



OBSERVATORIO DE  
LA DESPOBLACIÓN

---

## Ruralizar la legislación para dinamizar las comunidades con desafíos demográficos: estado de la cuestión

*José Luis Domínguez Álvarez*

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO  
01/2024

---

El **Observatorio de la Despoblación** de la provincia de Guadalajara surgió por iniciativa de la Diputación de Guadalajara y de la Universidad de Alcalá a través de su Fundación.

Es un lugar de encuentro entre la academia, la administración, las instituciones públicas y privadas, para el debate y el análisis de las políticas de la lucha contra la despoblación y la mejora del medio rural. Un espacio abierto para el trabajo colaborativo, también con las organizaciones sin fines de lucro.

Su función es promover estudios e investigaciones, celebrar jornadas y seminarios, y realizar publicaciones que sirvan de inspiración para el diseño y la implementación de políticas públicas innovadoras en el este ámbito.

Por iniciativa de:



Universidad  
de Alcalá



FUNDACIÓN  
GENERAL  
UNIVERSIDAD  
DE ALCALÁ

Desarrollado por:



INSTITUTO UNIVERSITARIO  
de Análisis Económico y Social

*«No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas y, sobre todo, que se guarden y se cumplan...»<sup>1</sup>.*

El Quijote. Miguel de Cervantes Saavedra

---

<sup>1</sup> Pasaje de la carta del intrépido hidalgo, don Quijote de la Mancha, dirigido a Sancho Panza, Gobernador de la Ínsula Barataria, en la que reza textualmente lo siguiente: «[n]o hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas, y sobre todo que se guarden y cumplan, que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen, antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas, que al principio las espantó, y con el tiempo la menospreciaron y se subieron sobre ella». *Vid.* CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de, *El Ingenioso Caballero Don Quijote de la Mancha*, 2ª parte, Capítulo LV. Madrid: Juan de la Cuesta, 1615.

## RURALIZAR LA LEGISLACIÓN PARA DINAMIZAR LAS COMUNIDADES CON DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS: ESTADO DE LA CUESTIÓN

### RESUMEN

En los últimos tiempos, cada vez son más los documentos programáticos emanados de las Instituciones europeas y las Administraciones públicas españolas que inciden en la necesidad de acometer reformas de calado orientadas a incluir la visión rural en el ordenamiento jurídico y simplificar la burocrática prosa de los procedimientos administrativos como presupuesto para abordar el reto demográfico y territorial. Sin embargo, hasta la fecha esta vía solamente se ha explorado con el propósito de afrontar una reforma parcial e inacaba del régimen local que permita facilitar el liderazgo y la toma de decisiones de los gobiernos locales. La tradicional situación de olvido y abandono de los territorios rurales exige ir mucho más allá, y requiere un análisis minucioso y ambicioso del corpus normativo para detectar los cuellos de botella y estrangulamientos que la superposición de múltiples instrumentos jurídico-administrativos, ideados desde una órbita urbanita y capitalina, ha generado en las áreas rurales, contribuyendo con ello al enmudecimiento de las comunidades rurales y a la aceleración de los procesos de vaciamiento demográfico. En este contexto, el presente estudio pretende no solamente poner de relieve la importancia de avanzar en el establecimiento de medidas de discriminación jurídica positiva en favor de los territorios rurales, sino también, facilitar una foto fija de las iniciativas impulsadas en la materia hasta la fecha por los diferentes territorios de la geografía española.

### Palabras clave

Derecho administrativo; reto demográfico; *rural proofing*; igualdad; racionalidad normativa.

### ABSTRACT

*In recent times, more and more programmatic documents emanating from European institutions and Spanish public administrations have been stressing the need to undertake far-reaching reforms aimed at including the rural vision in the legal system and simplifying the bureaucratic prose of administrative procedures as a prerequisite for tackling the demographic and territorial challenge. Nowadays, however, this avenue has only been explored with the aim of tackling a partial and unfinished reform to the local regime to facilitate local government leadership and decision-making. However, the traditional situation of neglect and abandonment of rural territories requires going much further, and calls for a thorough and ambitious analysis of the normative corpus in order to detect the numerous bottlenecks and difficulties that the superimposition of a plurality of legal-administrative instruments, devised from an urban and capital orbit, has generated in rural areas, thus contributing to the dumbing down of rural communities and the acceleration of demographic emptying processes. In this context, this study aims not only to highlight the importance of making progress in the establishment of positive legal discrimination measures in favour of rural territories, but also to provide a snapshot of the initiatives promoted in this area to date by the different territories in Spain.*

### Key words

*Administrative law; demographic challenge; rural proofing; equality; normative rationalization.*

## AUTORÍA

**José Luis Domínguez Álvarez** es Docente e Investigador del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca especializado en el análisis jurídico-administrativo del reto demográfico y territorial. Fruto de ello dispone de más de cuarenta publicaciones en algunas de las revistas más conocidas del Derecho español de la especialidad (Revista General de Derecho Administrativo, Revista Española de Derecho Administrativo, Revista Aranzadi Derecho y Nuevas Tecnologías, etc.), así como en algunas de las revistas internacionales más destacadas en su área de conocimiento (Revista Digital de Derecho Administrativo, Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, etc.). A este conjunto de artículos de revista hay que sumar más de cuarenta contribuciones en obras colectivas publicadas en las más prestigiosas casas editoriales (Thomson Reuters-Aranzadi, Tirant lo Blanch, Wolters Kluwer, Comares, Iustel, Colex, etc.). Así mismo, cuenta en su haber con un total de siete monografías, cuatro individuales y tres en coautoría.

En idéntico sentido, conviene destacar su labor como experto en materia de reto demográfico y territorial, como demuestran su comparecencia en la Comisión de Despoblación del Senado de España (2022) o su nombramiento como vocal experto del Consejo de Dinamización Demográfica de la Junta de Castilla y León (2023).

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
1. CLARIFICANDO LOS CONTORNOS PROPIOS DE UNA AUTÉNTICA POLÍTICA PÚBLICA DE RETO DEMOGRÁFICO Y TERRITORIAL: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN.....	8
1.1. Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: punto de partida de una nueva política de estado en construcción .....	8
1.2. La llegada de los Fondos Next Generation EU y su impacto en los territorios rurales: el advenimiento de la cohesión socio territorial como objeto de actuación prioritario del poder público.....	10
2. EL PLAN DE MEDIDAS FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO: LA ARTICULACIÓN DE UN SISTEMA DE INVERSIONES TANGIBLES PARA LA DINAMIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES RURALES .....	13
3. HACIA EL DISEÑO DE UNA LEGISLACIÓN EN CLAVE RURAL: AVANCES Y RESISTENCIAS.....	15
4. EL IMPULSO DEL «RURAL PROOFING» COMO PREMISA PARA REVERTIR LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y AFRONTAR EL RETO DEMOGRÁFICO .....	22
4.1. «Rural proofing»: un intento de ruralizar las leyes .....	22
4.2. La paulatina implantación del «mecanismo rural de garantía» en España.....	23
5. CONCLUSIONES .....	25
BIBLIOGRAFÍA.....	25

## INTRODUCCIÓN

Cinco años no son pocos desde luego para hacer una valoración de los diferentes hitos encargados de conformar la política pública de reto demográfico y cohesión territorial. En efecto, desde que el Boletín Oficial del Estado recogiera la publicación del Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Su finalidad era proceder a la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante, como resultado de la Conferencia de Presidentes celebrada con fecha 17 de enero de 2017, encuentro en el que se acordó expresamente impulsar las medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos, encomendando al Gobierno de la Nación, con la colaboración de las distintas Administraciones Públicas, la elaboración de una estrategia nacional frente al reto demográfico de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante. y se regula su régimen de funcionamiento, el cual pese a experimentar una primera fase de parálisis e inacción institucional supuso después un verdadero aldabonazo para visibilizar los desequilibrios territoriales y el abandono al que los poderes públicos habían sometido a las comunidades rurales<sup>2</sup>, se han

---

<sup>2</sup> Como recuerda BELLO PAREDES, S.A., «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 19, 2023, p. 132; «en el año 2015 el Senado aprobó la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales (543/000007)».

Dentro de las recomendaciones adoptadas con el voto unánime de todos los grupos parlamentarios que participaron en dicha ponencia se encuentran: (i) delimitar y diferenciar zonas o territorios escasamente poblados utilizando como criterio identificador aquellos municipios que han perdido población desde el año 1950 y tienen una densidad inferior a 10 habitantes por km<sup>2</sup>; (ii) que por las diversas administraciones estatal, autonómica, provincial y local se establezcan las acciones políticas necesarias para garantizar la permanencia de la población en el mundo rural y especialmente de la mujer joven en estos municipios como eje vertebrador y de desarrollo demográfico en el medio rural buscando la conciliación familiar, laboral y social; (iii) conseguir para estos municipios el mayor reparto posible tanto de fondos económicos de la Administración del Estado como de la Unión Europea utilizando parámetros discriminatorios positivos que le permitan el incremento de estas ayudas en relación a los núcleos con mayor número de población; (iv) adoptar cuantas disposiciones sean necesarias para conseguir la mayor coordinación entre todas las Administraciones públicas implicadas en el mundo rural para aunar esfuerzos, acceder a los diversos programas de los fondos europeos (Plan 2014-2020 de la UE), su aplicación con la metodología LEADER y se establezcan medidas que impliquen discriminación legal positiva para generar empleo y actividad económica en el mundo rural; (v) que las Administraciones públicas asuman el compromiso de ofrecer a los habitantes de estas poblaciones los servicios básicos que garanticen su permanencia (salud, educación, ayuda a mayores, alimentación) para que sus habitantes puedan afrontar los problemas que se plantean en los territorios despoblados que son su lugar de residencia; (vi) pedir a las Administraciones local, provincial, autonómica, estatal y europea que adopten las medidas fiscales, sociales y financieras estableciendo los incentivos económicos necesarios que permitan apoyar a los emprendedores y empresas que se quieran asentar de forma permanente en estos medios rurales así como a las personas, profesionales, funcionarios y empresas que estén asentados en estos núcleos rurales y evitar así su despoblación; (vii) mejorar las comunicaciones entre territorios que faciliten el transporte y se cree un sistema transversal y vertebrado de comunicaciones dentro de los territorios rurales; (viii) asegurar las nuevas tecnologías de la información en los centros rurales con pleno acceso a internet y completa cobertura de la telefonía móvil como medio de fijar población; (ix) mantener el empleo y la productividad impulsando los propios recursos naturales de la población, y que permitirán activar el turismo rural, que dinamizará el sector de la hostelería y de casas rurales así como apoyar el emprendimiento ganadero (incentivando la incorporación de nuevos ganaderos), agrario, forestal, medioambiental, agroalimentario de estas zonas rurales y rehabilitación de espacios naturales como generador de recursos; y (x) buscar la mayor coordinación de todas las Administraciones e instituciones implicadas en la lucha contra la despoblación rural con el respeto a su ámbito competencial, apoyando y priorizando inversiones públicas generadoras de empleo en el mundo rural.

producido un buen número de conquistas y avances jurídico-administrativos que nos acercan a un modelo de desarrollo socio territorial más justo, igualitario y cohesionado. En palabras de la Federación Española de Municipios y Provincias, cuatro son «las figuras que pueden explicar los desafíos demográficos a los que hay que enfrentarse multidimensional y multiseccionalmente: la baja densidad; el envejecimiento, la caída de la natalidad y la pérdida continuada de la población. Los datos no hacen más que subrayar la urgencia de poner en marcha decididas políticas de Estado que pasen de las palabras a los hechos, con un riguroso planteamiento de medidas prácticas e incorporando la lucha contra la despoblación como un principio a tener en cuenta en todos los planes y líneas de acción de las administraciones públicas»<sup>3</sup>.

## 1. CLARIFICANDO LOS CONTORNOS PROPIOS DE UNA AUTÉNTICA POLÍTICA PÚBLICA DE RETO DEMOGRÁFICO Y TERRITORIAL: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

Ciertamente, en los últimos tiempos las diferentes Administraciones públicas han destinado innumerables esfuerzos a impulsar diferentes instrumentos de planificación de distinto rango y alcance, ya sea en forma de agendas, directrices, estrategias, informes o planes, con el propósito de articular una respuesta orquestada para hacer frente al reto demográfico y territorial en un claro intento de poner freno a la sangría poblacional y el vaciamiento progresivo que experimentan extensas regiones de la geografía peninsular. Paralelamente, aunque en menor medida, diversos territorios se han lanzado a la promulgación de leyes autonómicas de carácter sectorial proclamadas con idéntico objeto<sup>4</sup>.

En efecto, tras una prolongada y tortuosa travesía, el reto demográfico y territorial ha terminado permeando en la hoja de ruta de los poderes públicos hasta convertirse en un elemento esencial de la acción administrativa con el propósito de paliar la tradicional situación de abandono institucional al que, hasta hace no mucho tiempo, salvo en honrosas excepciones, se había sometido a las comunidades rurales.

### 1.1. Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: punto de partida de una nueva política de estado en construcción

Ello ha sido posible, en gran parte, por la enérgica irrupción del componente demográfico y territorial en el seno de la Administración General del Estado<sup>5</sup>, hecho que ha propiciado una variación sustancial en el grado de sensibilidad y en la forma de percibir el fenómeno de la ruralidad, convirtiendo a las comunidades rurales en epicentro de una acción institucional coordinada y ordenada sin precedentes conocidos<sup>6</sup>. Así, el Consejo de Ministros aprobó, con fecha 29 de marzo de 2019, un importante Acuerdo sobre las Directrices Generales de la

---

<sup>3</sup> Vid. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España. Documento de acción de la Comisión de Despoblación de la FEMP*, Madrid, 2017, p. 5.

<sup>4</sup> Esta cuestión ha sido analizada de manera más prolija con ocasión del estudio DOMÍNGUEZ 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», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020, pp. 93-119.

<sup>5</sup> Esta transformación radical de la atención de los intereses de las comunidades rurales por parte de los poderes públicos, y especialmente de las Administraciones públicas, se ha colmatado con el reciente nombramiento por parte del Consejo de Ministros, de D. Francesc Xavier Boya Alós, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), como Secretario General para el Reto Demográfico.

<sup>6</sup> Pese a la existencia de meritorios precedentes, tales como la adopción de la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña o la celebrísima y vigente Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, hasta la fecha la Administración General del Estado no había procedido a delimitar los contornos de una política propia de reto demográfico y territorial.



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.

Dichas directrices plantean una Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todos los departamentos a través del trabajo de un grupo interministerial, incorporando la perspectiva demográfica en el análisis de las diferentes actuaciones sectoriales. Las directrices centran la Estrategia en las tres cuestiones demográficas acordadas en la IV Conferencia de Presidentes: (i) despoblación; (ii) envejecimiento; y (iii) efectos de la población flotante. Asimismo, recoge un diagnóstico de las principales variables de población en España, presentado previamente a las Comunidades Autónomas. A este respecto, conviene recordar que el Presidente del Gobierno y los Presidentes de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, convinieron en la VI Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, afrontar los cambios demográficos que afectan a España, y, de forma concreta, acordaron las siguientes cuestiones: (i) impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos; (ii) elaborar y desarrollar, por parte del Gobierno de España, y contando con la colaboración de las Comunidades Autónomas, las Ciudades con Estatuto de Autonomía y las Entidades Locales, una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante; y (iii) defender ante las autoridades de la Unión Europea la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta y den respuesta a los desafíos demográficos, que en la mayoría de los aspectos son comunes a todos los Estados miembros, entre otras importantes cuestiones.

De esta forma, todos los ministerios incorporan a las Directrices de la Estrategia más de 80 medidas, referidas a jóvenes, mujeres, atención a la población rural, emprendedores, turismo, implantación de la Administración en el territorio o actividad económica, las cuales se agrupan en torno a siete objetivos transversales: (a) garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020; (b) asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio; (c) 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; (d) avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos; (e) eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos; (f) mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios, sin exclusiones, en escenarios de oportunidades; y (g) alinear las líneas de acción y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

En lo que respecta a las líneas de acción prioritarias<sup>7</sup>, las Directrices contemplan, en primer término, un conjunto de actuaciones orientadas a afrontar la despoblación de las áreas rurales, entre las que se encuentran garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad; mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas

---

<sup>7</sup> Vid. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 70-73.

actividades económicas y el fomento del emprendimiento; así como a favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural<sup>8</sup>.

En segundo lugar, las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico esbozan una serie de iniciativas prioritarias con las que se pretende dar respuesta al reto demográfico y afrontar los desequilibrios de la pirámide poblacional<sup>9</sup>. En este sentido, se apuesta por: (i) fortalecer la coordinación de las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio; (ii) apoyar el impulso de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional; (iii) facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio; (iv) garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea; (v) asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia; (vi) trabajar, en coordinación con la Unión Europea, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio; (vii) así como por facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

Con todo ello, las Directrices han permitido afrontar las distintas dimensiones del reto demográfico y territorial, sentando las bases de una auténtica Política de Estado en la materia, mediante la inclusión de la cuestión rural de forma transversal en la acción de gobierno, el fomento del compromiso y la acción coordinada de todas las Administraciones públicas y el fortalecimiento de la colaboración pública privada. Todo ello con el firme propósito de diseñar soluciones innovadoras tendentes a avanzar en la transformación estructural del país, garantizar la igualdad de oportunidades y la cohesión social y territorial, para todas las personas, independientemente de su lugar de residencia<sup>10</sup>.

## **1.2. La llegada de los Fondos Next Generation EU y su impacto en los territorios rurales: el advenimiento de la cohesión socio territorial como objeto de actuación prioritario del poder público**

Por su parte, el Plan de Recuperación para Europa aprobado por las Instituciones europeas con el firme propósito de ayudar a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de la COVID-19 supone, con un importe de 1'8 billones de euros, el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la Unión Europea<sup>11</sup>. Dicho instrumento representa además una oportunidad sin precedentes para dinamizar las áreas rurales escasamente pobladas. El instrumento Next Generation EU se divide a su vez en dos mecanismos principales: el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, con el que, a través de préstamos y subvenciones, se pretende apoyar las reformas e inversiones previstas por los Estados miembros en sus planes de recuperación y resiliencia, y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) que amplía las medidas ya puestas en marcha en respuesta al

---

<sup>8</sup> Vid. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2019, pp. 38-41.

<sup>9</sup> El diagnóstico general no es suficiente cuando se pretende abordar un problema de semejante dimensión histórica, por ello es preciso delimitar la intensidad del fenómeno en las distintas provincias y territorios afectados, para calibrar mejor su posición actual y ajustar el tipo de políticas que deban llevarse a cabo. Cfr. BANDRÉS, E. y AZÓN, V., *La despoblación de la España Interior*, Funcas, Madrid, 2021.

<sup>10</sup> Vid. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «Hacia el diseño de nuevos instrumentos para afrontar el reto demográfico y territorial: de la potestad de planificación de las administraciones públicas a la transformación del ordenamiento jurídico», en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dir.), *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Thompson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 115 y ss.

<sup>11</sup> Las partidas adicionales previstas en el presupuesto a largo plazo, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea, junto con el instrumento temporal Next Generation EU, dotado con un importe de 750 mil millones de euros, ayudaran a reconstruir la Europa posterior al COVID-19, permitiendo avanzar con paso firme hacia una Europa más ecológica, digital y resiliente.

SARS-CoV-2 a través de los Programas Operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo Europeo Social (FSE), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

Como es sabido por todos, con la finalidad de instrumentalizar y planificar el importante volumen de inversiones procedentes de este hito en el proceso de la integración europea, el Gobierno de España presentó con fecha 7 de octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede»<sup>12</sup> (en adelante PNRTR), el cual se sustenta en cuatro ejes prioritarios, como son la transición ecológica, la transformación digital, la promoción de la igualdad de género y el fomento de la cohesión social y territorial. A este respecto, conviene señalar que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede» no solamente se inspira y elabora sobre la base de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, sino que además contempla entre sus líneas directrices un apartado específico bajo la nomenclatura «España verde», con la finalidad de mitigar los enormes costes sociales y económicos, tanto para las economías domésticas como para empresas y presupuestos públicos (riesgos sanitarios y geoestratégicos) derivados de la crisis ambiental asociada al cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Estos ejes se concretaron en varios objetivos como, por ejemplo: digitalización de más de un millón de pymes, formación de más de 2,6 millones de personas en competencias digitales, extensión de la banda ancha al 100% de la población, despliegue eficaz del 5G, impulso de 165 destinos turísticos sostenibles, rehabilitación de más de un millón de viviendas, alcanzar una flota de 250.000 vehículos eléctricos, despliegue de más de 100.000 puntos de recarga y completar los corredores ferroviarios Atlántico y Mediterráneo.

Para ello, el Plan contiene 212 inversiones y reformas divididas en diez grandes políticas «palanca o tractoras» de reforma estructural, alineadas con las prioridades generales del NGEU, con la finalidad de incidir directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación del tejido económico y social español. Estas diez políticas palanca son: (i) agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura; (ii) infraestructuras y ecosistemas resilientes; (iii) transición energética justa e inclusiva; (iv) una Administración para el siglo XXI; (v) modernización y digitalización del ecosistema de nuestras empresas; (vi) pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo del Sistema Nacional de Salud; (vii) educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; (viii) nueva economía de los cuidados y políticas de empleo; (ix) impulso de la industria de la cultura y el deporte; y (x) modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Dentro de estas diez grandes políticas tractoras destaca, en primer término, el impulso de la vertebración y la cohesión territorial, bajo la etiqueta «*Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura*»<sup>13</sup>, la cual incorpora un conglomerado de medidas específicas para las áreas rurales con importantes desafíos demográficos, con la finalidad de impulsar la innovación social y territorial y facilitar el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, la fijación de población, la atracción de talento, la prestación de servicios, así como un uso sostenible de los recursos endógenos.

Con la finalidad de alcanzar estos ambiciosos objetivos, el PNRTR, establece tres componentes diferenciados que vehicularán las inversiones a implementar en los próximos años, como son:

---

<sup>12</sup> El 16 de junio de 2021, la Comisión Europea escenificó la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por España, el cual representa un montante total de 69.500 millones de euros en transferencias directas, que se podrán ampliar hasta más de 140.000 en créditos, si fuera necesario, hasta 2026.

<sup>13</sup> Representa una inversión de 14.407 millones de euros, o lo que es lo mismo, el 20,7% de los fondos gestionados a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede». Vid. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede»*, Madrid, 2020, p. 118.

- a) *Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos*. El objetivo fundamental de este componente es impulsar la descarbonización de la movilidad urbana, la mejora de la calidad del aire y de la calidad de vida en las ciudades. Para ello, se prevé el despliegue de un plan de choque con medidas dirigidas al propio tejido de la ciudad y a sus infraestructuras, así como a la potenciación y optimización del transporte urbano y metropolitano, sin olvidar el impulso a la electrificación de la movilidad y la mejora de la calidad del aire.
- b) *Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana*. Este componente tiene como objetivos principales el impulso a la rehabilitación del parque edificado en España<sup>14</sup>, en línea con la *Renovation Wave europea*<sup>15</sup>, así como el incremento del parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, contribuyendo a la activación de este sector y a la generación de empleo y actividad en el corto plazo. Para ello, se implementará la Agenda Urbana Española, potenciando la vivienda en alquiler social e impulsando la actividad de rehabilitación y regeneración urbana como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario, lo que permitirá avanzar en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía y clima, y de digitalización. De forma adicional, se incluye un paquete dirigido específicamente a actuaciones en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes, contribuyendo a abordar el Reto Demográfico desde la regeneración urbana y rural.
- c) Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero. Consciente de que los sectores agroalimentarios<sup>16</sup> y pesquero juegan un papel fundamental en la gestión eficiente de los recursos naturales, en línea y como complemento de la nueva Política Agrícola Común 2023-2027 (PAC), el Plan prevé un conjunto de reformas para mejorar la gestión de regadíos, de la ganadería y la revalorización de los suelos agrícolas, impulsando la digitalización y las cadenas de valor verdes a lo largo de todo el ciclo de producción, distribución, consumo y reutilización. Para ello, la Administración General del Estado prevé impulsar un proyecto tractor en el sector agroalimentario que contemplará, entre otras actuaciones, la producción con foco en eficiencia productiva y logística, la mejora de la relación con el cliente y el impulso de una Industria Transformadora 4.0. Asimismo, se apostará por mejorar la trazabilidad, la seguridad alimentaria y la calidad e información al consumidor, así como la medición

---

<sup>14</sup> Como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética significativamente superiores a las actuales que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). *Vid. op. cit.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Plan de Recuperación...*, p. 145.

<sup>15</sup> En 2020 la Comisión Europea publicó una nueva estrategia para impulsar la renovación denominada «*A Renovation Wave for Europe – Greening our buildings, creating jobs, improving lives*». Esta estrategia tiene como objetivo duplicar las tasas anuales de renovación energética durante los 10 próximos años. Además de reducir las emisiones, estas renovaciones mejorarán la calidad de vida de las personas y contribuirán a crear multitud de empleos verdes adicionales en el sector de la construcción. *Vid.* COMISIÓN EUROPEA, *A Renovation Wave for Europe – Greening our buildings, creating jobs, improving lives*, Bruselas, 2020 [COM/2020/662 final].

<sup>16</sup> Con este propósito, recientemente, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha puesto en marcha el II Plan de Acción de la Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y del medio rural (2021-2023), mediante el cual se ponen en marcha 21 actuaciones con un importe de 64 millones de euros, orientadas con carácter prioritario a la reducción de la brecha digital, la apertura y uso de datos y el apoyo al sector empresarial agroalimentario, especialmente a las pymes. *Vid.* MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *II Plan de Acción de la Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y del medio rural*, Madrid, 2021, p. 20.

y el control de impactos ambientales mediante el uso de la tecnología, la interoperabilidad de los datos, o el fomento del emprendimiento en el territorio<sup>17</sup>.

Asimismo, en línea con la nueva política europea de pesca, se prevé el desarrollo de la economía azul y reformas tendentes a la explotación sostenible de los caladeros, la protección de la biodiversidad y de la riqueza de las zonas marinas.

## 2. EL PLAN DE MEDIDAS FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO: LA ARTICULACIÓN DE UN SISTEMA DE INVERSIONES TANGIBLES PARA LA DINAMIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES RURALES

No obstante, conviene señalar que fruto de la importancia que posee la vertebración social y territorial del Estado en el nuevo ciclo de programación de políticas públicas, las inversiones destinadas a revitalizar la ruralidad no se limitan únicamente a los componentes enunciados con anterioridad, impregnando por consiguiente la totalidad de las palancas tractoras del PNRTR. Para ello, se ha articulado el Plan de Medidas frente al Reto Demográfico «Pueblos con futuro» (PMRD)<sup>18</sup>, adoptado el pasado 16 de marzo de 2021 por la Comisión Delegada para el Reto Demográfico, instrumento de planificación mediante el que se pretenden impulsar 130 políticas activas estratégicas para luchar contra la despoblación, agrupadas en 10 grandes ejes que suponen una inversión de 10.000 millones de euros orientada a zonas rurales y pequeños municipios, con la finalidad de reforzar el compromiso de las Administraciones públicas con la necesaria garantía de la cohesión social y territorial, en el marco de la Estrategia Nacional de Reto Demográfico. Estos 10 grandes ejes de actuación se corresponden con: (i) impulso de la transición ecológica; (ii) transición digital y plena conectividad territorial; (iii) desarrollo e innovación en el territorio; (iv) impulso del turismo sostenible; (v) igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes; (vi) fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial; (vii) refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización; (viii) bienestar social y economía de los cuidados; (ix) promoción de la cultura; y (x) reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico..

El Plan contribuye al cuarto pilar del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la promoción de la cohesión social y territorial, gracias al impacto coherente de todos los componentes a través en particular de la reducción de la brecha digital y la modernización de los instrumentos públicos de redistribución de la renta de los hogares.

El Plan se orienta hacia un amplio conjunto de objetivos para impulsar la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas. Entre estos objetivos destacan: (i) el estímulo de la innovación; (ii) la plena conectividad digital; (iii) el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; (iv) la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; (v) la adecuada prestación de los servicios básicos; o (vi) la incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.

Con el propósito de alcanzar todos esos ambiciosos objetivos, el PMRD articula un plan de choque sobre equipamientos sociales, un plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, un plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión, un pacto por la ciencia y la innovación y el refuerzo a las capacidades del sistema nacional de salud, así como la modernización de las Administraciones públicas<sup>19</sup>. También contempla una serie de importantes previsiones en otras cuestiones capitales para el

---

<sup>17</sup> Vid. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *España Digital 2026*, Madrid, 2020, p. 59.

<sup>18</sup> Vid. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO: *Plan de recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2021, p. 76.

<sup>19</sup> Vid. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Un medio rural vivo y sostenible. Informe 02/2021, aprobado en sesión extraordinaria del Pleno de 7 de julio de 2021*, Madrid, 2021, p. 101.

fomento de la cohesión territorial como son la extensión de la banda ancha ultrarrápida a aquellas zonas que en la actualidad no disponen de ella, el impulso al despliegue de redes 5G o actuaciones de inclusión digital mediante el refuerzo de la formación digital en zonas de declive demográfico<sup>20</sup>.

Igualmente, se prevé el impulso de los servicios públicos en el medio rural, como las oficinas municipales de justicia, o la mejora de la seguridad en estas áreas. También se prevé el acercamiento de la Formación Profesional a los núcleos en riesgo de despoblación como parte de la modernización de la Formación Profesional prevista en el Plan, actuaciones de conservación y restauración del patrimonio natural y cultural en áreas con déficit demográfico, un impulso a la gestión forestal sostenible y el despliegue de la bioeconomía, y, finalmente, una Estrategia de Transición Justa. Con ella se busca fomentar el empleo y la creación de actividad en los territorios afectados por la transición energética, para que las personas y las regiones aprovechen al máximo las oportunidades de esta transición.

Si bien es cierto que habrá que esperar para comprobar con exactitud los efectos que la puesta en marcha de este haz de políticas públicas está generando en la dinamización de las economías locales y en la revitalización de los territorios rurales destinatarios, conviene destacar que ya existen una serie de evidencias tangibles que invitan al optimismo

Otros autores, en cambio, no poseen la misma opinión, para quienes «la estrategia frente a la despoblación del gobierno de España incurre en una serie de errores en su enfoque, eminentemente cuantitativo, sectorial, desde arriba y funcional, al margen de la voluntad de las personas sobre dónde y cómo vivir, que debería ser la clave. Subyace como objetivo principal el incremento de población, imposible. Las medidas son presentadas de forma aluvional, corta y pega de ministerios sin razonar cómo integrarían una estrategia coherente e interdepartamental, con valor añadido. Además, temas relevantes como la vivienda, la movilidad, así como la inmigración y nuevos residentes, son omitidos (...) los objetivos no quedan claros dentro de un enfoque funcional y orgánico de los territorios, muy convencional pero poco relevante. No se repara en las asociaciones e instituciones informales, que activan el capital social rural, ni tampoco las aspiraciones de tipo personal ajenas a la renta y el consumo [...] Las medidas carecen de sentido estratégico, sin marcos de referencia analíticos o institucionales que las articulen con cierto sentido, enunciadas en modo declarativo, omitiendo algunos de los retos más relevantes como la vivienda, la población inmigrante, y la movilidad rural en áreas funcionales supramunicipales. Aunque sí hay novedades en la gobernanza para cooperar horizontal y verticalmente, incluso con agentes sociales y sociedad civil, aportación muy importante; en cambio no valora el saber hacer en la gestión de programaciones que sí han dinamizado el rural periférico como el LEADER, y se insiste en enfoques desde arriba sectoriales. Se plantean inversiones muy costosas en factores duros, sigue el culto hacia las infraestructuras, como siempre las de transporte y ahora las telemáticas, evaluadas con sesgos, en lugar de los intangibles que tienen que ver con el talento, la tolerancia y la creatividad, más relevantes en un emergente capitalismo creativo postmaterial de una sociedad sostenible más humana y cuidadora»<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Sobre esta cuestión, más ampliamente *vid.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M., «La conectividad de los territorios rurales como premisa para el fomento de la dinamización y la sostenibilidad de las áreas con desafíos demográficos: más allá de brechas y promesas», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Coords.), *La economía social y el desarrollo sostenible*, Colex, A Coruña, 2022, pp. 411-443.

<sup>21</sup> *Vid.* SÁEZ PÉREZ, L.A., «Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España», en *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural= Journal of depopulation and rural development studies*, núm. 33, 2021, p. 7.

Ciertamente, los últimos esfuerzos destinados por la Administración General del Estado no solamente han permitido conformar una auténtica Política de Estado en materia de reto demográfico y territorial, situando la problemática de las comunidades rurales en el centro de la agenda política y gubernamental, sino que además han traído consigo la aplicación de un enfoque transversal, combinando el reto demográfico con una nueva visión a largo plazo de las áreas rurales, lejos del cortoplacismo, la intermitencia y la dispersión que había caracterizado la actuación del poder público para con las áreas rurales hasta la fecha. Así mismo, han permitido visibilizar el potencial económico, medioambiental, patrimonial, etc., que atesoran las comunidades rurales, deconstruyendo perniciosos estereotipos y transformando el imaginario colectivo sobre el fenómeno de la ruralidad.

No obstante, hay una serie de fenómenos que ya son plenamente visibles y es que las elevadas exigencias burocráticas y los exorbitados requerimientos normativos están imposibilitando en gran medida que las inversiones permeen en los territorios rurales, toda vez que los municipios no disponen de los recursos materiales ni humanos para hacer frente a la compleja tramitación de los Fondos Next Generation EU.

### 3. HACIA EL DISEÑO DE UNA LEGISLACIÓN EN CLAVE RURAL: AVANCES Y RESISTENCIAS

Una evolución similar ha experimentado la producción normativa. En los últimos años no solamente se han diseñado los contornos propios de una auténtica política de reto demográfico y territorial multinivel, sino que además se ha puesto de relieve la sinrazón en la que había incurrido nuestro legislador en numerosas ocasiones sometiendo a los territorios rurales a una hipertrofia normativa desmedida que parte del más absoluto desconocimiento de la realidad propia de las comunidades rurales. Algunos ejemplos recientes de esta mala *praxis* los encontramos en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales<sup>22</sup>, el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra en Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad<sup>23</sup>, o el Real Decreto-ley 6/2022, de 29

---

<sup>22</sup> Aunque finalmente, tras largos e intensos debates parlamentarios se lograron desdibujar y matizar los pasajes más conflictivos de la norma, los cuales fueron vistos en muchos casos como una auténtica amenaza para los modos de vida propios de la ruralidad. A este respecto, conviene recordar que de conformidad con el art. 1.3.e) del citado texto normativo «[l]os animales utilizados en actividades específicas (las deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes, las aves de cetrería, los perros pastores y de guarda del ganado) así como los utilizados en actividades profesionales (dedicados a una actividad o cometido concreto realizado conjuntamente con su responsable en un entorno profesional o laboral, como los perros de rescate, animales de compañía utilizados en intervenciones asistidas o los animales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas). Igualmente quedarán excluidos los perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza. Todos ellos se regulan y quedarán protegidos por la normativa vigente europea, estatal y autonómica correspondiente, y que les sea de aplicación al margen de esta ley».

<sup>23</sup> Más problemática resulta la adopción de este hito normativo, por medio del cual se flexibiliza la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos estableciendo un procedimiento específico simplificado de autorización de energías renovables mediante la determinación de afección ambiental. *Vid.* VALENCIA MARTÍN, G., «La autorización fotovoltaica integrada valenciana», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, 2022, p. 60.

Dicha norma constituye, en cierta medida, una enmienda a la totalidad a buena parte de las normas del Derecho ambiental construido durante las últimas cuatro décadas, efecto que ha sido virulentamente respondido por buena parte de las comunidades rurales. En este sentido, *Vid.* ALONSO GARCÍA, M.C., «La incidencia de las potestades de los entes locales en el desarrollo y la implantación de las energías renovables», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 61, 2023, p. 129, señala que «[e]l desarrollo de este modelo de renovables y la magnitud de muchos de estos proyectos, considerados como macroplantas (fundamentalmente fotovoltaicas y eólicas), se perciben por muchos municipios como una amenaza por los efectos negativos que consideran que conllevan: intensa ocupación y uso del territorio, con especial invasión de buenas porciones de

de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania<sup>24</sup>.

Pese a todo ello, de forma paralela se han dado pasos significativos hacia el diseño de instrumentos normativos, ya sean generales o sectoriales, que contemplan la conveniencia de incluir la dimensión demográfica y territorial en la iniciativa legislativa. En palabras de SANZ LARRUGA, J., «Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020, pp. 70-71; «estas leyes autonómicas coinciden en ofrecer una amplísima panoplia de medidas de dinamización demográfica y de lucha contra la despoblación rural [...] coinciden en incorporar a sus respectivos textos normativos la llamada “perspectiva demográfica” que se concreta en un instrumento transversal de políticas públicas que es el “análisis de impacto demográfico” y que tiene por finalidad identificar los efectos y resultados (positivos y negativos) de las normas o políticas públicas que tienen su origen en el análisis de impacto territorial, promovido en la Unión Europea». Asistimos así, a la promulgación de los primeros instrumentos normativos sectoriales de carácter autonómico que abogan abiertamente por articular un corpus normativo en favor de las comunidades rurales, mediante la incorporación de la evaluación de los efectos territoriales, sobre el medio y las sociedades rurales que ejerce el ordenamiento jurídico y la articulación de las políticas públicas.

De esta forma, el 2 de febrero de 2021, el Parlamento de Galicia se convierte en el precursor e instigador de esta tendencia y/o movimiento legislativo<sup>25</sup>, al llevar a cabo la aprobación de la Ley 5/2021, de Impulso Demográfico de Galicia (LIDG)<sup>26</sup>, siendo la primera ley aprobada en España sobre esta cuestión. Así, en su larga exposición de motivos se destaca la importancia de considerar la perspectiva demográfica en el diseño y desarrollo de todas las políticas públicas<sup>27</sup>. Esta idea-fuerza se refleja igualmente en el art. 7 de la norma, precepto según el cual

---

terrenos rústicos, alteración del paisaje y la orografía, impactos visuales y paisajísticos, excesiva cercanía al núcleo de población, afectación al patrimonio histórico, etc. A esto se unen los posibles impactos ambientales que estas instalaciones pueden generar: afecciones a los valores naturales, faunísticos, paisajísticos y agrícolas que pueden provocar tanto las propias infraestructuras (paneles y aerogeneradores) como las líneas de distribución y subestaciones anexas a las mismas. Finalmente, también se insiste en motivaciones económicas y sociales: el escaso beneficio pecuniario que obtienen, pues, generalmente, no proporcionan nuevos puestos de trabajo –la fabricación de las infraestructuras (torres y transformadores) no se hace in situ, y el mantenimiento no se realiza por operarios de la zona, sino por personal especializado que no se instala en la localidad–, el abandono de terrenos fértiles y productivos que sustentan la tradicional actividad agrícola y ganadera de muchos pueblos, la pérdida del negocio turístico, etc. Esta coyuntura está propiciando, en muchos casos, la oposición municipal, dando lugar a tensiones interadministrativas y conflictos jurídicos».

<sup>24</sup> A este respecto, conviene recordar que el art. 6.2 de la citada norma señala que los proyectos eólicos con una potencia instalada igual o inferior a 75 MW y los proyectos de energía solar fotovoltaica con una potencia instalada igual o inferior a 150 MW no estarán sujetos a una evaluación ambiental en los términos regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en la medida en que así lo determine el informe de afección ambiental. Surge así, «un nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a proyectos de energías renovables eólica y solar que cumplan determinados requisitos cuya tramitación es extremadamente abreviada y puede completarse en menos de cuatro meses». Vid. LOZANO CUTANDA, B., «Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, 2022, p. 55.

<sup>25</sup> Esta oleada de hitos normativos autonómicos frente al reto demográfico no ha hecho más que comenzar como atestigua la reciente aprobación del Proyecto de Ley de reto Demográfico del Principado de Asturias, la puesta en marcha del Anteproyecto de Ley de Cantabria de Lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico o la iniciación de los trabajos conducentes al diseño de la Ley de Población y Territorio de Castilla y León.

<sup>26</sup> La ley consta de un total de 109 artículos, estructurándose en un título preliminar, dos títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

<sup>27</sup> Vid. TORNOS MAS, J., «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56, 2021, p. 65.



*«[l]as Administraciones públicas de Galicia incorporarán la perspectiva demográfica en la producción normativa y en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y todas las acciones desarrolladas en el ejercicio de sus competencias. En la elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia se tomarán en consideración indicadores que permitan integrar la perspectiva demográfica en las políticas presupuestarias de manera transversal (...)».*

Por su parte, en el art. 8 se preceptúa la obligación, en el marco de los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y decretos, así como de documentos de planificación sectorial que se tramiten por la Administración autonómica, de dar traslado del texto proyectado, junto con un análisis de su impacto demográfico, al órgano de dirección con competencias en materia de dinamización demográfica, concediéndole un plazo de diez días hábiles para la formulación, en su caso, de las observaciones que estime procedentes en esta materia.

Adicionalmente, la norma hace hincapié en los principios de transversalidad, colaboración y cooperación entre las diferentes Administraciones públicas de Galicia y de participación de la ciudadanía y los interlocutores sociales, los cuales han de guiar la planificación y el desarrollo de todas las políticas públicas en materia demográfica. De igual forma, se establecen los criterios de actuación de las Administraciones públicas de Galicia, y se regula la organización administrativa que se estima necesaria para dotar de efectividad el instrumento legislativo. Para ello, se prevé la creación de la Comisión para el Impulso Demográfico (art. 20), como órgano de colaboración y cooperación de las administraciones públicas gallegas en materia de impulso demográfico, y la Comisión Técnica para el Impulso Demográfico (art. 21), como órgano de la Administración autonómica para la coordinación de las políticas autonómicas en materia demográfica.

Así mismo, el 12 de julio de 2021, el Boletín Oficial del Estado publicaba 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<sup>28</sup>.

La norma tiene un carácter multisectorial y transversal en las actuaciones y garantista para la ciudadanía del medio rural<sup>29</sup>, prestando una especial atención a la lucha frente a la despoblación y con la vocación de que el reto demográfico esté presente, tanto en la planificación derivada como en la normativa sectorial, con la finalidad primordial de procurar servicios públicos básicos adaptados a las necesidades de la población, posibilitando la igualdad de oportunidades efectiva para sus habitantes, y la cohesión económica y social del medio rural<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> La ley consta de setenta y siete artículos distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y trece disposiciones finales. Por otra parte, se ha aprobado el 12 de febrero de 2021 la Ley 1/2021, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas (Ley SUMA) que planifica el escenario de reactivación económica y de empleo y el desarrollo de los pequeños municipios.

En opinión de ALIQUÉ LÓPEZ, J., «Presentación 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», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020, p. 242, la norma «tiene la vocación de superar el horizonte de las tradicionales visiones del desarrollo rural, centradas en el “segundo pilar” de la PAC, asumiendo que el objetivo de la cohesión de estos territorios rurales supone interacciones con actividades y servicios diversos, que junto con el agrario y el forestal, sirvan para impulsar el desarrollo rural de la región. Dicha Ley tiene un carácter multisectorial y transversal en las actuaciones para seguir garantizando la cohesión social, la vertebración territorial y nuestro modelo de convivencia. Además, es un claro compromiso con las personas al garantizar la igualdad territorial en el acceso a las oportunidades y a los servicios básicos para toda la población de la región independientemente del lugar de residencia».

<sup>29</sup> Vid. BLASCO HEDO, E., «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», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 113, 2021, p. 121.

<sup>30</sup> Vid. *Op. cit.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «Algunos apuntes acerca...», p. 99.

A este respecto, incluye una serie de apreciaciones acerca de la obligatoriedad del informe de impacto demográfico, tanto en los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y disposiciones reglamentarias, como en el diseño y articulación de las políticas presupuestarias<sup>31</sup>. Así, de conformidad con el art. 8, se establecen las siguientes previsiones:

- «1. En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación.*
- 2. En la elaboración de los presupuestos regionales se tomarán en consideración indicadores que permitan integrar el impacto demográfico y de lucha frente a la despoblación en las políticas presupuestarias.*
- 3. En la memoria de los presupuestos se individualizará el gasto en las políticas activas de lucha frente a la despoblación recogida en la Estrategia Regional frente a la Despoblación y en la Estrategia Regional de Desarrollo Rural.*
- 4. El órgano con competencia en materia de reto demográfico proporcionará directrices, criterios y metodologías para facilitar la elaboración del informe previsto en el apartado 1».*

Paralelamente, el art. 24 de la citada norma introduce una importante referencia a la necesaria racionalización del corpus normativo, toda vez que hace un llamamiento preciso a la Administración Regional, para que esta promueva

*«en colaboración con todas las Administraciones públicas, iniciativas de simplificación normativa y administrativa, con el fin de facilitar el desarrollo de proyectos e iniciativas públicas y privadas, que contribuyan a la revitalización económica y social de las zonas rurales, en particular de las escasamente pobladas y en riesgo de despoblación».*

Así mismo, dicha Ley desarrolla un nuevo planteamiento de zonificación del medio rural de Castilla-La Mancha y recoge como instrumentos de planificación, para abordar el desarrollo de las distintas tipologías de zonas rurales, dos importantes herramientas: la Estrategia Regional frente a la Despoblación (ERD), publicada recientemente<sup>32</sup>, que concretará objetivos y actuaciones a implementar en las zonas rurales más afectadas por la despoblación, y la Estrategia Regional de Desarrollo Rural (ERDR).

---

<sup>31</sup> A este respecto, no debe perderse de vista la Resolución de la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 24 de febrero de 2022, por la que se establecen 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. *Vid.* RAMOS ANTÓN, F., «La evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020, p. 58.

<sup>32</sup> Aprobada mediante Acuerdo de 14 de diciembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031. El objetivo general de la Estrategia es el de «favorecer el asentamiento y la fijación de población, facilitando el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento, y garantizando la igualdad de derechos y oportunidades de las personas que viven en las zonas rurales afectadas por la despoblación». Adicionalmente, se contemplan cuatro objetivos estratégicos (asegurar el acceso a los servicios públicos básicos; propiciar la cohesión económica; avanzar en cohesión social; y promover la cohesión territorial) y cuatro ejes de actuación transversales (transición ecológica; transición digital; igualdad de género; y desarrollo inclusivo). *Vid.* GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA, *Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha (2021-2031)*, Toledo, 2021, pp. 46-52.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Extremadura, sobre la base otorgada por el anterior «Plan Estratégico de apoyo al medio rural (2016-2020)», acaba de dar luz verde a su «Estrategia Regional de Intervención ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura»<sup>33</sup>, así como a su Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. La regulación contenida en esta ley se dicta al amparo de una pluralidad de títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma de Extremadura. Así, y sin ánimo de exhaustividad, según el Estatuto de Autonomía, Extremadura tiene competencia exclusiva en materia de fomento del desarrollo económico y social dentro de los objetivos de la política económica nacional (artículo 9.1.7), ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma (artículo 9.1.8), agricultura, ganadería y pastos e industrias agroalimentarias (artículo 9.1.12), creación y regulación de denominaciones de origen y otras menciones de calidad (artículo 9.1.13), caza y explotaciones cinegéticas, pesca fluvial y lacustre y acuicultura (artículo 9.1.14), industria (artículo 9.1.15), comercio interior dentro de la unidad de mercado (9.1.16) organización, funcionamiento y régimen de las cooperativas y entidades asimiladas y fomento de la economía social (artículo 9.1.17), turismo (artículo 9.1.19), régimen de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información y la comunicación (artículo 9.1.23), sanidad y salud pública; (artículo 9.1.24), acción social, promoción y protección de los mayores y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por cualquier tipo de discapacidad, dependencia o cualesquiera otras circunstancias determinantes de exclusión social y prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de seguridad social (artículo 9.1.27), políticas de igualdad de género (art.9.1.29), protección a la familia e instrumentos de mediación familiar (art. 9.1.30), urbanismo y vivienda (artículo 9.1.31), ordenación del territorio (artículo 9.1.32), desarrollo sostenible del medio rural y tratamiento especial de las zonas de montaña (artículo 9.1.34), obras e infraestructuras públicas de interés regional (artículo 9.1.38); Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en el mismo ámbito los transportes terrestres y fluviales, centros de transporte, logística y distribución situados en Extremadura y aeropuertos, helipuertos, puertos deportivos y otras infraestructuras de transporte que no sean de interés general; deporte (art. 9.1.46); cultura y patrimonio histórico y cultural de interés para la Comunidad Autónoma (art. 9.1.47). Además, la Comunidad Autónoma asume competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la contratación del sector público (art.10.1), medioambiente, montes y vías pecuarias (art. 10.2), y educación (art. 10.4), y competencias de ejecución sobre las políticas activas de empleo (en virtud del artículo 11.7).

Dicha norma, compuesta por 103 artículos, pretende realizar desde una perspectiva holística un análisis del problema demográfico y territorial desde los distintos ámbitos sectoriales, con el fin de paliar y revertir los negativos efectos del cambio demográfico en la Comunidad Autónoma, propiciando una acción sistémica y coordinada de las políticas sectoriales, y regulando los instrumentos necesarios para la implementación de la Estrategia ante al Reto Demográfico y Territorial de Extremadura.

Para ello, no solamente se contempla la incorporación de 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»* (art. 5.1). De igual forma, las cuestiones demográficas y territoriales impregnarán las actuaciones orientadas a la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante la toma en consideración de indicadores que permitan integrar la perspectiva demográfica y territorial en las políticas presupuestarias (art. 5.2). Así mismo, se prevé que

---

<sup>33</sup> El documento contiene 286 medidas con las que se pretende garantizar la igualdad de condiciones, sin discriminación entre zonas rurales y urbanas, respecto a las oportunidades que ofrecen y el acceso a los servicios que prestan.

*«[e]n 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<sup>34</sup>» (art. 6.1).*

La última de las Comunidades Autónomas en sumarse a esta oleada de instrumentos de planificación y legislaciones sectoriales en materia demográfica es Aragón<sup>35</sup>. Recientemente dicho territorio ha adoptado la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, hito jurídico que contiene diversas e importantes referencias a la cuestión que nos ocupa.

Así, en primer término, sitúa como objetivo prioritario de la legislación el impulso de los *«procesos de racionalización administrativa, de manera coordinada con las entidades locales que contemplen medidas de simplificación y automatización progresiva de los procedimientos y erradique los obstáculos para el desarrollo de proyectos e iniciativas públicas y privadas que contribuyan a la reactivación del medio rural»* [art. 4.d)].

No obstante, su importancia capital no solamente reside en reconocer el poder opresivo que ejerce la innecesaria sobrerregulación de las comunidades rurales. Su virtuosidad se esconde, más bien, en ser el primer texto normativo español que reconoce abiertamente la conveniencia de instaurar un auténtico «Mecanismo Rural de Garantía», el cual se contempla en los siguientes términos (art. 5):

*«1. El mecanismo rural de garantía se configura como el principio rector de actuación en virtud del cual la Administración de la Comunidad Autónoma, impulsará y revisará todas las políticas sectoriales y de desarrollo socioeconómico, mediante la observación de la perspectiva del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación, el análisis de sus impactos reales y potenciales y sus efectos en el medio rural, y promoverá medidas de discriminación positiva en las zonas rurales que se determinen conforme a los criterios de delimitación establecidos en el título II de esta ley.*

*2. Los planes estratégicos de subvenciones y las bases reguladoras de las subvenciones de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, en el marco de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, incorporarán criterios de discriminación positiva para promover acciones de dinamización, desarrollo y lucha contra la despoblación en las zonas rurales siempre que las medidas resulten compatibles con el objeto y finalidad de las ayudas.*

*3. El Gobierno de Aragón en el ejercicio de su acción ejecutiva e iniciativa legislativa, tendrá en cuenta los fines y medidas reguladas en la presente ley y los ejes, objetivos y medidas establecidas en la Directriz especial de política demográfica y contra la despoblación.*

*4. La Comisión delegada para la política territorial y el Observatorio de dinamización demográfica y poblacional, en ejercicio de sus atribuciones, garantizan el cumplimiento*

---

<sup>34</sup> El apartado inmediatamente posterior remite a la vía reglamentaria tanto para el establecimiento de los criterios, como de la metodología para la elaboración del análisis previsto en el art. 6.1.

<sup>35</sup> Aragón se ha caracterizado por constituir uno de los territorios más comprometidos con el diseño de soluciones innovadoras para hacer frente al fenómeno despoblación de los territorios rurales. Entre estas herramientas encontramos la «Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación», aprobada por el Decreto 165/2017, de 31 de octubre del Gobierno de Aragón. El documento se divide en 15 ejes temáticos, contiene 70 objetivos que establecen las prioridades de acción y orientan la Directriz; 122 estrategias, que son el conjunto de acciones genéricas que se diseñan para conseguir esos objetivos, y establece hasta 184 medidas, que son propuestas concretas.

*del mecanismo rural de garantía con las acciones de seguimiento que se establezcan, de acuerdo con lo previsto en los artículos 89 y 90.*

5. *El Observatorio de dinamización demográfica y poblacional proporcionará directrices, criterios y metodologías para facilitar la elaboración del análisis de impacto demográfico». A este respecto, conviene subrayar que la Comisión delegada del Gobierno para la política territorial es el órgano encargado de coordinar las políticas sectoriales de dinamización del medio rural y de lucha contra la despoblación reguladas en esta ley, correspondiéndole, además de las que le atribuye la legislación de ordenación del territorio, le corresponde establecer las medidas necesarias para incorporar el mecanismo rural de garantía (art. 89). Por su parte, el Observatorio aragonés de dinamización demográfica y poblacional se configura como el órgano asesor de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón para la incorporación de la perspectiva demográfica y poblacional en las políticas globales, sectoriales y locales. Así mismo, desarrollará tareas de seguimiento de los efectos de dichas políticas en relación con el reto demográfico y el medio rural (art. 90).*

Paralelamente, más allá de este trascendental avance, la norma se detiene en incluir una serie de previsiones acerca de la necesaria inclusión de la perspectiva demográfica y territorial en todas aquellas disposiciones normativas con incidencia en el medio rural, las cuales *«deberán alinearse con los objetivos, principios y medidas contenidos en esta ley, correspondiendo al departamento competente en materia de ordenación del territorio informar sobre el cumplimiento de este precepto. Los proyectos de ley con incidencia en el medio rural serán informados por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, actuando el Observatorio de dinamización demográfica y poblacional como ponencia técnica».*

Para dotar de efectividad dicha premisa, la norma objeto de estudio contempla la necesidad de incluir en la actividad de planificación de la Administración autonómica un análisis realizado por el departamento promotor sobre el impacto y valoración de los diferentes efectos y resultados que la iniciativa en cuestión puede ejercer en las zonas rurales. Este análisis, que complementará el informe de coherencia territorial, contemplado en la legislación autonómica de ordenación del territorio, concretará los siguientes aspectos: (a) incidencia en la renta de las Administraciones públicas afectadas (municipios y comarcas); (b) incidencia en la renta de los particulares que residen el territorio por efecto de adquisición de terrenos, alquileres, entre otras; (c) incidencia en el acceso a los sistemas de telecomunicaciones (fibra óptica, telefonía móvil, entre otras); (d) incidencia en el acceso a los servicios públicos y en la movilidad en el territorio afectado (infraestructuras y servicios de transporte); (e) incidencia en la creación de puestos de trabajo en el territorio distinguiendo los fijos de los temporales y de los susceptibles de ser realizados a distancia de los que requieren una presencia física en el territorio afectado; (f) incidencia en la calidad del paisaje, el patrimonio territorial del territorio afectado y los servicios ambientales que este proporciona (biodiversidad, absorción del CO<sub>2</sub>, recarga de acuíferos, entre otras); (g) incidencia en la contribución a amortiguar el cambio climático por la generación de energía renovable, etc. Todo ello, convierte la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón en uno de los instrumentos jurídicos más innovadores y trascendentales adoptados en el Reino de España hasta la fecha, reforzando el protagonismo del territorio aragonés como abanderado en la búsqueda de soluciones tangibles novedosas frente al reto demográfico y territorial.

Esta situación contrasta con el estado de la cuestión a escala nacional, donde la inclusión de la dimensión demográfica y territorial en la producción legislativa sigue siendo una cuestión pendiente de abordar y uno de los grandes objetivos estratégicos contemplados en la política pública de reto demográfico pendientes de alcanzar, tendencia solamente alterada con la adopción de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, cuya disposición adicional sexta

contempla un mandato directo al poder Ejecutivo para que este impulse la puesta en marcha de un auténtico Mecanismo Rural de Garantía, «asegurando la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación». Sirva como ejemplo de procrastinación el supuesto concreto del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, el cual contemplaba acometer una importante reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para reforzar el funcionamiento democrático y la modernización de los Gobiernos Locales, con medidas dirigidas a fomentar la digitalización de los servicios públicos locales, mejorar la participación ciudadana y establecer una regulación básica para los municipios de menor población o en riesgo de despoblamiento. En torno a esta cuestión, destaca el estudio de CARBONELL PORRAS, E., «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 15, 2021, pp. 59-60, donde se refleja que «el Plan Normativo 2020, aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de septiembre, prevé la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) para la recuperación de la autonomía local con un doble objetivo: por un lado, “para el diseño de políticas públicas y reforma de cuestiones puntuales relativas al procedimiento de elaboración de normas locales y al ejercicio de la función representativa de los cargos electos”; por otro lado, “con la finalidad de establecer un Estatuto Básico de Pequeños Municipios para conseguir fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio, cumpliendo así con la cláusula del Estado democrático, y garantizar las condiciones de vida de los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan, a través de la prestación de unos servicios públicos de calidad”».

#### 4. EL IMPULSO DEL «RURAL PROOFING» COMO PREMISA PARA REVERTIR LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y AFRONTAR EL RETO DEMOGRÁFICO

##### 4.1. «Rural proofing»: un intento de ruralizar las leyes

El «rural proofing» o Mecanismo Rural de Garantía (en adelante MRG) es un compromiso que adquiere el conjunto de las Administraciones públicas para revisar y examinar de forma sistemática todas las políticas públicas con el propósito de asegurar que su implementación no causa un perjuicio significativo a las áreas rurales. Esta cuestión, vista por algunos con cierto escepticismo, considerada por otros como utopía, es ya una realidad tangible en otros ámbitos, como ocurre con el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (conocido como “DNSH”), el cual irrumpe en el escenario europeo en el marco del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante RMRR) el cual otorga una importancia crucial al impulso de la transición ecológica, en coherencia con el Pacto Verde Europeo, los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

En aplicación del citado Reglamento, la Comisión Europea se ha encargado de garantizar, en el marco del proceso de evaluación de los planes nacionales, que «ninguna de las medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión incluidos en el plan de recuperación y resiliencia cause un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852»<sup>36</sup>. A este respecto, la evaluación positiva de los planes nacionales ha requerido que todas las medidas (cada reforma y cada inversión) cumpliera con el principio de «no causar perjuicio significativo». Se trata, en definitiva, de poner en marcha un proceso para recabar información, consultar a las partes interesadas y trabajar con las diferentes instituciones y administraciones implicadas en la dinamización de los territorios rurales, para

---

<sup>36</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, Bruselas, 2021 (2021/C 58/01).

finalmente identificar dónde y cómo abordar las cuestiones rurales más acuciantes con la máxima eficacia posible<sup>37</sup>.

Su objetivo no es otro que el de garantizar la participación efectiva de las comunidades rurales y la incorporación de las necesidades y demandas de sus ciudadanos en la conformación de las diferentes políticas públicas y dotaciones presupuestarias, así como en el diseño de los distintos programas y estrategias articuladas por el poder público. Por tanto, para que este mecanismo sea eficaz se requiere, necesariamente, incluir de manera proactiva y transparente, a las comunidades rurales y su potencial en la fase de diseño de las diferentes políticas públicas<sup>38</sup>.

De igual forma, se requiere la articulación de un organismo independiente encargado de aplicar la metodología de «rural proofing», que debe contar a su vez con el reconocimiento y aprobación del Gobierno. Dicho reconocimiento no solamente opera en términos de eficacia y eficiencia en el análisis de las distintas políticas públicas, sino que además es garantía primigenia de que los resultados obtenidos en el estudio serán tenidos en cuenta e incluidos en las políticas que están siendo evaluadas.

Por consiguiente, este MRG no es más que un instrumento para mejorar y garantizar la cooperación de las comunidades rurales con las Administraciones e instituciones públicas adyacentes y para mejorar la coordinación entre las distintas políticas públicas que se promuevan con el propósito de dinamizar las zonas rurales, una vez que estas han conseguido penetrar en la siempre compleja agenda política y gubernamental. Esta idea no resulta novedosa. La añeja Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural ya establecía en su Título I, Capítulo III, una serie de importantes previsiones acerca de la necesaria cooperación entre Administraciones públicas, llegando incluso a situar esta cooperación como condición *sine qua non* para la adecuada aplicación del hito normativo. Para estudio completo del régimen jurídico desarrollado por la citada norma<sup>39</sup>.

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 el rural»<sup>40</sup>, dificultosa tarea a la que el Área de Derecho Administrativo del Estudio salmantino ha dedicado importantes esfuerzos desde hace algún tiempo. Tal es la importancia de esta cuestión que el Grupo de alto nivel de la Unión Europea encargado de diseñar la "Long Term Vision for Rural Areas 2040" ha destacado, en el seno de sus discusiones preparatorias, la idoneidad de impulsar un rural proofing a todos los niveles (nacional, regional) y la apuesta por la instauración de un enfoque de desarrollo local participativo, como los instrumentos europeos más adecuados para su implementación sobre el terreno, con capacidad para abordar la diversidad de las áreas rurales de una forma integrada a nivel local. El objetivo a corto y largo plazo es destinar más fondos y recursos y así asegurar un enfoque holístico en la implementación de las estrategias en los territorios rurales.

#### 4.2. La paulatina implantación del «mecanismo rural de garantía» en España

La Constitución española de 1978 propugna en su artículo 14 que «*los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*». Por su parte, el

---

<sup>37</sup> Vid. 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. (Dir.), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 155.

<sup>38</sup> Vid. HOGAN, P., "¿Es el mecanismo rural de garantía la clave para desbloquear el potencial del desarrollo rural?", en *Rural Connections. La Revista sobre Desarrollo Rural Europeo*, Otoño/Invierno, 2017, pp. 27-28.

<sup>39</sup>, vid. MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.): *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.

<sup>40</sup> Vid. *Op. cit.* SANZ LARRUGA, F.J., "Cohesión territorial, reto...", p. 156.

artículo 9.2 CE establece que «*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*».

La agudización de la problemática del reto demográfico y territorial, el cual se sitúa en nuestros días como una de las principales cuestiones de Estado<sup>41</sup>, «*genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. De ahí que el problema de la despoblación sea una cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan*»<sup>42</sup>.

Esta insostenible situación propicia la necesidad de acometer la evaluación del 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. De esta forma, el Mecanismo Rural de Garantía se antoja como 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.

Ante esta tesitura, y en vista de la magnitud del problema y del severo riesgo de vaciamiento demográfico que presentan extensas regiones rurales, en España comienzan a vislumbrarse las primeras iniciativas tendentes al establecimiento de un auténtico Mecanismo Rural de Garantía. Así, el primer gran intento lo encontramos en la constitución de la plataforma «rural proofing»<sup>43</sup> movimiento que aspira a «ruralizar las leyes»<sup>44</sup>, mediante la creación de un grupo de expertos constituido por cincuenta mujeres<sup>45</sup> y cincuenta hombres encargados de diseñar un mecanismo para la revisión de la legislación<sup>46</sup>, las políticas sectoriales y económicas desde una perspectiva rural, teniendo en cuenta los impactos reales y potenciales y sus efectos en las perspectivas de desarrollo, crecimiento y empleo rural, el bienestar social y la calidad ambiental de las zonas rurales y sus comunidades, con el fin último de promover los cambios que contribuyan a la repoblación rural, garantizando que las comunidades rurales sean escuchadas y que se tenga en cuenta su bienestar a la hora de formular la normativa, las políticas y elaborar los presupuestos. Divididos en catorce áreas estratégicas, personas expertas en todos los ámbitos, han trabajado durante cuatro meses para «ruralizar» las leyes actuales y dar pautas sobre las venideras. Dichas áreas son las siguientes: urbanismo y vivienda; educación y cultura; movilidad y transporte; economía agropecuaria y forestal; empleabilidad y emprendimiento; envejecimiento y salud; nuevas economías e innovación social; municipalismo y gobernanza; tecnología, internet y

---

<sup>41</sup> Esta situación, que comienza a tornarse irreversible, ha llevado a que la despoblación de los núcleos rurales sea catalogada como una auténtica cuestión de Estado. Por todos, *vid.* GARCÍA JIMÉNEZ, A., "La despoblación: una cuestión de Estado", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52, 2020, pp. 31-71.

<sup>42</sup> *Vid.* DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018*, Madrid, 2019, p. 28.

<sup>43</sup> Impulsada por el ecosistema de emprendimiento e innovación «El Hueco», en esta iniciativa colaboran el Gobierno de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias.

<sup>44</sup> La iniciativa parte del proyecto Terris G100 (Territorios e Innovación Social), un proceso de co-creación de una Nueva Ruralidad, basado en la gestión de la inteligencia colectiva, con el que se pretende alumbrar las líneas estratégicas de cómo ha de evolucionar la relación del ser humano con el medio rural y construir una nueva identidad rural para el siglo XXI. Más información, disponible en: <https://bit.ly/3FKc5lx>

<sup>45</sup> Entre las que se encuentran extraordinarias académicas y administrativistas, como es el caso de la Profa. María Rosario Alonso Ibáñez, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, coordinadora el Grupo de Estudios Jurídico-Sociales sobre Territorio y Desarrollo Sostenible-GTDS de la Universidad de Oviedo, y de la Red Temática Nacional sobre Desarrollo Urbano- URBAN RED.

<sup>46</sup> *Vid.* RURAL PROOFING, *Ruralizar las leyes. Cuestión de justicia. 70 propuestas para conseguir una legislación más justa para el medio rural*, Soria, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3EFmAW8>



comunicación; fiscalidad; contratación pública; medioambiente y energía; comercio y turismo; legislación europea y comunicación.

A esta iniciativa hay que sumar otra serie de movimientos procedentes de la academia<sup>47</sup>, los cuales aspiran a traspasar los muros del ámbito universitario con el firme propósito de avanzar en el establecimiento de un régimen jurídico en favor de la dinamización e innovación de los territorios rurales, que permita devolver la dignidad y elevar las cotas de bienestar de las comunidades rurales.

## 5. CONCLUSIONES

El problema de la despoblación es una cuestión de derechos y libertades fundamentales, que amenaza la vigencia del principio mismo de igualdad y cuya resolución pasa necesariamente por articular respuestas jurídico-administrativas que coadyuven a transformar la actuación del poder público para con las comunidades rurales. Bajo esta premisa, en los últimos tiempos hemos asistido a multitud de iniciativas de diferente calado e intensidad tendentes a incorporar el impacto demográfico en los procedimientos de elaboración de normas —y, en su caso, de instrumentos de planificación de políticas públicas—. Junto a esta tendencia, también se han sucedido, aunque en menor medida, diversas actuaciones encaminadas a promover la verdadera implementación de un «mecanismo rural de garantía», instrumento idóneo que permite asegurar la inclusión del potencial del medio rural como fuente de soluciones innovadoras, integradoras y sostenibles para los retos actuales y futuros de la sociedad; al tiempo que se presenta como una herramienta imprescindible para garantizar la cooperación de las comunidades rurales con las Administraciones e instituciones públicas adyacentes, mejorar la coordinación entre las distintas políticas públicas que se promuevan con el propósito de dinamizar las zonas rurales y fortalecer la participación ciudadana en los territorios rurales. Pese a todas estas potencialidades, en el caso español aún no se ha procedido al establecimiento de un auténtico mecanismo de «rural proofing», al limitarse el poder público a consignar en el discurso de los diferentes hitos normativos y de planificación el análisis del impacto demográfico de planes, programas y presupuestos, compromiso este último que se eleva a la categoría de objetivo estratégico y cuya implementación en la práctica está pendiente de acometer. Todo ello ha contribuido a que aún persista una larga travesía hasta alcanzar un tratamiento jurídico que permita dar valor al mundo rural, hasta implantar instrumentos tangibles de discriminación jurídica-positiva en favor de ese medio y de las personas que han elegido una vida en tal entorno, dificultosa tarea en la que la universidad pública española está llamada a disponer de un especial protagonismo, como vector de modernización e innovación y como punta de lanza de la revitalización rural, clara manifestación del mejor servicio público.

## BIBLIOGRAFÍA

ALIQUE LÓPEZ, J., «Presentación 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», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020.

ALONSO GARCÍA, M.C., «La incidencia de las potestades de los entes locales en el desarrollo y la implantación de las energías renovables», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 61, 2023.

BANDRÉS, E. y AZÓN, V., *La despoblación de la España Interior*, Funcas, Madrid, 2021.

---

<sup>47</sup> En los últimos meses, el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca ha trabajado en la creación de un Observatorio de Derecho Rural, iniciativa con la que un conjunto de académicos del Estudio salmantino aspira a transformar, en colaboración con diversas instituciones y Grupos de Investigación, el ordenamiento jurídico-administrativo que impera, estrangula y dificulta la pervivencia de las comunidades rurales y el bienestar de quienes resisten, de manera estoica, en este preciado entorno. Más información en: <https://bit.ly/3HmED55>

- BELLO PAREDES, S.A., «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 19, 2023.
- BLASCO HEDO, E., «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», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 113, 2021.
- CARBONELL PORRAS, E., «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 15, 2021.
- COMISIÓN EUROPEA, *A Renovation Wave for Europe – Greening our buildings, creating jobs, improving lives*, Bruselas, 2020 [COM/2020/662 final].
- *Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, Bruselas, 2021 (2021/C 58/01).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Un medio rural vivo y sostenible. Informe 02/2021, aprobado en sesión extraordinaria del Pleno de 7 de julio de 2021*, Madrid, 2021.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018*, Madrid, 2019.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «Hacia el diseño de nuevos instrumentos para afrontar el reto demográfico y territorial: de la potestad de planificación de las administraciones públicas a la transformación del ordenamiento jurídico», en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.), *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Thompson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022.
- *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
  - «Algunos apuntes acerca de la necesidad de repensar el ordenamiento jurídico y la técnica normativa como premisas para afrontar el reto demográfico y territorial», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M., «La conectividad de los territorios rurales como premisa para el fomento de la dinamización y la sostenibilidad de las áreas con desafíos demográficos: más allá de brechas y promesas», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Coords.), *La economía social y el desarrollo sostenible*, Colex, A Coruña, 2022.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España. Documento de acción de la Comisión de Despoblación de la FEMP*, Madrid, 2017.
- GARCÍA JIMÉNEZ, A., «La despoblación: una cuestión de Estado», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52, 2020.
- GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA, *Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha (2021-2031)*, Toledo, 2021.
- HOGAN, P., «¿Es el mecanismo rural de garantía la clave para desbloquear el potencial del desarrollo rural?», en *Rural Connections. La Revista sobre Desarrollo Rural Europeo*, Otoño/Invierno, 2017.

LOZANO CUTANDA, B., «Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, 2022.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *II Plan de Acción de la Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y del medio rural*, Madrid, 2021.

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2019.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO: *Plan de recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2021.

MUÑIZ ESPADA, E. (Coord.): *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede»*, Madrid, 2020.

— *España Digital 2026*, Madrid, 2020.

RAMOS ANTÓN, F., «La evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020.

RURAL PROOFING, *Ruralizar las leyes. Cuestión de justicia. 70 propuestas para conseguir una legislación más justa para el medio rural*, Soria, 2021.

SÁEZ PÉREZ, L.A., «Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España», en *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural= Journal of depopulation and rural development studies*, núm. 33, 2021.

SANZ LARRUGA, J., «Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico», en *Revista Española de Función Consultiva*, núm. 33, 2020.

TORNOS MAS, J., «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56, 2021.

— «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas, pero necesarias respuestas desde el Derecho», en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (Dirs.), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

VALENCIA MARTÍN, G., «La autorización fotovoltaica integrada valenciana», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, 2022.