida sobre el MRG por El Hueco —una entidad de emprendimiento social— con la colaboración de Gobierno de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (cfr. su web: <https://ruralproofing.com>). Partiendo del «Proyecto Terris G100», se reunió un grupo de 50 mujeres y 50 hombres con el objetivo de crear un mecanismo para la revisión de la legislación, las políticas sectoriales y económicas desde una perspectiva rural. Fruto del trabajo de dicho grupo se ha publicado en diciembre de 2021 un documento —que lleva por título *Ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia*— que contiene las «conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España». Se parte de la base de que «es absolutamente necesario evaluar el impacto que puede tener en el medio rural toda ley que aprueben los órganos legislativos de los Estados, en especial aquellos en los que el problema de la despoblación sea más acuciante» y su línea maestra se resume del siguiente modo: «Hay que evitar que una mala legislación bloquee el futuro de nuestros pueblos, no les deje crecer o, en el peor de los casos, acabe con ellos. En este caso, que la aplicación de las leyes sea igual para todas y todos es una cuestión de justicia, de cohesión territorial y social, y de progreso». El documento finaliza con unas conclusiones y recomendaciones a las que, también, nos referiremos en el apartado 5º —sobre propuestas— de este Informe.

4.2 LA REGULACIÓN SOBRE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEMOGRÁFICO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (GALICIA, CASTILLA-LA MANCHA Y EXTREMADURA)

Antes de abordar las novedades jurídicas que sobre la evaluación de impacto demográfico han tenido lugar recientemente en varias Comunidades Autónomas (en los años 2021 y 2022) que reseñamos seguidamente, debe destacarse que no son pocas las iniciativas desarrolladas por las mismas para abordar la lucha contra la despoblación (cfr. Sanz Larruga, 2021a). No obstante, cabe subrayar en esta dirección las iniciativas de la Comunidad Autónoma de Aragón —uno de los territorios de España más afectados por la despoblación y que más tempranamente abordó el problema— desde la perspectiva de la ordenación del territorio y, en particular, la *Directriz especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón*, aprobada por el Decreto 165/2017, de 31 de octubre del Gobierno de Aragón, completada en 2020 con un «índice sintético de desarrollo territorial de municipios y comarcas» de Aragón.

Como consecuencia de las políticas públicas que sobre el reto demográfico han desarrollado las Comunidades Autónomas, se han sucedido desde principio de 2021 una serie de normas legales que incluyen instrumentos estrechamente vinculados con el MRG. En efecto, primero la Comunidad Autónoma de Galicia ha sido la pionera con la publicación de la *Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia* que, además de definir los conceptos de «perspectiva demográfica» e «impacto demográfico» (cfr. sus arts. 3, d) y e), respectivamente), establecen cómo ha de incorporarse la «perspectiva demográfica» a la «producción normativa» y a la acción política e incluso a su actividad presupuestaria (cfr. su art. 7); además se regula cómo proceder para analizar el «impacto demográfico» (cfr. su art. 8) y se prevé la elaboración de un «informe periódico (anual) sobre la situación demográfica» basado en unos indicadores específicos (cfr. su art. 9). Esta regulación se encuadra el Título I de la Ley sobre «Criterios de actuación... para el impulso demográfico» y, más concretamente, en su Capítulo 1º que trata del «carácter sistémico de las políticas demográficas».

Posteriormente, 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 la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, aborda igualmente las mismas cuestiones sobre perspectiva e impacto demográfico, si bien desde la perspectiva de las competencias del Consejo de Gobierno en materia de reto demográfico —«impulsar la implementación de la perspectiva demográfica en la acción de gobierno autonómico, así como el seguimiento y la evaluación de su efectividad» (su art. 6, b); además, se regular de forma expresa el «informe del impacto demográfico» afectando tanto a la elaboración de «proyectos de Ley y de disposiciones reglamentarias», como los «presupuestos regionales» (cfr. su art. 8). Pocos meses después de la aprobación de la Ley y, en cumplimiento de lo previsto en su art. 8, 4, se ha publicado por la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las «directrices, criterios y metodologías para la elaboración del informe sobre impacto demográfico en los proyectos de normas, planes y programas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha» (Resolución de 24 de febrero de 2022).

Finalmente, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha aprobado su *Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*, donde hay una regulación específica tanto de la «incorporación de la perspectiva demográfica y territorial» (cfr. su art. 5), como del «análisis del impacto demográfico y territorial» (cfr. su art. 6).

También otras Comunidades Autónomas como Castilla-León, Aragón y la Comunidad Valenciana preparan —en estos momentos— sus proyectos de Ley con medidas similares a las anteriores leyes autonómicas.

Siguiendo el grupo normativo contenido en las referidas leyes autonómicas, conviene aclarar, en primer lugar, los conceptos de «perspectiva demográfica» e «impacto demográfico». En cuanto a la «perspectiva demográfica» ésta es sólo definida en el art. 3, d) de la Ley gallega 5/2021 y se hace del modo siguiente: «metodología y mecanismos destinados a integrar en la producción normativa y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas la consideración de las interacciones entre la acción pública y las dinámicas poblacionales». Por lo tanto, se trata de una me-

todología de análisis de los efectos e interacciones de las normas u políticas públicas sobre la dinámica poblacional que requerirá de unos instrumentos para su aplicación (la evaluación del impacto demográfico) y que tendencialmente deberá analizar las repercusiones —normativas y políticas— sobre la demografía y, tendencialmente, para aplicar medidas favorables al desarrollo demográfico de un territorio.

En cambio, por lo que se refiere al «impacto demográfico», es definido tanto por la Ley gallega como por la Ley castellano-manchega: la primera como la «identificación y valoración de los diferentes efectos y resultados de una norma o de una política pública en el comportamiento de la población, al objeto de neutralizar posibles efectos que dificulten o impidan el impulso demográfico» y la segunda, de similar forma, como la «Identificación y valoración de los diferentes efectos y resultados de una norma o de una política pública en las zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, con el objeto de establecer las medidas para adecuarlas a la lucha frente a la despoblación». Como se puede comprobar la norma gallega prioriza la identificación y valoración del impacto demográfico y del comportamiento de la población; y la norma castellano-manchega centra su valoración y análisis sobre las «zonas rurales escasamente pobladas» con el fin de abordar el problema de su despoblación.

De la regulación conjunta de la perspectiva e impacto demográficos en las leyes autonómicas analizadas resultan los siguientes instrumentos de análisis:

1º.— el «análisis del impacto demográfico» que aparece en las tres leyes autonómicas, aunque en la castellano-manchega se plasma en el denominado «informe de impacto demográfico» (cfr. art. 8 de la Ley 2/2021) y lo mismo en la extremeña (cfr. su art. 5,2). Constituye, a nuestro juicio, el instrumento más importante.

2º.— el «informe periódico», anual, previsto sólo en la Ley gallega 5/2021, a elaborar por el *Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica*.

3º.— los «indicadores» que, en materia demográfica, han de servir para orientar a las Administraciones en sus políticas públicas sobre el reto demográfico (cfr. art. 9, 3 de la Ley gallega 5/2021; y art. 5, 2 de la Ley extremeña 3/2022, si bien limitada a la evaluación de los presupuestos

generales de la Comunidad). Además, la Ley gallega 5/2021 se refiere a los «indicadores de competitividad territorial» a efectos de su planificación estadística y que «cumplirán con la obligación de incorporar la perspectiva de género...» (cfr. art. 9, 2).

4º.— las «directrices», «criterios» y «metodologías» para la elaboración de los análisis del impacto demográfico (cfr. art. 8, 2 de la Ley gallega 5/2021; art. 8, 4 de la ley Castellano-manchega; art. 5, 2 de la Ley extremeña 3/2022).

Por lo tanto, el ordenamiento jurídico autonómico, adelantándose al Derecho del Estado, se ha visto enriquecido con una regulación específica sobre la necesidad de incorporar la «perspectiva demográfica» en el diseño y elaboración de las políticas públicas, y mediante la determinación de un específico régimen jurídico sobre el procedimiento de impacto demográfico (CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN, 2020). No obstante, como veremos en el último apartado de este Informe, la previsión de informes de evaluación de impacto demográfico son un elemento necesario, pero no suficiente, para la aplicación efectiva del MRG.

4.3 LA RECEPCIÓN DEL MECANISMO RURAL DE GARANTÍA EN LA LEY 27/2022, DE 20 DE DICIEMBRE, DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Al mismo tiempo en que se estaban aprobando las primeras leyes autonómicas sobre la evaluación del impacto demográfico, el diputado Tomás Guitarte presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición No de Ley del grupo político *Teruel Existe* «sobre la creación de un mecanismo de garantía rural, para el medio y las sociedades rurales, en el diseño y aplicación de leyes y desarrollo normativo, así como en el conjunto de las políticas del Gobierno y de las Comunidades Autónomas». La citada «proposición no de Ley» se debatió y aprobó el 18 de marzo de 2021 pero el texto definitivo —fruto de una enmienda transaccional firmada por los grupos parlamentarios Socialista, Unidas Podemos, Ciu-

dadanos y Mixto (donde se integra *Teruel Existe*)— fue aprobado por 197 votos a favor, 147 abstenciones, y ningún voto en contra (Boletín Oficial de las Cortes *Generales*, Congreso de los Diputados, nº 246, 2021, 9). En esta proposición el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

— 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 *rural proofing* 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.

Con posterioridad, con motivo de la aprobación de la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*, se introdujo en su Disposición Adicional 6ª una referencia explícita al «mecanismo rural de garantía» estableciendo lo siguiente:

«1. El Gobierno impulsará un Mecanismo Rural de Garantía, asegurando la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación.

2. Dicho Mecanismo incluirá, en todo caso:

a) La incorporación de la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 de esta ley.

b) La elaboración de una metodología de evaluación específica que tenga en cuenta los principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la Unión Europea en este ámbito».

En su apartado 1º, la Disposición Adicional 6ª prevé que, para impulsar el MRG, el «Gobierno» asegurará «la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación», pero sin que podamos intuir todavía la fórmula adecuada. En cuanto a la «incorporación de la evalua-

ción de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas» —que ya está prevista y regulada, como vimos, en las repetidas leyes autonómicas— afectaría sólo las políticas públicas promovidas por la Administración General del Estado que, según el art. 2,1 de la Ley 27/2022 hay que entenderla en sentido amplio: «conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente». Además, entre los «criterios de valor público» de la «formulación para la evaluación de las políticas públicas» está la relativa a la «prevención de la despoblación» (art. 7, j) de la Ley 27/2022).

En cualquier caso, está pendiente de determinar la concreta la «metodología de evaluación específica» a la que se refiere el apartado 2º, b) de la repetida Disposición Adicional 6ª, introductora en nuestro país del MRG (quizá, como veremos no hay que pensar en una única metodología). Y, sobre los «principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la UE en este ámbito» —también referidos en el apartado 2º, b)— procuraremos deducirlos de los trabajos elaborados, hasta el momento, en ámbito institucional de la UE, lo cual será objeto de análisis en el siguiente epígrafe de propuestas.

Es un paso importante, si bien cabe recordar que no será un proceso fácil. Precisamente el ya citado documento promovido por El Hueco (2021) sobre «rural proofing» se presentó al Presidente del Gobierno, al líder de la oposición y a los portavoces parlamentarios del Congreso de los Diputados en un acto en Soria en mayo de 2021. En ese mismo momento el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2021) había lanzado una consulta pública previa pública sobre el «Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado». Si bien la evaluación de dicha consulta se hacía eco de las propuestas del citado documento de El Hueco, el anteproyecto de Ley no incluía referencia alguna al «rural proofing» y dicha disposición Disposición Adicional 6ª de la Ley 27/2022 fue incluida en la fase de enmiendas durante su tramitación en el Congreso. Dada la enorme demanda social y apoyo político ya citado, esta tardía incor-

poración del MRG indica la dificultad e inercias dentro de la administración para introducir mecanismos de evaluación de políticas públicas de carácter territorial y multinivel.

En definitiva y con todo, como acabamos de comprobar en este epígrafe, el MRG ha adquirido «carta de naturaleza» en el ordenamiento jurídico español, tanto en el ámbito del Derecho estatal como en la normativa —con rango de Ley— de varias Comunidades Autónomas. Además, como señala SORIANO MORENO (2022), la aplicación del MRG podría contribuir con los instrumentos que abogan por la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas que se desarrollen para el abordaje del reto demográfico.

A partir de ahora, toca desarrollar el contenido y funcionalidades del MRG, así como aplicar los instrumentos que se han aprobado para tal fin y, en particular, las modalidades de evaluación del impacto territorial y demográfico.

5. Algunas propuestas para la aplicación efectiva del «mecanismo rural de garantía» en España

5.1 INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DE UNA FIRME VOLUNTAD POLÍTICA, COMPROMETIDA Y A LARGO PLAZO

Una vez examinado el itinerario de aparición, difusión e implantación del MRG o de algunos de sus elementos identificativos (como la «evaluación del impacto demográfico»), cabe plantearse algunas propuestas que, sobre la base de algunos de los documentos o estudios antes reseñados, podrían formularse para su aplicación efectiva en España. En particular, a estos efectos, le damos una especial importancia a los documentos —ya citados— publicados en 2022 por el «Grupo temático sobre rural proofing» de la *European Network for Rural Development* (ENRD) y por las Comisiones de Política de Cohesión Territorial y de Política de Recursos Naturales del Comité de las Regiones de la UE (COTER-NAT). Y, en el caso de España, tenemos en cuenta, muy especialmente, las recomendaciones efectuadas por El Hueco en su docu-

mento —también referido con anterioridad— titulado *Ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia* (2021) y las conclusiones elaboradas —en 2021— por la *Red Española de Desarrollo Rural* sobre el «rural proofing» (REDR).

Con carácter general, desde una perspectiva más política, se plantean en algunos de los anteriores documentos, la necesidad de que «una neta declaración de voluntad y firme compromiso político» de apoyar la aplicación del MRG y de tener «una visión positiva y compartida a favor de desarrollo de las zonas rurales» y del importante papel que, para tal fin, se atribuye al mismo (ENRD). Una visión que, en todo caso, debe plantearse «a largo plazo» en espera de sus efectos beneficiosos (REDR). Este visión «a largo plazo» se desprende claramente en el Informe de la Comisión Europea de 30 de junio de 2021 sobre «Una visión a largo plazo para las zonas rurales en la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes del 2040» (COM(2021) 345 final); un Informe que, como ya vimos, acaba de ser aprobado por la mayoría del Parlamento Europeo en su Resolución del 13 de diciembre de 2022 y que pone de manifiesto la gran importancia del MRG para el futuro de las áreas rurales en la UE.

5.2 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA O ENTIDAD INSTITUCIONAL MÁS ADECUADA PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL «MECANISMO RURAL DE GARANTÍA» Y LA IMPLICACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS, ESTATAL Y AUTONÓMICOS

Una cuestión de la máxima relevancia para la aplicación del MRG es determinar a qué entidad debe corresponderle su ejecución o supervisión. Según El Hueco «es necesario un enfoque omnicompreensivo, permanente y participativo» y, en este sentido, se apunta —en el caso de España— la necesidad de una «coordinación de todos los departamentos ministeriales» que podría corresponder a la *Comisión Delegada de Reto Demográfico* del Consejo de Ministros (cfr. el art. 5 del Real Decreto 399/2020) en el caso de la Administración General del Estado, y, en el supuesto de las Comunidades Autónomas, un organismo interdeparta-

mental o por un «organismo que centralice el «rural proofing» o «ambos». Por su parte, la REDR señala la «necesidad de un «organismo independiente» encargado de aplicarlo. En todo caso, como señala El Hueco, hay que buscar una fórmula «que refleje la cultura política e institucional española» rechazando cualquier traslación mimética de modelos extranjeros. También, según la REDR es indispensable su aplicación «en los niveles de gobierno subestatales y regionales».

En la todavía vigente Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo rural sostenible del medio rural, en sus «disposiciones organizativas» se preveía la creación de una *Comisión Interministerial para el Medio Rural* —un «órgano colegiado responsable de dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos ministeriales en relación con el medio rural» (art. 38)— y un *Consejo para el Medio Rural* como «órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas, para el desarrollo sostenible del medio rural» y «constituido por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales» (cfr. su art. 39, 1 y 2). Esta fórmula se adecúa a la propuesta de la ENRD en el sentido de «mantener un diálogo permanente entre los niveles nacional, regional y local para garantizar que las medidas de adecuación rural adaptadas en nivel territorial no socavan o duplican las adoptadas en otro». A mi juicio, éste último organismo —el *Consejo para el Medio Rural*— sería ideal por estar conformado por representantes de las tres Administraciones Públicas territoriales, pero lo cierto es que, en el momento presente, no aparece constituido, ni adscrito a ningún departamento ministerial.

La creación de una autoridad administrativa independiente estatal —como las previstas en los arts. 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público— sería otra posibilidad. En esta dirección, podría traerse a colación la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*, recientemente creada por la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, si bien a la misma corresponderá —conforme a la Disposición Adicional 6ª de la misma— la «evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas», queda claro que se limita a este trámite de evaluación y sólo sobre las políticas públicas promovidas por

Administración General del Estado. Por lo tanto, quedaría fuera del citado organismo la participación de las Administraciones autonómicas y locales.

En todo caso, como defiende El Hueco debería tratarse de un organismo que asegurase la «transversalidad», «evitando hacerlo depender de un solo departamento (agricultura, por ejemplo) que inevitablemente tendrá una visión sectorial y monográfica —por lo tanto, parcial e incompleta— del desarrollo rural...». El mismo grupo de innovación social se plantea la necesidad de decidir «si su enfoque es sectorial u horizontal, reflejando los múltiples impactos de las políticas y las normativas en el mundo rural». En nuestra opinión, si se quiere una perspectiva transversal en el MRG —que consideramos la más oportuna-, se precisa un enfoque horizontal. Y, por último, sea el organismo o institución de que se trate para promover el MRG es necesario «establecer funciones y responsabilidades claras y coordinadas» (ENRD). De tratarse de un organismo vinculado a la Administración General del Estado, para mantener dicha transversalidad, lo ideal sería que dependiera del *Ministerio de la Presidencia* por su capacidad de garantizar la transversalidad de la acción política del Gobierno de la Nación y su presencia permanente en las Cortes Generales.

Según lo propuesto, podría corresponder al Gobierno, a través del *Ministerio de la Presidencia* y de la nueva *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*:

- a) El diseño, aplicación y evaluación del Mecanismo de Garantía Rural.
- b) La evaluación sistemática de las políticas sectoriales y macroeconómicas desde una perspectiva rural.
- c) El proceso de adecuación de la legislación al objetivo de cohesión territorial.
- d) La elaboración de los informes de impacto sobre la cohesión territorial, la despoblación y el medio rural deberán formar parte de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de los proyectos de ley.
- e) El impulso de esta política pública.
- f) La rendición de cuentas en el pleno del Congreso mediante un informe anual y en la Comisión Mixta Congreso Senado.

Algo similar a lo expuesto para el Gobierno de la Nación debería promoverse en cada uno de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en los que existen mayores problemas derivados del reto demográfico y de la despoblación rural.

De otra parte, para la coordinación del «mecanismo rural de garantía» entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede utilizarse la vigente *Comisión Sectorial del Reto Demográfico*, constituida en julio de 2020.

Por lo que se refiere a los poderes legislativos, nos parece de suma importancia su implicación en la implementación del «mecanismo rural de garantía». El Hueco presenta en sus recomendaciones una referencia a la oportunidad de crear «un mecanismo de interlocución» entre las Instituciones parlamentarias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Además de una posible *Comisión mixta Congreso-Senado* para el análisis y debate de las cuestiones rurales, podría articularse a través del Parlamento español específicos cauces de colaboración con los Parlamentos autonómicos en esta materia sobre el reto demográfico y lucha contra la despoblación rural.

En esta dirección, se propone la creación en las Cortes españolas de una *Comisión mixta Congreso y Senado para el seguimiento de Mecanismo Rural de Garantía*. A través de esta Comisión podría desarrollarse el control de dicha política pública de verificación rural y el impulso de iniciativas parlamentarias. Estaría compuesta por un número determinado de diputados, diputadas, senadores y senadoras que será proporcional a los grupos parlamentarios de las Cámaras. A dicha Comisión correspondería la redacción de un «informe anual» y su presentación en el Pleno del Senado.

Además, en cada una de las Cámaras parlamentarias se podrían promover acciones relacionadas con el MRG:

a) En el Congreso de los Diputados se podría debatir el «Informe del Gobierno sobre el Mecanismo Rural de Garantía», con carácter anual, que tiene por objeto rendir cuentas de la acción del Gobierno en esta materia, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas.

b) En el Senado, se podría institucionalizar un «debate anual sobre despoblación, reto demográfico, cohesión territorial y mecanismo

de garantía rural». El objeto de este debate sería el «Informe anual de diagnóstico sobre el estado del medio rural y los avances logrados por las Administraciones Públicas territoriales en la lucha contra la despoblación, el reto demográfico y la cohesión territorial. Un Informe que será elaborado por la «Comisión Mixta Congreso-Senado para el seguimiento de Mecanismo Rural de Garantía», cuyo índice será probado en el Pleno del Senado con seis meses de antelación y expuesto por tres senadores, según turno rotativo. En el debate se contará con la valoración del Presidente de Gobierno y de quienes sean portavoces de los Grupos parlamentarios en el Senado; y se concluirá el debate con unas propuestas de resolución que deberán contener objetivos, medidas, agentes responsables, bases jurídicas y un horizonte temporal para su aplicación.

Desde una perspectiva más amplia y ambiciosa, desde el punto de vista político no cabe olvidar el debate en España desde hace mucho tiempo sobre la reforma del Senado para convertirse en una verdadera cámara de representación territorial y su correspondiente reforma electoral, una medida que, con motivo del reto demográfico, ha vuelto a reeditarse en el marco de las «reformas para la cohesión territorial de España» (Moreno González, 2022). Se pone de manifiesto la necesidad de mejorar la representatividad de la diversidad territorial existente en España, así como promover una «nueva gobernanza territorial» de carácter abierto, estratégico, participado, multinivel y multidimensional que debe construirse de forma compartida. Se requiere un gran esfuerzo de innovación pública para articular la «inteligencia territorial» existente, en la que conceptos como «gobierno abierto», «gobierno en red», «gobierno multinivel», «co-creación», etc., deben poner en juego en pro de esa nueva gobernanza territorial y democrática (*Ibidem*, 2022).

En conclusión, todavía está pendiente de definirse el ente institucional o el órgano administrativo encargado de promover y liderar la aplicación del MRG. Como en el desarrollo rural están implicadas —en mayor o menor manera— todas las Administraciones territoriales (aunque sobre «desarrollo rural» son las Comunidades Autónomas las principales protagonistas desde el punto de vista competencial), lo ideal sería,

o bien recuperar el *Consejo para el Medio Rural*, previsto en la Ley 45/2007 (en el que están representados las tres Administraciones territoriales), o bien aprovechar la infraestructura organizativa creada —en el Estado y en las Comunidades Autónomas— para abordar el reto demográfico o la dinamización rural. De una parte, la acción conjunta del *Ministerio de la Presidencia* y de la recién creada *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*, podría ser una buena solución institucional. Y de otra, el reforzamiento de los instrumentos de cooperación y colaboración interadministrativas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas —en relación con el «mecanismo rural de garantía»— podría ser desempeñado por la ya existente *Comisión Sectorial del Reto Demográfico*.

En lo que se refiere al Poder legislativo la creación de una *Comisión mixta Congreso y Senado para el seguimiento de Mecanismo Rural de Garantía* podría cumplir la necesaria participación de las Cámaras legislativas en la aplicación del nuevo mecanismo de verificación. Y, en cuanto a los Parlamentos de las Comunidades Autonómicas, sería oportuno introducir algunas reformas de sus estatutos reglamentarios para incluir la discusión parlamentaria de la aplicación de los correspondientes mecanismos de verificación rural que hayan aprobado —o aprueben— cada una de las Comunidades Autónomas.

5.3 LA CLAVE DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES RURALES. EL «FORO RURAL PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y DE LAS COMUNIDADES LOCALES DE ÁREAS DESPOBLADAS Y DEL MEDIO RURAL»

Otra de las cuestiones clave en el diseño y aplicación del MRG es la participación. Según El Hueco, «es preciso crear un mecanismo abierto y proactivo en el que las Administraciones salgan a buscar las opiniones precisamente para evitar los auto-sesgos» y, en este sentido, se propone la «creación de un mecanismo participativo permanente especializado en el mundo rural que provea la infraestructura para la consulta activa de la ciudadanía, expertos y grupos realmente residentes en el mundo rural».

También la REDR concluye que «es fundamental contar con la participación de la sociedad civil y apostar por la transparencia y los procesos participativos».

Por su parte, la COTER-NAT especifica que «en el caso de se elija un enfoque interactivo que incluya la participación de las partes interesadas, es importante asegurarse que se reserva tiempo suficiente para su consulta». Se trata, a mi juicio, de una cuestión que no es menor ya que en los procesos de información pública promovidos con ocasión de preparación de normativas, planes, etc. el plazo establecido es muy corto (de uno o dos meses) y, por lo tanto, normalmente insuficiente para una participación relevante de la población rural que necesitará, con más motivo, de un mayor ámbito temporal de interacción y el apoyo proactivo de las instituciones consultantes.

En la idea incide también la Disposición Adicional 6ª de la Ley 27/2022 de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, en cuyo apartado primero, establece que «el Gobierno impulsará un mecanismo rural de garantía, asegurando la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación». Una fórmula que resulta muy abierta y poco concreta sobre las posibles vías de participación.

Para hacer valer la participación de las comunidades locales resulta muy interesante aprovechar la corta experiencia del *Foro para la Cohesión Territorial* promovido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Convocado por la Ministra de este Departamento se han desarrollado, hasta el momento, dos Foros (en abril de 2021 y en julio del mismo año) como «un espacio de colaboración, participación y diálogo abierto entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y agentes sociales, económicos y representantes de la sociedad civil; un espacio donde poder escuchar, consultar e informar a todos los actores de los avances y acciones previstas en materia de cohesión territorial y reto demográfico» y con el objetivo de «establecer una agenda efectiva de igualdad y cohesión territorial que incorpore a los pequeños municipios en una recuperación verde, digital, inclusiva y con perspectiva de género» y «generar una participación social activa con mecanismos de gobernanza abierta, que promuevan alianzas público-privadas con el tercer sector, con el sector

privado, con las universidades y los centros de investigación y con la ciudadanía en su conjunto, especialmente con los jóvenes» (de la página web de Ministerio: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/Foro_Cohesion.aspx).

Para revitalizar este Foro que podría pasar a denominarse *Foro Rural para la participación de la ciudadanía y de las comunidades locales de áreas despobladas y del medio rural*, se propone su dependencia del Senado — como Cámara de representación territorial—, por la referida *Comisión Mixta Congreso Senado para el Mecanismo Rural de Garantía*. Su finalidad sería la de servir de canal de participación pública, con carácter estable, para personas organizaciones sociales y las Comunidades locales afectadas por los problemas de la despoblación y la ruralidad. En cuanto a su funcionamiento, su organización y gestión por el Senado, bajo la tutela de la citada Comisión Mixta Congreso Senado, podría disponer de dos canales de participación:

- Un canal en línea abierto, con página web y redes sociales. Se centrará en el análisis de temas concretos, con espacios de diálogo y debate, ofrecerá informes periódicos sobre el Mecanismo Rural de Garantía, con transparencia y documentación para el seguimiento de las políticas, animará la participación, permitirá conocer la opinión de las comunidades locales sobre los problemas y sobre las políticas concretas. La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas participará en el canal en línea.
- Una reunión presencial, con carácter bienal, conformada por representantes de entidades locales y organizaciones sociales del ámbito territorial afectado por la despoblación, con una convocatoria y orden del día acordados con dos meses de antelación por la Comisión Mixta.

En cuanto a su posible composición se propone la siguiente: en todo caso quienes participen, deberán contar con el respaldo de una institución, entidad local y un número significativo de personas asociadas o vecinos y vecinas. Sobre la ponderación de la participación podría repararse del siguiente modo:

- personas residentes en comarcas despobladas (20% de quienes participen o del peso en la ponderación)
- agentes y organizaciones sociales de este ámbito territorial, (20% de quienes participen o del peso en la ponderación)
- representantes de universidades, (20% de quienes participen o del peso en la ponderación)
- representantes de ayuntamientos de este ámbito territorial, (40% de quienes participen o del peso en la ponderación)

También, en relación con el tema participativo en cuestiones rurales nos parece muy aprovechable el modelo de gobernanza recogido en la reciente Ley 7/2022, de 30 de junio de Desarrollo Rural del País Vasco. En el propio objeto de la Ley se contempla es establecimiento de la «gobernanza y los mecanismos de colaboración interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en el ámbito del desarrollo territorial para conseguir los objetivos fijados por la ley» (art. 1,2). De modo más preciso, al regular la «Gobernanza» ésta se estructura «bajo dos enfoques de actuación en los que participarán distintos agentes:

a) Enfoque institucional, por el que se coordinarán, impulsarán, ejecutarán y supervisarán las principales actuaciones estratégicas sectoriales emanadas desde el Gobierno Vasco, diputaciones forales e instituciones locales, en el ámbito de sus competencias, con arreglo a los ejes de actuación prioritarios y objetivos sectoriales marcados en los programas de desarrollo territorial.

b) Enfoque público-privado local, por el que se propondrán e impulsarán actuaciones y proyectos sobre el terreno ligadas a los objetivos sectoriales marcados en cada programa comarcal de desarrollo rural, así como se gestionará la selección de proyectos, y se identificarán las herramientas financieras más eficaces para su puesta en marcha» (art. 12).

En virtud del citado «enfoque institucional» se asegura la participación y coordinación de todas las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma (cfr. el art. 13); y desde el «enfoque público-privado local», a través de la creación de «un servicio de gestión orientado al de-

sarrollo territorial» —que se denomina *Lurralde*—, estructurado en dos ámbito territoriales (comarcal y supracomarcal) se pretende articular mediante las «asociaciones de desarrollo rural», implicando de esta forma a diferentes entidades públicas y privadas, y, en definitiva del tejido socio-económico que las circunda (cfr. el art. 14). Además, se prevé la creación de la *Red Vasca de Desarrollo Rural* «con la finalidad de impulsar la conexión, coordinación y colaboración de las entidades y agentes implicados en el desarrollo rural» (cfr. art. 16)— y también se integra en el esquema de gobernanza a los «grupos de acción local» del programa LEADER (cfr. el art. 17). Se trata, en definitiva, de un original sistema de Gobernanza con un importante instrumento de desarrollo rural participativo que, aunque muy ligado a la idiosincrasia socioeconómica del País Vasco, podría ser replicado en alguno de sus componentes para otros territorios autonómicos.

Otra idea interesante del documento de la COTER-NAT es que las «autoridades, las regiones, los gobiernos locales, etc. deberían esforzarse por promover redes relacionadas con el diseño de políticas para las zonas rurales». Así, por ejemplo, como acabamos de ver, redes como la *Red vasca de desarrollo rural* o también foros participativos como es el caso de la *Presura* o «Feria Nacional para la Repoblación de la España Rural», un evento que se viene celebrando desde el año 2017 y que está promovida por El Hueco.

En conclusión, la efectividad del MRG se juega mucho en lo que se refiere a la «gobernanza territorial participativa» que permita hacer valer la «inteligencia de los territorios». Esto implica a todos los niveles, tanto políticos como administrativos, en la idea de mejorar la representatividad de todos los territorios. Desde la potenciación de los tradicionales instrumentos de participación pública y administrativa, así como con la puesta en marcha de nuevo mecanismos de gobernanza innovadora (creación de redes, co-gobernanza, co-creación de políticas, etc.). Y, en esta dirección, la institucionalización del referido *Foro Rural para la participación de la ciudadanía y de las comunidades locales de áreas despobladas y del medio rural*, podría desempeñar el papel para la necesaria participación públicas de las Comunidades rurales afectadas por los problemas del reto demográfico y el desdoblamiento rural.

5.4 SOBRE LA FUNCIONALIDAD DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO TERRITORIAL O DEMOGRÁFICO

Como ha quedado puesto de manifiesto en los apartados anteriores, el instrumento de la evaluación de las políticas públicas cobra un especial protagonismo en las normativas que se han aprobado con relación al reto demográfico y con el propósito de promover la dinamización rural de las zonas más despobladas. En efecto, de una parte, en la sumaria regulación del MRG por la Ley estatal 27/2022, se prevé que, en su configuración, se «incluirá, en todo caso: a) la incorporación de la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas...» (apartado segundo de la Disposición Adicional 6ª). Y, de otra parte, en las Leyes que, sobre dinamización demográfica, lucha contra la despoblación y desarrollo del medio rural, han aprobado varias Comunidades Autónomas (Galicia, Castilla-La Mancha y Extremadura), también aparece la «perspectiva demográfica» y la «evaluación de impacto demográfico». En estos casos, a diferencia de la regulación estatal del MRG, podría plantearse si las referencias al impacto demográfico no tienen por qué afectar necesariamente al medio rural, sin embargo, de la visión de conjunto de dichas leyes autonómicas se deduce claramente que la dinamización de mundo rural es uno de los motivos fundamentales para su aprobación.

En su análisis sobre un futuro «mecanismo rural de garantía», Pazos Vidal recomienda «superar los silos existentes e ir más allá de un procedimiento formalista tan típicamente nacional» y añade que «hay que evitar que el ejercicio se quede en un análisis jurídico sin combinarlo con otros de impacto económico, social y ambiental» (2021). De parecida opinión es Moyano Estrada (2022) en su comentario sobre la introducción del «rural proofing» en la nueva Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas de 2022; incidiendo en la importancia del establecimiento de una «buenos indicadores que permitan evaluar con rigor y eficacia el impacto de las políticas públicas», concluye: «De esa forma, el «rural proofing» podrá aplicarse con garantía de que será útil como herramienta de evaluación del impacto de las políticas públicas en los territorios rurales. En caso contrario, los informes de evalua-

ción se convertirán en inútiles obstáculos administrativos para la puesta en marcha de dichas políticas, como lamentablemente viene ocurriendo con otros tipos de indicadores de impacto».

En el documento de la COTER-NAT del Comité de las Regiones de la UE, se subraya la conveniencia de que «las cuestiones rurales deberían tenerse en cuenta en una fase temprana de la elaboración de las políticas, en el diseño de las mismas» y, por tal motivo, insiste en que «es útil decidir lo antes posible donde es necesaria y pertinente la comprobación de la perspectiva rural» (2022). Así, en las Leyes autonómicas aprobadas sobre dinamización demográfica y desarrollo rural se prevén informes para el análisis del impacto demográfico o territorial en los procedimientos de elaboración de proyectos normativos, así como en documentos de planificación (cfr. por ejemplo, el art. 8 de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia). Se trata, en definitiva, de una modalidad de evaluación «ex ante» —desde la perspectiva demográfica o territorial— que cumple con esa condición de prever sus efectos en la fase de diseño de las normas o instrumentos de planificación (una modalidad de evaluación a la que se refiere El Huevo en sus conclusiones finales). Una fase preliminar en que resulta de vital importancia el funcionamiento de los mecanismos y vías de participación a los que nos hemos referido en un apartado anterior.

También, desde la perspectiva participativa y omnicomprensiva del MRG, se recomienda la «integración de los impactos rurales en los informes de los diferentes organismos (*Consejo de Estado*, INAP, *Instituto de Estudios Fiscales*, *Consejo Económico y Social de España*, etc.) y, en particular, como es natural, la nueva función evaluadora la recién creada *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas* por la Ley 27/2022 (El Huevo, 2021).

En conclusión, constituyendo las evaluaciones de impacto territorial y demográfico instrumentos muy relevantes en la aplicación del proceso del MRG, debe evitarse que se conviertan en meros recursos procedimentales que burocraticen y compliquen la actividad pública. La importancia de su intervención anticipada en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de instrumentos normativos, de planificación o presupuestarios resulta vital para asegurar su incisividad en la resolución de

los verdaderos problemas rurales. Evaluaciones en las que, además, se asegure la participación las comunidades rurales y de todos los sectores, públicos y privados, concernidos.

5.5 ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN QUE DEBE SEGUIRSE. LA PARTICULAR RELEVANCIA DE LOS INDICADORES DE CUMPLIMIENTO Y LA «COGOBERNANZA» ENTRE LOS ORGANISMOS ESTATALES Y AUTONÓMICOS

El desarrollo del MRG se vincula, como ya vimos, con la metodología y procesos relativos al «análisis de impacto territorial» y al objetivo de una «mejor legislación» que vienen aplicándose en la UE desde varias décadas (El Hueco, 2021).

Por su parte el documento de la COTER-NAT se encarga de hacer un repaso de las más importantes herramientas de «evaluación del impacto territorial» utilizadas en la UE, así como la herramienta nº 34 del programa «legislar mejor» (*better regulation*) de la Comisión Europea. Métodos como la «ESPON TIA Quick Check» (un método de evaluación previa del impacto territorial con un enfoque híbrido basado en el concepto de vulnerabilidad), el «RHOMOLO» (modelo de equilibrio general computables espacial), la «LUISA» (plataforma de modelización territorial), el «EATIA» (ESPON y evaluación de impacto territorial), el «TARGET TIA», el método de «prospectiva territorial», etc. son algunos de los muchos modelos existentes en el análisis territorial. Pero no cabe entender que alguno sea más importante que otro ya que una idea principal es que hay que tener en cuenta la diversidad de ruralidades, sus especificidades (COTER-NAT, 2022). Igualmente, la ENRD recomienda, por su parte, que «los responsables políticos y los responsables de la formulación de las políticas tengan en cuenta las diferentes dimensiones de la ruralidad» (2022).

Así como en Europa existe una tipología urbano-rural de la Comisión Europea (que abarca todas las regiones de la UE a nivel de NUTS3), en el caso de España, la Ley 45/2007 de Desarrollo Rural Sostenible es-

tableció —a los efectos de la aplicación de los «Programas de Desarrollo Rural Sostenible»— su propia tipología de zonas rurales (en su art. 10,1):

«a) Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

b) Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

c) Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas»

De otra parte, para la aplicación de las metodologías que sean oportunas en cada caso se subraya la necesidad de desarrollar las capacidades y los conocimientos metodológicos de los responsables de la aplicación del MRG, en todos los niveles, con el fin de garantizar que el proceso se desarrolle adecuadamente (ENRD, 2022; COTER-NAT, 2022). Y, a tal fin, se sugiere garantizar «la disponibilidad de los recursos suficientes» (humanos y materiales) e incluso, la creación a escala nacional o regional de «un centro de conocimientos especializados con el fin de apoyar a las autoridades en la aplicación del mecanismo rural de garantía en la elaboración de las políticas públicas» (COTER-NAT, 2022). Y, además, «para la aplicación de las metodologías específicas de evaluación, a menudo es valioso o necesario el apoyo externo» (Ibídem, 2022).

Otra conclusión aparece con lógica meridiana para garantizar el éxito del MRG y es la necesidad de contar con «mecanismos claros de seguimiento» (ENRD, 2002) y, en particular, con buenos indicadores de cumplimiento de los que depende, en gran parte, la eficacia del MRG (Jiménez Martínez, 2020; Moyano Estrada, 2022). Y, como consecuencia de los instrumentos de evaluación «ex post» de las políticas públicas, debería garantizarse que «los resultados obtenidos en el análisis vayan a ser tenidos en cuenta e incluidos en las políticas que están siendo evaluadas» (REDR, 2021).

Por último, también en lo que se refiere a la evaluación de las políticas públicas, existe ya un ecosistema de evaluación de políticas públicas con el que necesariamente la nueva *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas* deberá interactuar, no sólo porque las responsabilidades son compartidas con otras administraciones, sino como una necesidad de mejor coordinación de políticas públicas como se evidenció en la pandemia (cogobernanza), evitando silos y barreras artificiales. Además, la nueva agencia tendrá necesariamente recursos limitados por lo que aprovechar el caudal de otras entidades que también realizan evaluaciones resulta no sólo eficaz sino eficiente.

En ese sentido, la nueva Ley 27/2022 sólo menciona la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) (artículo 3.3.), organismo también surgido al igual que la propia ley 27/2022, de los compromisos europeos de España con el Semestre Europeo y el Plan de Recuperación y que en 2021 creó una unidad específica de evaluación de políticas públicas. Sin embargo, conocidos son los dictámenes preceptivos del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo Económico y Social (asimismo, replicado a nivel autonómico, como el caso del CES Castilla y León, ya citado); por no hablar de todo el sistema de órganos de colaboración y de representación como la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL). Además, tanto el Tribunal de Cuentas como sus homólogos autonómicos u Organismos de Control Externo (OCEX) autonómicos está evolucionando de una auditoría fundamentalmente jurídico-económico-financiera a la llamada auditoría operativa, que fundamentalmente evalúa la eficacia real de las políticas. Un ejemplo destacado del caso que nos ocupa ha sido el su crítico informe del Tribunal de Cuentas de Castilla y León sobre las políticas contra la despoblación de la Junta (Martín Nájera, 2022).

Es, por tanto, necesario que el desarrollo reglamentario de la Ley 27/2022 establezca la articulación de las evaluaciones de impacto rural en los informes de los diferentes organismos del Estado y autonómicos, con un plan común de evaluación en relación con su ámbito de competencia respectivo, pues ello permitiría una mayor eficacia en la evaluación y una mayor eficiencia en el uso de los variados recursos de evaluación de políticas públicas que ya existen, dentro de una lógica de cogobernanza.

En conclusión, en la aplicación del MRG debe utilizarse la metodología clara de evaluación más adecuada a cada zona rural que presenta peculiaridades propias. Y una vez identificada la metodología apropiada a cada caso, es preciso dotar de suficientes medios materiales y personal especializado que esté capacitado para desarrollar su labor con conocimiento y eficacia. En el desarrollo de las metodologías es fundamental proveer mecanismos de seguimiento y, en particular, indicadores de cumplimiento. Y, del mismo modo, es necesario promover la coordinación y la «cogobernanza» entre las entidades públicas estatales y autonómicas que desarrollan actividades de evaluación y control de las políticas públicas y, particularmente, en lo que se refiere al desarrollo rural y las actividades relacionadas con el reto demográfico.

6. Referencias bibliográficas

- ATTERTON, J.: *Learning lessons from early Islands Communities Impact Assessments*, 2019. <https://pure.sruc.ac.uk/en/publications/learning-lessons-from-early-islands-communities-impact-assessment>
- ATTERTON, J.: *Analytical overview of rural proofing approaches and lesson learned. Background document END thematic group on rural proofing*, 2022.
- COMISIÓN EUROPEA: *Better Regulation Toolbox. Chapter 3 — Identifying impacts in evaluations, fitness checks and impact assessments*, 2021, pp. 296-303. https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_3.pdf
- CONFERENCIA EUROPEA SOBRE DESARROLLO RURAL: *Declaración de Cork 2.0, Una vida mejor en el medio rural*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf
- CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN: *Informe sobre la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas*, Zamora, 2020. <https://www.cccyl.es/es/informes/evaluacion-impacto-demografico-proceso-elaboracion-normas-2>
- DOMINGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: «Algunos apuntes acerca de la necesidad de repensar el ordenamiento jurídico y la técnica normativa como premisas para

- afrontar el reto demográfico y territorial», *Revista Española de la Función Consultiva*, 33 (2022), pp. 93-120. <https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n33.pdf#page=93>
- EL HUECO: *Ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia*, Soria, 2021. <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT THEMATIC GROUP ON RURAL PROOFING: *A Framework of Rural Proofing Actions*, 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/enrd_report_tg_rp_a_framework_of_rural_proofing_actions.pdf
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS: COMMISSION FOR TERRITORIAL COHESION POLICY AND EU BUDGET AND COMMISSION FOR TERRITORIAL COHESION POLICY NATURAL RESOURCES: *Rural proofing - a foresight framework for resilient rural communities*, 2022. https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20—%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter_nat_rural.pdf
- HOGAN, Phil: «¿Es el mecanismo rural de garantía la clave para desbloquear el potencial del desarrollo rural?», *Rural Connections. La Revista sobre Desarrollo Rural Europeo*, Otoño/Invierno, 2017.
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ, L.: «Los indicadores como tecnología de gobernanza en áreas rurales: síntesis y casos», en *Kultur*, nº 14 (2020), pp. 91-112. <https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/195782>
- MARTÍN NÁJERA, S.: «Informe de fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales de Castilla y León», en *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE: XIV Encuentros Técnicos de los OCEX de Santiago de Compostela*, REGO VILAR, S. (Coord.) Thomson Reuters-Aranzadi, 2022, pp. 361-36.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL: *Nota resumen. Consulta pública previa sobre el «Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado»*. 2021. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa_proyectos/2021/2021-05-17/NOTA_WEB_CONSULTA.pdf
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO: *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, 29 de

- marzo, 2019. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO: *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el reto demográfico*, 16 de marzo de 2021. https://www.miteco.gob.es/eu/plan_recuperacion_130_medidas_tcm35-528327.pdf
- MORENO GONZÁLEZ, G. (Dir.): *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons, Madrid, 2022.
- MOYANO ESTRADA, E.: «El «rural proofing» se incorpora a la legislación española», en *El Diario Rural. La voz de los pueblos*, 20 de diciembre de 2022. <http://eldiariorural.es/el-rural-proofing-se-incorpora-a-la-legislacion-espanola/>
- PAZOS VIDAL, S.: «Coordinar la inteligencia territorial, incluyendo la rural», *Agenda Pública del diario EL PAIS*, de 21 de junio de 2021. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17221/coordinar-inteligencia-territorial-incluyendo-rural>
- PÉREZ GABALDÓN, M.: «La ruralización de la legislación y las políticas pública en España. Especial referencia al estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana», *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, nº 36 (2022), pp. 239-270. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/La%20ruralización%20de%20la%20legislación%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20públicas%20en%20España.%20Especial%20referencia%20al%20estado%20de%20la%20cuestión%20en%20la%20Comunitat%20Valenciana.pdf
- RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL: «Rural proofing: la garantía de que el medio rural es tenido en cuenta en las decisiones políticas», 2021. http://www.redr.es/recursos/doc/2021/febrero_2021/824551315_1222021895.pdf
- SANZ LARRUGA, F. J.: «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho», en SANZ LARRUGA, F. J. y MÍGUEZ MACHO, L.: *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021(a), pp. 29-206.
- SANZ LARRUGA, F. J.: «Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación», en *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO, D. y MÍGUEZ MACHO, L. (Dirs.): Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021 (b) pp. 111-145.

- SANZ LARRUGA, F. J.: «Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico», *Revista Española de la Función Consultiva*, 33 (2022), pp. 69-92. <https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n33.pdf#page=69>
- SHERRY, E. y SHORTALL, S.: «Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs», *Journal of Rural Studies*, 68 (2019), pp. 336-343.
- SORIANO MORENO, S.: «Metodologías jurídicas feministas para el abordaje del reto demográfico», *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, nº 13 (2022), pp. 2-26.
- VAN DER BARG, B.: «Inter-administrative cooperation on EU affairs in The Netherlands: a formal code as basis for a broad structured dialogue and consultation», *Tempo Exterior*, 44 (2022), pp. 65-74. https://www.igadi.gal/wp-content/uploads/tempoexterior_44_web-65-74_en_0.pdf