



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Picón Arranz, Alberto

Estudio comparado del denominado «Mecanismo rural de garantía». Una propuesta para Castilla y León

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 20, 2023, pp. 124-145

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11234>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576475963007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEV
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 20, Octubre de 2023
 Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
 Recibido: 08-06-2023
 Modificado: 12-07-2023
 Aceptado: 12-07-2023
 Prepublicado: 07-08-2023
 Publicado: 16-10-2023
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11234>
 Páginas: 124-145

Referencia: Picón Arranz, A. (2023). Estudio comparado del denominado «Mecanismo rural de garantía». Una propuesta para Castilla y León. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 124-145. <https://doi.org/10.24965/reala.11234>

Estudio comparado del denominado «Mecanismo rural de garantía». Una propuesta para Castilla y León

Comparative survey of the so-called «Rural proofing». A proposal for Castilla y León

Picón Arranz, Alberto

Universidad de Burgos. Investigador postdoctoral Margarita Salas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0672-6203>

alberto.picon@uva.es

NOTA BIOGRÁFICA

Contratado Postdoctoral Margarita Salas de la Universidad de Valladolid en la Universidad de Burgos. Sus principales líneas de investigación giran en torno a la invalidez del acto administrativo –tesis doctoral–, al derecho administrativo sancionador con la publicación de varios artículos en revistas de impacto y, desde 2023, está integrado en el proyecto de Dinamización Demográfica en Castilla y León.

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es la elaboración de una propuesta de un mecanismo rural de garantía para Castilla y León. Para ello, la metodología utilizada ha sido analizar las principales experiencias en esta materia a nivel mundial y la posición de la Unión Europea al respecto. A partir de los casos de éxito en los diferentes países y las características económicas y demográficas de Castilla y León, se puede concluir que la implantación de un sistema que valore la normativa y las políticas públicas desde una óptica rural antes de su aplicación efectiva puede ser de gran utilidad en Castilla y León.

PALABRAS CLAVE

Mecanismo rural de garantía; desarrollo rural; Castilla y León.

ABSTRACT

The aim of this paper is to elaborate a proposal for a rural proofing method for Castilla y León. To this end, the methodology used was to analyse the main international experiences and the European Union's position. Based on the success stories in different countries and the economic and demographic characteristics of Castilla y León, it can be concluded that the implementation of a system that assesses regulations and public policies from a rural lens before their effective application can be very useful in Castilla y León.

KEYWORDS

Rural proofing; rural development; Castilla y León.

SUMARIO

1. ¿QUÉ ES EL «MECANISMO RURAL DE GARANTÍA» Y POR QUÉ PUEDE SER ÚTIL SU IMPLEMENTACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN? 2. CANADÁ: LA EXPERIENCIA DEL «RURAL LENS». 2.1. EL «RURAL LENS» COMO EXPERIENCIA PILOTO A NIVEL MUNDIAL. 2.2. «THE RURAL AND NOR-

TERN LENS»: UN «RURAL LENS» ESPECÍFICO PARA LA PROVINCIA DE ONTARIO. 3. EL REINO UNIDO: UN EJEMPLO MÁS CERCANO. 3.1. EL CASO DE INGLATERRA. 3.2. EL CASO DE ESCOCIA. 4. EL «RURAL PROOFING» EN ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA. 4.1. FINLANDIA. 4.2. SUECIA. 5. OTROS EJEMPLOS DE MECANISMOS RURALES DE GARANTÍA EN LAS ANTÍPODAS: AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA. 5.1. AUSTRALIA. 5.2. NUEVA ZELANDA. 6. UNA PROPUESTA DE MECANISMO RURAL DE GARANTÍA PARA CASTILLA Y LEÓN. 6.1. UN CONTEXTO IDÓNEO PARA SU IMPLANTACIÓN. 6.2. UN POSIBLE MECANISMO RURAL DE GARANTÍA PARA CASTILLA Y LEÓN. 7. CONCLUSIONES. RECURSOS WEB. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. ¿QUÉ ES EL «MECANISMO RURAL DE GARANTÍA» Y POR QUÉ PUEDE SER ÚTIL SU IMPLEMENTACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN?

Con la expresión «mecanismo rural de garantía» (también conocida con el vocablo inglés *rural proofing*) nos estamos refiriendo a una herramienta ideada para impulsar la revitalización del mundo rural garantizando que, tanto la actividad del legislador como la de las políticas públicas implantadas por la Administración de los diferentes Estados, tengan en cuenta y se alineen con las necesidades y la realidad del mundo rural¹. Se trata, no sólo de que la implementación de nuevas políticas públicas no perjudique a las zonas rurales, sino que contribuyan a su desarrollo político, económico, social y demográfico². Dicho de otro modo, el «mecanismo rural de garantía» debe garantizar, en último término, que la legislación de los Estados –no sólo la dirigida directamente al mundo rural– contribuya de forma sinérgica a garantizar la igualdad entre la población urbana y la rural³.

Como tendremos ocasión de analizar en este trabajo, el origen de este mecanismo lo encontramos en el mundo anglosajón –Canadá lo instaura en 1998 e Inglaterra en el año 2000– y tiene también un gran desarrollo en los países escandinavos. En el ámbito de la Unión Europea, aunque la preocupación por el desarrollo regional ha sido una realidad desde sus inicios, el término *rural proofing* no se ha empezado a utilizar tal y como lo hemos definido más arriba hasta 2021. En efecto, la Red Europea de Desarrollo Rural ha creado un grupo temático sobre el «mecanismo rural de garantía» que fue diseñado para compartir experiencias y desarrollar recomendaciones que puedan orientar el diseño y la puesta en marcha de mecanismos rurales de garantía dentro de los Estados miembros a varios niveles administrativos (nacional, regional y local) y cuyas primeras reuniones datan de enero y mayo de 2022⁴.

Todas las iniciativas de *rural proofing* citadas hasta ahora –y alguna más que tratará de completar el análisis de este fenómeno a nivel mundial– serán objeto de análisis en el presente estudio, pero, por el momento, hemos de destacar que en nuestro entorno jurídico más cercano –Unión Europea y España– esta realidad se encuentra todavía poco explorada⁵. Por ello, a Castilla y León se le presenta una extraordinaria oportunidad, puesto que su realidad demográfica y económica encaja perfectamente en el supuesto de hecho que el mecanismo rural de garantía necesita para fomentar el desarrollo económico de las zonas rurales y mitigar la despoblación que sufre esta región.

2. CANADÁ: LA EXPERIENCIA DEL «RURAL LENS»

Desde el punto de vista geográfico, Canadá es un país muy extenso con una población relativamente pequeña. Concretamente, la superficie canadiense es de casi 10 millones de kilómetros cuadrados (de los cuales

¹ Se trata de un proceso que busca recabar información consultando a todas las partes interesadas –públicas y privadas– para identificar los problemas del mundo rural y atajarlos a partir de nuevas políticas públicas y normas con perspectiva rural. Sanz Larruga (2021, p. 155).

² En palabras de Fernando Pablo y Domínguez Álvarez (2022, p. 231), el mecanismo rural de garantía es el «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».

³ Desde un punto de vista estrictamente jurídico, en palabras de Bello Paredes (2023, p. 145) el mecanismo rural de garantía es «el trasunto del principio de subsidiariedad aplicado al fenómeno de la actuación pública en el ámbito rural y en el de ciudades intermedias, asociado al principio constitucional de la autonomía local, artículo 137 CE».

⁴ Todos los programas y actividades llevadas a cabo por la Red Europea de Desarrollo Rural pueden consultarse en su página web: https://ec.europa.eu/enrd/home-page_es.html

⁵ Es interesante el análisis de Jiménez Martínez (2020, p. 96) pues considera que el papel fundamental del mecanismo rural de garantía es la aceptación o no y la evaluación de los indicadores como tecnología para la gobernanza de las zonas rurales.

el 10 % es agua) y la población apenas alcanza los 38 millones de habitantes. En cuanto a la distribución de esta población, aunque no existe una definición oficial de áreas rurales, la mayor parte de estudios sobre el tema considera que es población rural (rural and small town) todo aquel núcleo de población inferior a 10.000 personas. Se estima que aproximadamente el 18 % de la población canadiense habita en áreas rurales. Por su parte, se utiliza también el concepto de área no-metropolitana (non metropolitan areas) para referirse a los núcleos de población inferiores a 100.000 habitantes. Y en este grupo quedaría incluida el 31 % de la población canadiense.

Todos los núcleos de población rural en Canadá se caracterizan principalmente por dos realidades; en primer lugar, por la distancia de las grandes urbes y, en segundo lugar, por su escasísima densidad de población. Ello se traduce en un déficit de infraestructuras y servicios que motivaron la creación de políticas públicas tendentes precisamente a disminuir estas diferencias entre el mundo urbano y rural, a potenciar el atractivo económico de las zonas rurales y a fomentar la repoblación de estas zonas a través del mecanismo rural de garantía.

2.1. El «Rural Lens» como experiencia piloto a nivel mundial

La primera gran iniciativa a nivel mundial de lo que hoy es el mecanismo rural de garantía surge precisamente en Canadá en 1998 bajo el título «Rural Lens» (que podría traducirse como «objetivo rural»). Esta herramienta se vertebra sobre la idea del diálogo entre el gobierno federal y las zonas rurales para atender a las necesidades de éstas últimas.

Por parte del Gobierno Federal, se creó en 1996 una Secretaría Rural –que desaparecerá en 2013– integrada en el Ministerio de Agricultura cuya función básica consistía en reunir los diferentes departamentos gubernamentales y tratar de reflexionar sobre cómo podían afectar las políticas públicas al mundo rural. Pese a encuadrarse en el Ministerio de Agricultura, por la Secretaría Rural pasaban todas las políticas que afectaban a cualquier sector económico y se evaluaba su posible impacto –positivo o negativo– en las zonas rurales. El importante destacar que esta Secretaría Rural, como máxima responsable del programa, se configuraba como un órgano administrativo para ayudar a los diferentes ministerios a tener en cuenta el mundo rural en el diseño de sus normas y políticas públicas, no siendo en absoluto obligatorio acudir a su asesoramiento por parte de otros organismos públicos ni, mucho menos, seguir sus recomendaciones. Es decir, no existía ninguna legislación –y, en consecuencia, ningún régimen sancionador específico– que obligara a otros ministerios a aplicar el *Rural Lens*.

En 1998, fecha que comúnmente se asocia al nacimiento del *Rural Lens*, se crea una partida en el presupuesto federal canadiense para crear la *Canadian Rural Partnership*, es decir, una Asociación de la Canadá Rural financiada y dirigida por la Secretaría Rural y cuya acción se dirige a la protección y promoción del medio rural en todos los ámbitos.

Con esta estructura orgánica, a continuación, trataremos de describir cómo llegó a funcionar ese mecanismo de diálogo tendente a evaluar el impacto de las políticas públicas canadienses en su medio rural. Se trató de implicar a todas las partes interesadas –Administración Central, Administración de los diferentes Estados implicados y representantes de las zonas rurales– para que a través de un sistema de comunicación eficaz pudieran mejorar el contenido de las normas o los proyectos de normas desde una óptica rural. Concretamente la Secretaría Rural, a través de la Asociación de la Canadá Rural logró introducir una serie de iniciativas en el programa *Rural Lens*⁶:

- Un procedimiento formal de diálogo rural que se llevó a cabo en todo el país para escuchar directamente los problemas, los retos y las prioridades locales y regionales.
- La financiación de Proyectos Piloto que tuvieran enfoques creativos para el desarrollo comunitario en zonas rurales de Canadá y cuyo objetivo fuese alguno de los establecidos en el Marco Federal de Acción para el Desarrollo Rural de Canadá.
- La elaboración de un documento de Análisis de las Zonas Rurales con la colaboración del Instituto de Estadística canadiense para generar datos críticos y oportunos sobre tendencias, oportunidades y retos del mundo rural.
- La puesta en marcha de una iniciativa para la elaboración de Modelos para el Desarrollo Rural, creada en el año 2003 para abordar, desde diferentes puntos de vista, los problemas que presenta el mundo rural.

⁶ Puede verse un estudio pormenorizado del *Rural Lens* canadiense en: https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2021/05/HMHALL_Rural-Proofing-in-Canada.pdf

- La creación de una Red Nacional de Investigación Rural que integra, no solo a políticos, sino a investigadores de todo el país en cooperación con la Fundación Canadiense de Dinamización del mundo rural.

De esta forma, el programa *Rural Lens* se convirtió en una herramienta utilizada para desarrollar o revisar las políticas, los programas, la legislación y otras prácticas gubernamentales existentes en Canadá que afectasen, de cualquier modo, al mundo rural. Básicamente, el método de los grupos de trabajo encargados de poner en práctica el *Rural Lens* era una *checklist*, es decir, consistía en formular las siguientes preguntas a los representantes de las distintas Administraciones que acudían a la Secretaría Rural con el fin de dar una perspectiva rural a su actividad pública:

- ¿Cómo es esta política de relevante para las zonas rurales de Canadá?
- ¿Esta política o programa tiene un impacto específico en una zona rural concreta?
- ¿Se han identificado y tenido en cuenta los posibles efectos positivos y negativos sobre la población rural de Canadá?
- ¿La iniciativa se ha diseñado para dar respuesta a las prioridades de la población rural?
- ¿Se ha consultado a la población rural durante el desarrollo o modificación de la iniciativa?
- ¿Cómo se maximiza el beneficio para la población rural? (por ejemplo, cooperación con otros socios, desarrollo de soluciones locales para los desafíos locales, flexibilidad para la toma de decisiones).

En 2001, la Secretaría Rural creó una Guía para promover la aplicación del *Rural Lens* entre los diferentes órganos del Gobierno federal. La citada Guía estaba formada por diez puntos básicos⁷:

En primer lugar, el órgano del Gobierno Federal debería definir su iniciativa, política o normativa.

En segundo lugar, debería elaborarse lo que en España denominamos una Evaluación de Impacto Ambiental que defina los riesgos y el impacto que el programa político o la normativa que se propone puede tener en las zonas rurales afectadas. Para la elaboración de ese documento debían contestarse las siguientes cuestiones:

- ¿Qué importancia tiene esta iniciativa para las zonas rurales de Canadá?
- ¿Es específica para una región rural en particular?
- ¿Cuáles son las posibles repercusiones financieras y económicas en las zonas rurales afectadas?
- ¿Cuáles son las posibles repercusiones sociales en las zonas rurales afectadas?
- ¿Cuáles son las posibles repercusiones medioambientales en las zonas rurales afectadas?
- ¿Cuáles son las posibles repercusiones culturales en las zonas rurales afectadas?
- ¿Cómo pueden medirse sus efectos en las regiones rurales?

En tercer lugar, se exigía identificar a las personas, organizaciones o asociaciones que deban ser consultadas para aportar sus puntos de vista sobre el posible impacto de la política o norma en cuestión sobre la zona rural afectada.

En cuarto lugar, con la información obtenida mediante la Evaluación de impacto ambiental y lo aportado por los interesados y conocedores de la zona rural, se procedía al desarrollo y diseño de la política pública o la norma en cuestión.

En quinto lugar, se exigía la comunicación, a través de los medios que fuesen necesarios, de la iniciativa a la población de las zonas rurales afectadas.

En sexto lugar, debía validarse la iniciativa mediante las consultas oportunas a las personas u organizaciones especialmente afectadas si existiesen.

En séptimo lugar, una vez recogidas las respuestas a las consultas de las fases anteriores, debería perfeccionarse la iniciativa teniendo en cuenta las particularidades de la zona rural afectada.

En octavo lugar, se procedería a la aprobación definitiva del plan, norma o programa.

En noveno lugar tenía lugar la ejecución de lo aprobado.

En décimo y último lugar, durante el tiempo que durase la ejecución, ésta debía someterse a los controles, inspecciones y evaluaciones oportunas para que la óptica rural fuese una realidad en la aplicación del programa o la norma.

Expuesto lo anterior, ¿qué valoración se puede hacer de la experiencia canadiense del *Rural Lens*? Entre los puntos positivos cabe destacar que el *Rural Lens* contribuyó de forma muy eficaz a enfatizar los

⁷ Puede consultarse íntegramente en: https://publications.gc.ca/collections/collection_2015/aac-aafc/A114-43-2001-eng.pdf

problemas del mundo rural y a crear una infraestructura pública encargada precisamente de proteger los intereses del mundo rural. Además, como todo proyecto piloto, sirvió para recoger iniciativas importantes de desarrollo del mundo rural que antes ni siquiera se planteaban.

Sin embargo, también reconocemos, al menos, tres importantes carencias: la primera de ellas tiene que ver con la poca dotación presupuestaria que recibió la Secretaría Rural, que se tradujo en muy pocos medios materiales y personales al servicio del mundo rural. La segunda, con el error que supuso integrar la Secretaría Rural en el Ministerio de Agricultura puesto que la intención original del *Rural Lens* era analizar la problemática del mundo rural de forma transversal, no solo limitándola a la agricultura. Por último, se echó en falta que se dotara a la Secretaría Rural de autoridad suficiente para, no solo reconocerle competencias consultivas, sino también decisorias en materia de desarrollo rural. En definitiva, que se le dotase de potestad inspectora y sancionadora efectiva para la aplicación del *Rural Lens* de forma obligatoria, y no opcional.

2.2. «The Rural and Northern Lens»: un «Rural Lens» específico para la provincia de Ontario

De las diez provincias en que se divide Canadá, la provincia de Ontario aglutina a más de un tercio de la población total del país. En Ontario, además, se localizan dos de las ciudades más importantes del Estado; Ottawa, su capital, y Toronto. Sin embargo, Ontario está formada por 444 municipios, de los cuales 335 (el 75 %) son rurales o parcialmente rurales. Por ello ha sido en esta provincia donde la voz de las zonas rurales ha resonado con más fuerza, hasta el punto de crear un mecanismo rural de garantía propio.

Dentro de la *Association of Municipalities of Ontario* (AMO) se constituyó la *Rural Ontario Municipal Association* (ROMA), que se configura como la voz de las zonas rurales a la hora de pronunciarse sobre las políticas públicas que les afectan y trabaja de forma proactiva con el gobierno provincial para buscar soluciones a los problemas de estas zonas. Sus principales objetivos son:

- Identificar y liderar las principales cuestiones políticas provinciales que afectan a los municipios rurales.
- Promover el valor y la salud de los municipios rurales de Ontario.
- Defender los intereses colectivos de los municipios rurales afectados por la legislación provincial.
- Facilitar las asociaciones y servir de enlace con grupos y organizaciones que tengan interés en cuestiones municipales rurales.
- Colaborar con otros grupos y organizaciones que se ocupan de los municipios rurales.
- Desarrollar planes e informes que aborden la dirección política de la ROMA.
- Supervisar las cuestiones de política municipal rural a medida que surjan.

Para la consecución de estos objetivos, en el año 2006 la ROMA crea el mecanismo rural de garantía denominado *The Rural and Northern Lens*, siendo a su vez revisado en 2011 y en 2015⁸. Esta herramienta ofrece la posibilidad de cuestionar, evaluar y decidir sobre la aplicación de las políticas públicas en función de cómo éstas puedan repercutir en el mundo rural. Se trata de un mecanismo de ayuda que se ejecuta a través de doce preguntas correctamente estructuradas, objetivas y coherentes que ponen de manifiesto las repercusiones de las políticas públicas en el mundo rural antes de su efectiva aplicación (método checklist). Concretamente, las preguntas son las siguientes:

1. ¿La iniciativa contiene algún beneficio fiscal para las zonas rurales o, por el contrario, perjudica el régimen fiscal actual de estas zonas?
2. ¿La iniciativa contiene un estudio de viabilidad para su aplicación a zonas poco pobladas?
3. ¿La iniciativa aumenta las oportunidades laborales o profesionales de las zonas rurales?
4. ¿La iniciativa beneficia o perjudica los objetivos de sostenibilidad ambiental, social y económica?
5. ¿La iniciativa considera cómo y si la población rural podrá acceder a los servicios u oportunidades que en ella se contemplan?
6. ¿La iniciativa tiene en cuenta todas las opciones de para que su prestación en las zonas rurales sea real y efectiva?
7. ¿La iniciativa tiene en cuenta las necesidades de todos los colectivos sociales? En especial los de los jóvenes, los inmigrantes y los ancianos que habitan en zonas rurales.

⁸ El último informe actualizado correspondiente a 2015 puede consultarse en: <https://www.roma.on.ca/sites/default/files/DOCUMENTS/Reports/2015/AVoiceforRuralandNorthernOntario201501.pdf>

8. ¿La iniciativa cuenta con recursos personales, materiales y financieros suficientes para poder ser aplicada de forma eficaz en las zonas rurales?
9. ¿La iniciativa garantiza que las comunidades rurales vayan a recibir la prestación de la misma forma o de forma equitativa al resto de población «no-rural» de la provincia?
10. ¿La iniciativa reconoce las peculiaridades geográficas, climáticas o de otra índole de las zonas rurales e incluye previsiones para su adaptación a esas particularidades?
11. ¿La iniciativa tiene en cuenta los intereses o aspiraciones de los residentes en las zonas rurales?
12. ¿Antes de definir el contenido de la iniciativa se han escuchado y tenido en cuenta las observaciones y el asesoramiento proporcionado por residentes de zonas rurales, así como por sus ayuntamientos?

Estas preguntas se responderán numéricamente en una escala entre 4 y -4, siendo 4 el nivel máximo de impacto positivo en la zona rural, 0 el impacto neutro y -4 el impacto más negativo. Esto tiene como finalidad la elaboración de un gráfico donde puede apreciarse a primera vista si efectivamente se trata de una iniciativa con óptica rural o no.

De esta forma, la consulta del gráfico permite conocer a primera vista si la política pública en cuestión respeta o no el mundo rural. Al igual que ocurría con el *Rural Lens* a nivel nacional, no deja de configurarse como una herramienta de ayuda al servicio del desarrollo de las zonas rurales, pero tampoco su aplicación es obligatoria ni la ROMA como máxima responsable del programa cuenta con competencias inspectoras ni sancionadoras en la materia.

3. EL REINO UNIDO: UN EJEMPLO MÁS CERCANO

3.1. El caso de Inglaterra

El mecanismo rural de garantía se instaura en Inglaterra en el año 2000, y para ello se crea una agencia independiente del gobierno británico denominada Comisión para las Comunidades Rurales. En 2013 se elimina esta Comisión y sus competencias se transfieren al Departamento de Medioambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA⁹). Este órgano es el que actualmente se encarga de implementar el *rural proofing* en los diferentes órganos del gobierno, aunque cada Ministerio es el responsable último de su puesta en práctica.

El DEFRA, por un lado, analiza las necesidades de las zonas rurales y su realidad económica, social y demográfica y, por otro lado, estudia la normativa y los informes gubernamentales para valorar si las zonas rurales¹⁰ se han tenido en cuenta o no a la hora de su implementación. Esta labor se realiza a través de un mecanismo rural de garantía que, basado en el método *checklist* al igual que Canadá, consta de cuatro etapas o fases¹¹:

La primera etapa («identify impacts») se ocupa de identificar los posibles impactos que las políticas públicas que quieran ejecutarse pueden tener en las áreas rurales a través de un listado de preguntas divididas en cuatro ámbitos fundamentales:

- Acceso a los servicios públicos y a infraestructuras:
 - ¿Cómo afecta al acceso o la disponibilidad de servicios privados y públicos en las zonas rurales (por ejemplo, asistencia sanitaria, guarderías, transporte)?
 - ¿Existen ya mecanismos de prestación adecuados en las zonas rurales y pueden adaptarse?
 - ¿Podría ser el coste de la prestación más elevado en las zonas rurales debido a la dispersión geográfica? ¿Cómo pueden las fórmulas para determinar la financiación reflejar mejor estos costes adicionales?

⁹ El DEFRA publica cada año un informe detallado sobre la situación del *rural proofing* en Inglaterra, así como una guía actualizada para poner en práctica esa herramienta de la forma más efectiva posible. Puede consultarse la publicada en marzo de 2021 en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/982484/Rural_Proofing_Report_2020.pdf y la última, de noviembre de 2022 en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1121357/rural-proofing-guidance.pdf. Esta última Guía ha servido de base para nuestro conocimiento y descripción del mecanismo rural de garantía inglés en este epígrafe.

¹⁰ Como en Canadá, en Inglaterra se consideran zonas rurales todos aquellos núcleos de población inferiores a 10.000 habitantes.

¹¹ Pueden encontrarse breves descripciones del sistema inglés en varias publicaciones de la Red Europea de Desarrollo Rural; sirvan como ejemplo: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/publi-enrd-magazine07-2017-es.pdf y https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/background_paper-rural_proofing-jane_atterton_220127.pdf

- ¿Podrían ser más elevados los costes de utilización de los servicios en las zonas rurales y excluir así a los usuarios rurales?
- ¿Podría repercutir en la disponibilidad de infraestructuras o en el acceso a las mismas en las zonas rurales (por ejemplo, transporte, banda ancha y telefonía móvil)?
- ¿Son adecuadas las infraestructuras actuales? ¿Habrá que introducir mejoras o desarrollar soluciones alternativas?
- ¿Podría costar más desarrollar infraestructuras en zonas rurales (incluidos los costes paisajísticos y medioambientales) y quién asumiría estos costes (promotor, usuario final, gobierno)?
- Residencia y empleo en las zonas rurales:
 - ¿Podría haber un impacto en las empresas rurales o en los autónomos de las zonas rurales?
 - ¿Cómo influyen la reglamentación y la planificación en las empresas que operan en zonas rurales, y crean las condiciones adecuadas para el crecimiento?
 - ¿Cuál es el impacto del hecho de que una mayor proporción de empresas que operan en zonas rurales sean PYME en comparación con las zonas urbanas?
 - ¿Podría repercutir la política en las industrias extractivas primarias o terrestres.
 - ¿Podría haber repercusiones sobre el empleo en las zonas rurales?
 - ¿Muestra la evaluación de impacto algún cambio en el nivel o la composición del empleo y se han tenido en cuenta las menores fuentes de empleo en las zonas rurales?
 - ¿Podría haber repercusiones en los ingresos de las zonas rurales?
 - ¿Podría repercutir en el acceso y la oferta de vivienda en las zonas rurales?
 - ¿Podría repercutir en la oferta de formación y educación en las zonas rurales?
 - ¿Podrían los clientes rurales más alejados acceder a la formación o la educación?
 - ¿Podría afectar a la capacidad de los centros educativos para satisfacer la demanda?
- Medio ambiente de las zonas rurales:
 - ¿Podría la política tener un impacto medioambiental positivo o negativo en las zonas rurales?
 - ¿Podría la política tener un impacto en quienes desean visitar el campo para recreo y disfrute?
 - ¿Es probable que la política tenga un impacto en el paisaje natural o artificial?
- Distribución de la población, igualdad entre la población rural y urbana, transferencia de competencias y financiación:
 - ¿Qué impacto podría tener la iniciativa política en los diferentes grupos demográficos y sociales de las zonas rurales?
 - ¿Podría la iniciativa afectar a las personas con salarios bajos o empleo estacional a tiempo parcial, a los hogares desfavorecidos o a diferentes grupos demográficos de población?
 - ¿Qué impacto tiene el envejecimiento de la población en las necesidades de las zonas rurales?
 - ¿Podría tener repercusiones la transferencia de competencias y la prestación de servicios en las zonas rurales?
 - ¿Los que tienen competencias delegadas disponen de toda la información para ayudarles en la prestación de servicios en sus localidades rurales?
 - ¿Se destina una proporción equitativa de su programa de financiación a las zonas rurales?

En la segunda etapa («assess the scale of impacts») se trata de evaluar la magnitud de las repercusiones o impactos a través de las respuestas obtenidas en la primera etapa. Esta evaluación debe centrarse en analizar las diferencias entre lo que habría ocurrido sin la ejecución de la iniciativa política y lo que ocurriría como resultado de dicha intervención:

- En el ámbito de servicios públicos y a infraestructuras se analizarán las repercusiones en la accesibilidad cuando la intervención política consista en abrir, cerrar, cambiar, trasladar servicios tradicionales (sanidad, educación...). Además de estos servicios, también debe tenerse en cuenta el acceso a infraestructuras tanto físicas (carreteras, por ejemplo) como digitales (internet de banda ancha).
- Sobre la residencia y el empleo en las zonas rurales: las empresas rurales representan alrededor de una cuarta parte de todas las empresas en Inglaterra. Un gran número de empresas rurales son pequeñas empresas (menos de 50 empleados a tiempo completo) o microempresas (menos de 10

empleados a tiempo completo) y la mayor parte de la población rural trabaja en este tipo de negocios. El manual para la mejora de la legislación británica exige que las evaluaciones de impacto incluyan expresamente una evaluación de la repercusión de las políticas públicas sobre este tipo de empresas.

En cuanto al empleo, el DEFRA elabora estadísticas sobre empleo, desempleo, inactividad económica e ingresos anuales en el lugar de trabajo en relación con las zonas rurales. Se trata de determinar si el impacto de la iniciativa es positivo en zonas rurales o contribuye a una mayor desigualdad con el ámbito empresarial de las grandes urbes. Este mismo impacto debe analizarse en relación con la vivienda y con la viabilidad de las escuelas rurales que experimentan costes más elevados de contratación y retención de personal.

- En relación al impacto ambiental, también se evaluará el grado de afectación de política pública en el medio ambiente rural, siguiendo además las recomendaciones del *Green Book* británico.
- Por último, se evaluará el impacto sobre la distribución de la población, la igualdad, la transferencia de competencias y la financiación. En relación con la igualdad, las evaluaciones deben identificar la influencia positiva y negativa que puede tener la iniciativa pública sobre determinados grupos protegidos –mujeres, infancia, tercera edad, dependientes...–, y estimar si tales impactos afectan de manera desproporcionada a dichos grupos.

En cuanto a la transferencia de competencias, en Inglaterra son cada vez más numerosos los acuerdos en este sentido a favor de los municipios rurales para que puedan adaptar la implantación de las políticas públicas a sus necesidades locales.

Por último, cuando se elaboren programas nacionales de financiación, es importante valorar si la financiación destinada a las zonas rurales es equitativa y suficiente en relación con los servicios que tienen que prestar. Esta evaluación podría combinar análisis demográficos y económicos que valoren el coste de ejecución de los servicios para crear una base empírica que permita destinar una proporción equitativa de la financiación a las zonas rurales y urbanas.

La tercera etapa («how to tailor the policy for rural areas») trata de adaptar las políticas públicas a las zonas rurales cuando del análisis realizado en la segunda fase se deriven consecuencias negativas para las zonas rurales. Las iniciativas políticas no tienen por qué proporcionar el mismo nivel de recursos a las zonas rurales que a las urbanas, pero deben ser justas, equitativas y proporcionadas para las primeras. Un ámbito clásico de este tipo de adaptaciones es el del transporte, concretamente la adaptación de los horarios del transporte público a las necesidades y a la lejanía de las zonas rurales respecto de las grandes urbes. Otro ejemplo de adaptación de políticas públicas a las zonas rurales es la implantación de exenciones o reducciones fiscales para la población rural (por ejemplo, el descuento por combustible a las estaciones de servicio de vehículos situadas en zonas rurales remotas).

Y para concluir este análisis, en la cuarta y última etapa («evaluate and adapt») se elabora un plan de seguimiento y revisión posterior a la aplicación de la política pública. La recopilación de datos de calidad, junto con la aplicación de métodos de investigación bien diseñados, permitirá evaluar el impacto rural y hacer modificaciones –en su caso– de los mecanismos de aplicación. Esto constituirá una importante fuente de aprendizaje que podría ser útil a la hora de modificar la política o de aplicar otras políticas en el futuro.

Analizado el sistema de *rural proofing* inglés, conviene realizar una breve valoración:

- Como punto fuerte, se debe destacar que probablemente el Reino Unido sea el Estado que más ha llegado a institucionalizar este mecanismo. Esto ha requerido un esfuerzo de financiación que se ha traducido en un diseño de una herramienta de garantía rural más sofisticada que la mayoría de las implantadas en otros países. También es loable la creación de informes oficiales anuales de seguimiento que muestran el compromiso y, a la vez, contienen orientaciones para acomodar la herramienta a las circunstancias cambiantes que presenta el mundo rural.
- Por otro lado, las principales críticas giran en torno a la ausencia de diferenciación entre zonas rurales aplicando un procedimiento general y común a todas las regiones, cuando las características geográficas, sociales o económicas son muy diversas entre ellas. Tampoco se prevén consecuencias negativas si el mecanismo rural de garantía se aplica incorrectamente o, directamente, no se aplica. Además, el sistema de responsabilidades es confuso, lo que ha provocado que este mecanismo no se esté aplicando ya con la misma periodicidad e intensidad que al principio.

3.2. El caso de Escocia

Todos los países integrantes del Reino Unido tienen mecanismos de *rural proofing* similares al inglés, sin embargo, el caso de Escocia reúne alguna especialidad que consideramos oportuno resaltar brevemente.

En primer lugar, Escocia dirige sus mecanismos de garantía rural, no solo a las zonas rurales, sino también al desarrollo de las islas septentrionales en lo que se ha denominado «island proofing». En segundo lugar, se trata de un programa de desarrollo rural más ambicioso pues desea incluir las necesidades del mundo rural de forma transversal en toda legislación o política pública. Para ello destacan dos órganos creados al efecto:

- El *Scottish Rural Parliament*¹², creado en 2014, que reúne en un foro consultivo a políticos con miembros de asociaciones rurales para dialogar sobre el futuro de las políticas públicas desde una perspectiva rural. En definitiva, se opta por incluir a las voces rurales en el proceso de toma de decisiones desde el inicio y no una vez que ya se han diseñado las medidas.

Para su primer período de funcionamiento (2014-2020) se previeron reuniones bianuales y su funcionamiento fue cofinanciado por el gobierno central escocés y los diversos gobiernos regionales con un total de 250.000 libras.

- El otro gran organismo público encargado de diseñar y aplicar el mecanismo rural de garantía escocés es el *National Councils of Rural Advisers* (Consejo Nacional de Asesores Rurales¹³). Fundamentalmente su trabajo se centra en elaborar consultas, procesar los datos y, en definitiva, elaborar propuestas al gobierno escocés para asegurar el futuro de las zonas rurales escocesas, así como crear nuevas oportunidades en esas zonas.

Su programa de acción más importante es el denominado «A Rural Conversation: Together We Can, Together We Will» donde formula diversas preguntas a un gran número de partes interesadas en las zonas rurales para contribuir a formular recomendaciones al Gobierno escocés sobre la futura orientación de las zonas rurales en cuatro ámbitos fundamentales: economía, visión de futuro, infraestructuras y demografía.

Por todo ello, a diferencia de otras partes del Reino Unido, el objetivo real del mecanismo rural de garantía escocés es garantizar, no solo que las cuestiones rurales se tengan en cuenta, sino que éstas sean abordadas de manera sistemática en el contexto de los debates sobre las políticas en general (un proceso de integración o transversalización denominado «mainstreaming»). Con ello se pretende dar mayor protagonismo a la utilización de mecanismos de diálogo con las partes interesadas y entre las diferentes áreas y niveles del gobierno.

La última gran iniciativa es la elaboración de una propuesta de Ley para mejorar la consideración dada a las comunidades rurales continentales remotas por los organismos públicos en Escocia. A través de esta Ley se desea implantar la herramienta del *Remote Rural Proofing*¹⁴ para conseguir que se tengan en cuenta las características de las zonas rurales en la toma de decisiones del Gobierno y otras autoridades públicas escocesas.

Para averiguar este impacto, el *Remote Rural Proofing* exigirá la contestación a una *checklist* de preguntas¹⁵:

- ¿Cuáles son las repercusiones directas o indirectas de una política (o intervención/acción gubernamental) en las zonas rurales remotas?
- ¿Cuál es la magnitud de esas repercusiones?
- ¿Qué ajustes o medidas pueden adoptarse para adaptar la política (o la intervención o acción gubernamental) de modo que funcione mejor en las zonas rurales remotas?

¹² Sobre esta institución puede consultarse: <https://www.sra.scot/our-work/about-scottish-rural-parliament>

y https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/methodological-case_scottish-rural-parliament_uk.pdf

¹³ Puede obtenerse más información en su web oficial: <https://naturalcapitalscotland.com/national-council-for-rural-advisers-calls-for-action-to-ensure-the-future-of-the-rural-economy-in-scotland/#:~:text=The%20NCRA's%20remit%20was%20to,sustainable%20and%20productive%20rural%20economy>

¹⁴ Puede consultarse más sobre esta iniciativa en https://archive2021.parliament.scot/S5MembersBills/GR_Consultation_Final.pdf

¹⁵ Destaca especialmente la *checklist* de preguntas confeccionada en el ámbito del Plan estratégico de inversión en vivienda «Scottish borders» (SHIP) para averiguar el impacto de estos planes en las zonas rurales. Se puede consultar en: <https://scottishborders.moderngov.co.uk/documents/s57959/Item%20No.%2005%20-%20Appendix%202%20-%20Rural%20Proofing%20Checklist%202022-27.pdf>

- ¿Qué efecto ha tenido la política (o la intervención/acción gubernamental) en las zonas rurales remotas y cómo puede seguir adaptándose?

En definitiva, Escocia presenta un modelo parecido al inglés, pero en el que su principal objetivo es que toda normativa o política pública escocesa, por defecto, se someta al «test» del *rural proofing*.

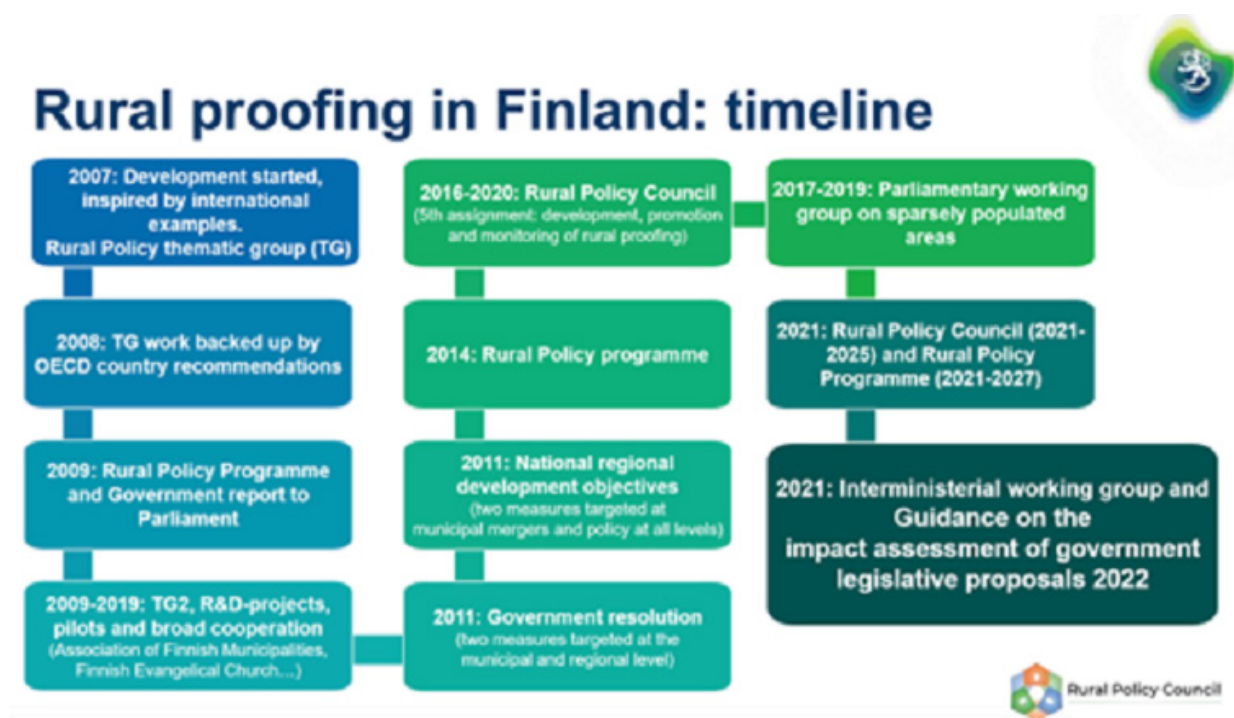
4. EL «RURAL PROOFING» EN ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1. Finlandia

Finlandia es un país en el que el 95% de su territorio, según datos del Rural Policy Council finlandés (Consejo de Política Rural¹⁶), está clasificado como áreas rurales. En estas áreas rurales reside de forma permanente el 28% de la población finlandesa. Esta realidad llevó a Finlandia a trabajar en el desarrollo de las zonas rurales antes y de forma más intensa que otros países de la Unión Europea. Concretamente en 2007 ya creó un grupo de trabajo en políticas públicas con óptica rural y no ha parado de desarrollar su modelo de mecanismo rural de garantía hasta la actualidad donde existe, de forma muy consolidada, un grupo de trabajo interministerial sobre la materia y una guía de evaluación de impacto de la legislación y las políticas públicas en las zonas rurales.

A continuación, se muestra un gráfico donde se observa la evolución de la importancia del mecanismo rural de garantía desde 2007 hasta la actualidad:

GRÁFICO 1. RECORRIDO HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS DE IMPULSO RURAL EN FINLANDIA



Fuente: https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/tg1-rp_finnish_experiences_on_rural_proofing_husberg.pdf (2022).

Los principales métodos utilizados por el Rural Policy Council¹⁷ –organismo nacional encargado de la dirección y coordinación del mecanismo rural de garantía en Finlandia– han sido principalmente cuatro:

¹⁶ La web oficial de dicho organismo se puede consultar en: <https://www.ruralpolicy.fi/>

¹⁷ Pueden consultarse en el dossier del Ministerio de 2022: https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/tg1-rp_finnish_experiences_on_rural_proofing_husberg.pdf

- *Checklist*: tal y como hemos analizado en otros Estados, se trata de contestar a diferentes cuestiones para tratar de determinar el impacto de la política pública o la norma en cuestión en diferentes aspectos del mundo rural (infraestructura, demografía, sanidad, educación, conexión digital, empleo, economía...). Si el resultado del análisis de impacto es positivo se desplegarán todos los métodos que citamos a continuación para hacer un análisis más exhaustivo.
- Grupos de trabajo participativos, integrado por expertos en áreas rurales, así como políticos, funcionarios públicos, geógrafos...
- Análisis de datos relevantes que afecten directamente a las áreas rurales, principalmente, datos geoespaciales.
- Elaboración y recogida de datos de cuestionarios dirigidos a los principales implicados y destinatarios de las políticas públicas en las zonas rurales (población rural, ayuntamientos, empresas ubicadas en áreas rurales...).

Como se aprecia, no existen demasiadas novedades en este punto en relación con otros Estados, pero conviene destacar la diferente intensidad del sistema de *rural proofing* en función de la Administración que lo aplique. En el ámbito de la administración central, el mecanismo rural de garantía está a cargo de un grupo reducido de funcionarios públicos. Sin embargo, a nivel local o regional, la aplicación de estos métodos está mucho más profesionalizada, incluyendo a un gran número de agentes públicos, pero también al sector privado (empresas de servicios, asociaciones municipales y vecinales...).

En la constante evolución del *rural proofing* en Finlandia, ha sido especialmente significativo –por su originalidad en relación con otros sistemas de *rural proofing* y por su especial interés para España– su sistema de reorganización municipal. A través de numerosas fusiones municipales –pequeños municipios con muy poca capacidad de acción por sí solos– se han creado nuevos ayuntamientos más grandes que dividen su geografía en zonas urbanas y zonas rurales (dentro del mismo municipio). Esta reorganización de la Administración local finlandesa no ha resultado sencilla y ha sido fruto de varios años de trabajo. Sus principales objetivos fueron:

- Garantizar que las zonas dentro del municipio se desarrollen por igual en todos los ámbitos (nivel de vida, infraestructuras, acceso a la educación, inversión, financiación pública...).
- Garantizar la «democracia rural», es decir, que las zonas rurales sean escuchadas y tengan mecanismos efectivos para su participación en el debate social y político.
- Garantizar el acceso a los servicios públicos de la población rural (sanidad, educación, transportes, servicios sociales...).

El mecanismo rural de garantía finlandés muestra su debilidad, como la gran mayoría de los analizados en este trabajo, en que se trata de un mecanismo –hasta el momento– de aplicación voluntaria y cuya puesta en práctica requiere de una financiación importante. Actualmente, los trabajos en Finlandia se están centrande en tratar de incluir el mecanismo rural de garantía en la legislación, para hacer su aplicación de obligado cumplimiento, al menos en parte. En esta línea, se ha conseguido que este mecanismo forme parte de la Guía para la evaluación de impacto de las propuestas legislativas del Gobierno desde 2022.

A pesar de lo anterior, el balance de la experiencia finlandesa es positivo. Reconociendo como cuestión a mejorar la lentitud y voluntariedad de su aplicación y el gran número de recursos –personales y económicos– necesarios para garantizar el proceso participativo, es destacable su gran capacidad de adaptación a las singularidades de cada zona rural y a todo tipo de normativa o política pública. Igualmente destaca su contribución a la concienciación sobre la cuestión rural en la elaboración de políticas públicas.

4.2. Suecia¹⁸

Podríamos fijar el 2017 como el año en que se comienza a gestar la aplicación de un verdadero mecanismo rural de garantía en Suecia. Precisamente en este año el Comité de las Zonas Rurales –órgano competente en materia de desarrollo rural– propuso al gobierno sueco un informe con hasta 65 medidas para el desarrollo rural en Suecia. Para la elaboración del contenido final del informe destacó el trabajo de las Redes

¹⁸ La OCDE publicó un informe en 2017 sobre la situación rural en Suecia, así como las medidas adoptadas en aras del desarrollo de las zonas rurales: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-swe-den-2017_9789264268883-en#page3

Rurales Nacionales (RNN) aportando las peculiaridades de cada zona y el fomento de la participación de todas las partes interesadas (población rural, ONGs, órganos gubernamentales, Administraciones públicas de todos los niveles territoriales...) creando un mecanismo de diálogo real y efectivo¹⁹.

Fruto de esta propuesta, en 2018 se aprueba en Suecia la Ley de Política Rural Coherente, cuyo principal objetivo es disponer de zonas rurales viables con igualdad de oportunidades para la empresa, el trabajo, la vivienda y el bienestar que conduzcan a un desarrollo sostenible a largo plazo en todo el país.

En lo relativo al *rural proofing*, esta norma reconoce la necesidad de integrar la perspectiva rural en todas las políticas públicas, lo que configura el mecanismo rural de garantía sueco como una herramienta de carácter transversal.

Para la implantación del mecanismo rural de garantía en Suecia se valoraron tres cuestiones fundamentales: en primer lugar, la relación coste-beneficio a corto plazo pues se sabía que habría que hacer un esfuerzo de financiación importante que debía dar sus frutos en un periodo de tiempo razonable. En segundo lugar, la dificultad de mantener un organismo evaluador sin poder efectivo de veto o competencias sancionadoras para quien infringiese el mecanismo rural de garantía. Por último, el miedo a que su implantación aumentase el proceso burocrático y ralentizase demasiado la toma de decisiones administrativas o gubernamentales. Se trataba de agilizar el procedimiento administrativo en este ámbito, y no de hacerlo más prolijo y, en consecuencia, lento.

Sin ánimo de analizar exhaustivamente el *rural proofing* sueco, pues es muy similar –tanto en organización como en objetivos– al finlandés, destacamos a continuación en qué centran sus esfuerzos las autoridades suecas encargadas de ponerlo en práctica:

- Accesibilidad: tanto desde el punto de vista del transporte y las comunicaciones físicas, como de la implantación de banda ancha y otras tecnologías digitales que permitan una conexión a internet en las zonas rurales igual que en las zonas urbanas del país.
- Aumento de la calidad de vida en las zonas rurales, principalmente aumentando y mejorando la prestación de servicios sociales.
- Apoyo a la innovación para tratar de conseguir la implantación de nuevas empresas y la creación de nuevos puestos de trabajo en las zonas rurales.
- Apoyo al sector privado, empleo e inversión. Todo ello dirigido a la dinamización de las economías rurales fuertemente golpeadas en los últimos años.

Los principales mecanismos de ejecución para la consecución de estos objetivos de desarrollo rural provienen de los Planes de Desarrollo Rural (PDR) financiados por la Unión Europea, tanto a través de subvenciones como de contratos y acuerdos con las comunidades locales. Es especialmente interesante este dato pues, de cara a nuestra propuesta de mecanismo rural para garantía para Castilla y León, la financiación por parte de la Unión Europea se antoja esencial.

5. OTROS EJEMPLOS DE MECANISMOS RURALES DE GARANTÍA EN LAS ANTÍPODAS: AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA

5.1. Australia

En julio de 2003, el gobierno del estado de South Australia (Australia meridional) puso en marcha su mecanismo de *rural proofing*, denominado *Regional Impact Assessment Statement* (RIAS), es decir, la Declaración de Evaluación de Impacto Regional²⁰. El RIAS debe aplicarse a cualquier decisión gubernamental que pueda tener un impacto significativo en los servicios regionales. Esto incluye nuevas políticas, legislación, propuestas de financiación, disposiciones reglamentarias –nuevas o modificaciones de las existentes–, modelos de prestación de servicios –nuevos o modificaciones de los existentes– y diseño y evaluación de programas.

El método elegido para la realización de las evaluaciones de impacto es el «checklist». El órgano administrativo competente en esta materia (Department of Primary Industries and Regions of the Government

¹⁹ Sobre este particular, *vid.* https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/publi-enrd-magazine07-2017-es.pdf

²⁰ Actualmente, todos los estados de Australia, menos Nueva Gales del Sur, han creado su propio modelo de RIAS, y lo han integrado como un elemento obligatorio previo a la presentación de propuestas a sus respectivos gobiernos. Ahora bien, los resultados que arrojan las evaluaciones de impacto están sujetos a la confidencialidad de cada gobierno regional, y no están abiertas a una posible participación de todas las partes involucradas.

of South Australia (PIRSA)) publica y actualiza las guías generales que contienen las preguntas que deben responderse para evaluar el impacto de la nueva política en las zonas rurales de la región²¹. Para la elaboración de esta herramienta se tendrán en cuenta los factores económicos, sociales y comunitarios, medioambientales y de igualdad de todos los ciudadanos de la región. El PIRSA, no sólo se compromete a crear la *checklist* que servirá de base para analizar la evaluación de impacto, sino que garantiza que la consulta y comunicación sean efectivas para todas las comunidades regionales de South Australia antes de tomar decisiones que puedan afectar de una u otra manera a sus regiones rurales.

La principal ventaja de este modelo regional australiano es su marco jurídico donde queda perfectamente definido cuándo debe realizarse una *RIAS* y cuáles son las directrices y el contenido de las *checklist* que deben cumplimentar los responsables políticos de la iniciativa. En consecuencia, esta herramienta permite conocer si una política concreta puede tener un impacto más o menos fuerte en la región, pero no ofrece detalles estadísticos concretos. Ahora bien, esta falta de objetividad es la principal debilidad del sistema sueco, pues se traduce en que en función de los órganos o responsables públicos que realicen el *RIAS*, su resultado puede variar significativamente. No arrojan, en definitiva, parámetros comparativos válidos para aplicar a otras políticas similares del mismo o de otros estados.

5.2. Nueva Zelanda

Conscientes las autoridades neozelandesas de los problemas del mundo rural en materia de despoblación, prestación de servicios, medioambiente y, en definitiva, del aislamiento que sufren sus habitantes, en el año 2018 el gobierno se comprometió formalmente con el desarrollo de un mecanismo de *rural proofing* reconociendo la importancia de las zonas rurales para el país²².

En consecuencia, el Ministerio de Industrias Primarias –órgano competente en la materia– ha publicado una Guía de adaptación rural para el desarrollo de políticas y planificación de la prestación de servicios en las zonas rurales. Esta guía cuenta con siete cuestiones que deben tenerse en cuenta desde el principio y a lo largo de todo el proceso de elaboración de la política pública que desee implantarse. El objetivo es ayudar a considerar los impactos potenciales de las políticas públicas en las comunidades rurales antes de ser aplicadas²³. Los siete puntos a considerar son los siguientes:

- En primer lugar, deben definirse los objetivos políticos y las distintas partes interesadas que deben tener derecho ser escuchadas durante el proceso de creación de la política pública. El gobierno neozelandés considera más eficaz el *rural proofing* cuando se aplica en una fase temprana y a lo largo de todo el proceso de elaboración y aplicación de las políticas.
- El segundo punto consiste en identificar los beneficios e implicaciones para la comunidad rural de la nueva política. Concretamente en los ámbitos de infraestructuras (transporte y comunicación), salud, educación y otros servicios públicos, empresa y empleo (posibilidad de crear negocios en zonas rurales y su coste).
- El tercero alude a la necesidad de buscar asesoramiento y consejo en los contactos y organizaciones rurales pertinentes. En este punto el Ministerio neozelandés facilita numerosos contactos que pueden ser útiles.
- El cuarto punto se refiere al deber evaluarse los impactos de la política en las zonas rurales. Para ello debe aclararse si los impactos son significativamente diferentes en las zonas rurales con respecto a los propios de las zonas urbanas. Si hay diferencias sustanciales, deberán aportarse otras opciones o modelos de prestación de servicios que podrían funcionar.
- El quinto punto, quizás el más complejo para poner en práctica, se centra en la presentación de medidas que puedan paliar o mitigar el diferente impacto de la política en las zonas rurales, con el objetivo de no dejar al mundo rural en un segundo plano o perjudicarlo en relación con las zonas urbanas.
- En penúltimo lugar, se sugiere la realización de ajustes en el diseño de la política, los procesos de consulta o audiencias y los planes de aplicación en el mundo rural una vez identificados los problemas o diferencias en relación con las zonas urbanas.

²¹ Pueden consultarse en la web oficial del Ministerio: <https://www.pir.sa.gov.au/regions>

²² El organismo público neozelandés asimilable a nuestro Instituto Nacional de Estadística define actualmente «zonas rurales» como núcleos de población de 200 a 1.000 residentes con, al menos, una comunidad o edificio público y «otras zonas rurales» que incluyen tierras utilizadas para la agricultura, la silvicultura o la conservación con menos de 200 habitantes.

²³ La Guía puede consultarse en la web oficial del Ministry For Primary Industries: <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/29294-Rural-proofing-Guide-for-policy-development-and-service-delivery-planning>

- Para finalizar, esta Guía considera útil mantener a las partes implicadas (residentes en zonas rurales, organizaciones, organismos públicos...) informadas sobre todo el proceso de creación y modificación de la política pública de que se trate, así como de los efectos o impactos que aún no han sido previstos o no se pueden prever.

Junto con la Guía, el Ministerio ha publicado también una *checklist* para evaluar el impacto de la política pública en el mundo rural (Impact Assessment Checklist²⁴). En definitiva, aplicando las sugerencias de la Guía y respondiendo a las preguntas de la *checklist* puede llegar a concebirse una idea clara del impacto que puede tener la política pública en las zonas rurales y actuar en consecuencia. El propio Ministerio también advierte de la importancia del análisis de los datos atendiendo al caso concreto, sin incurrir en generalidades que pueden resultar perniciosas.

El mecanismo rural de garantía neozelandés se caracteriza por ser una herramienta orientativa –no obligatoria– para los responsables de las políticas públicas, por lo que su aplicación no está asegurada. Sin embargo, su correcta aplicación ofrece una recopilación exhaustiva de datos que puede ser de gran utilidad en la mitigación de diferencias entre las zonas rurales y las urbanas.

Para concluir, merece la pena destacar el compromiso del gobierno neozelandés con el *rural proofing*. Además de lo ya señalado, ha creado un grupo de trabajo para la adaptación de las políticas a zonas rurales y supervisa sus informes y conclusiones. Cuando es pertinente participa en consultas, asesora sobre cuestiones rurales y presta apoyo metodológico a funcionarios y representantes de las zonas rurales. Este nivel de implicación del Ministerio responsable en materia de *rural proofing* ha sido uno de los principales factores de éxito para la elaboración de políticas con óptica rural en Nueva Zelanda.

6. UNA PROPUESTA DE MECANISMO RURAL DE GARANTÍA PARA CASTILLA Y LEÓN

Tras el estudio de los más importantes mecanismos rurales de garantía implantados en el ámbito internacional, y convencidos de que su correcta aplicación puede constituir un caso de éxito a medio plazo para el desarrollo de las zonas rurales, dedicaremos las próximas líneas a proponer un mecanismo rural de garantía para la comunidad autónoma de Castilla y León, paradigma de los problemas que las zonas rurales atraviesan en España.

6.1. Un contexto idóneo para su implantación

Además de la situación demográfica y económica que atraviesan las zonas rurales de Castilla y León, consideramos que estamos ante un momento idóneo para dar el primer paso en la implantación de un mecanismo rural de garantía en esta Comunidad Autónoma pues nuestro entorno jurídico –nacional y comunitario– parece fomentar e impulsar decididamente herramientas de este tipo.

En primer lugar, la Unión Europea²⁵ –siempre preocupada por el mundo rural– viene viendo con muy buenos ojos la implantación de políticas que impulsen el mundo rural²⁶. En este sentido es especialmente relevante la alusión a la herramienta del *rural proofing* en la última revisión que la Comisión Europea ha realizado a su programa Better Regulation (Legislar mejor) en el año 2021, en cuya herramienta 34 que lleva por título «impacto territorial» el término *rural proofing* se cita explícitamente²⁷. Es interesante también traer a

²⁴ Puede consultarse en: <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/42207-Rural-Proofing-Impact-Assessment-Checklist-Template>

²⁵ Realiza un recorrido interesante sobre la evolución del *rural proofing* y las políticas de impulso rural en la Unión Europea Sanz Larruga (2020, p. 71).

²⁶ Por ejemplo, en la Declaración de Cork 2.0 de 2016, la primera orientación política lleva por título «Fomentar la prosperidad del medio rural» y establece que «El potencial del medio rural para ofrecer soluciones innovadoras, integradoras y sostenibles para los retos actuales y futuros de la sociedad, como la prosperidad económica, la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión de los recursos, la inclusión social y la integración de los migrantes debería gozar de un mayor reconocimiento. Debería existir un mecanismo rural de garantía que asegure que este aspecto se refleja en las estrategias y las políticas de la Unión. Las políticas agrarias y rurales deberían basarse en la identidad y en el dinamismo de las zonas rurales mediante la aplicación de estrategias integradas y enfoques multisectoriales. Deberían promover la diversificación y fomentar el espíritu empresarial, la inversión, la innovación y el empleo. Estas políticas deberían también poner en valor la identidad rural y reforzar la sostenibilidad, la inclusión social y el desarrollo local, así como la resiliencia de las explotaciones agrícolas y de las comunidades rurales». Puede verse la declaración íntegra en https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf

²⁷ Puede consultarse íntegramente el documento en https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

colación la Comunicación «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE» (COM (2021) 345 final), aprobada por la Comisión Europea el 30 de junio de 2021, en la que se prevé la creación de un «mecanismo de verificación rural» para medir el impacto en el medio rural de las iniciativas legislativas supraestatales²⁸. El último gran guiño al fomento del *rural proofing* en las regiones de la Unión Europea ha tenido lugar en un informe del Comité Europeo de las Regiones de 2022 titulado «Rural proofing – a foresight framework for resilient rural communities» (Rural proofing –un marco de previsión para comunidades rurales resilientes–) donde se analiza y se valora el fenómeno del mecanismo rural de garantía, comentando experiencias llevadas a cabo en otros Estados y proponiendo modelos válidos de aplicación en el territorio de la Unión Europea²⁹.

En segundo lugar, aunque España no ha sido un país nada interesado hasta la fecha por el mecanismo rural de garantía, recientemente han aparecido importantes indicios³⁰ –influidos directamente por el ámbito comunitario– que invitan a trabajar en la creación de una herramienta de *rural proofing* para Castilla y León. Destacamos especialmente dos:

- Un proyecto³¹ pionero impulsado por El Hueco –una empresa social soriana cuyo objetivo es ofrecer soporte a los emprendedores sociales en los diferentes ámbitos de sus empresas– y que cuenta con la colaboración del Gobierno de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). El proyecto, denominado «Rural Proofing» («Mecanismo Rural de Garantía»), se puso en marcha en 2021 con el objetivo de identificar y proponer modificaciones en la legislación actual que impulsen el desarrollo de las zonas rurales. Con este propósito se creó un grupo de 100 personas (G100), 50 mujeres y 50 hombres, expertos en diferentes ámbitos que, a través de grupos de trabajo, recabaron y analizaron un conjunto de casos prácticos sobre todos los ámbitos cuya revisión se considera necesaria para el mundo rural. En este sentido, dos han sido los principales documentos redactados hasta la fecha por este proyecto; las «conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España³²» y las «71 propuestas para conseguir una legislación más justa para el mundo rural³³».
- A nivel legislativo, recientemente se ha aprobado 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, titulada «Mecanismo Rural de Garantía» establece la obligación para el Gobierno de España de impulsar un mecanismo rural de garantía para su aplicación efectiva³⁴.

6.2. Un posible mecanismo rural de garantía para Castilla y León

A tenor del estudio comparado realizado y del contexto favorable más arriba expuesto, entendemos que Castilla y León es una región idónea para la implantación de un mecanismo rural de garantía que, por otro lado, sería pionero³⁵ en España.

²⁸ Esta comunicación incluye la adopción del Pacto Rural que movilizará a las autoridades públicas y a las partes interesadas para que actúen sobre las necesidades y aspiraciones de los residentes rurales y el Plan de Acción Rural de la UE que allanará el camino para fomentar la cohesión social y creará nuevas oportunidades para atraer a empresas innovadoras, ofrecer acceso a empleos de calidad, fomentar capacidades nuevas y mejoradas, garantizar unas mejores infraestructuras y servicios, así como aprovechar el papel de la agricultura sostenible y las actividades económicas diversificadas. Se puede consultar íntegramente la Comunicación en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0345>

²⁹ Puede consultarse el citado informe en https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20%E2%80%93%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter_nat_rural.pdf

³⁰ Entre la doctrina administrativa comienza a proponerse la utilidad de *rural proofing* para hacer frente al reto demográfico. Destaca especialmente el trabajo de Domínguez Álvarez (2021, pp. 171 y ss.).

³¹ Todo lo relativo a este proyecto se puede consultar en su página web <https://ruralproofing.com/>

³² El citado documento se puede consultar en <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>

³³ El citado documento se puede consultar en <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-71-propuestas-Rural-Proofing.pdf>

³⁴ El texto concreto de la citada norma establece que «1. El Gobierno impulsará un Mecanismo Rural de Garantía, asegurando la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación. 2. Dicho Mecanismo incluirá, en todo caso: a) La incorporación de la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 de esta ley. b) La elaboración de una metodología de evaluación específica que tenga en cuenta los principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la Unión Europea en este ámbito».

³⁵ No es ajena, por supuesto, la preocupación por la despoblación y el desarrollo rural en España, pero nunca se han diseñado verdaderos mecanismos rurales de garantía. A nivel estatal, por ejemplo, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y el Plan de 130 medidas asociado a ella (https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/Estrategias_Planes.aspx), ya incluyen esa reivindicación. A nivel autonómico destacan en este sentido tres leyes que, sin constituir verdaderos mecanismos de *rural proofing* sí contienen

Para ello, el primer reto que debemos afrontar es el definir de forma clara qué debemos entender por zonas rurales. Si comparamos Castilla y León con el resto de Comunidades Autónomas españolas, nos damos cuenta que es la que más municipios tiene, con un total de 2.248. De todos estos municipios, 2.188 tienen una población inferior a 5.000 habitantes (concretamente, hay 721 municipios con menos de 101 habitantes, 1.076 entre 101 y 500 habitantes, 214 entre 501 y 1.000 habitantes, 109 entre 1.001 y 2.000 y 68 entre 2.001 y 5.000³⁶).

Es decir, más del 97 % de los municipios de la región tienen menos de 5.000 habitantes. Por ello consideramos que podría determinarse en 5.000 habitantes el umbral de zona rural en Castilla y León³⁷. Esto permitiría dar más importancia y presencia al mecanismo rural de garantía pues debería ser aplicado a prácticamente toda iniciativa política o legislativa de la región salvo a aquellas que vayan exclusivamente dirigidas a zonas urbanas (menos del 3 % de los municipios castellanos y leoneses).

Quizás lo más complicado del diseño de un mecanismo rural de garantía sea precisamente la creación de un método de evaluación de impacto de las políticas públicas objetivo e imparcial que arroje realmente datos interesantes a la hora de adaptar un programa o política pública a las necesidades o realidades del mundo rural³⁸. Sin duda, entre los métodos de evaluación existentes consideramos que el que más cumple la idea anteriormente descrita es el de la *checklist*. Como ya hemos descrito suficientemente, se trata de contestar a una serie de cuestiones para tratar de determinar el impacto de la política pública o la norma en cuestión en los diferentes aspectos del mundo rural (infraestructura, demografía, sanidad, educación, conexión digital, empleo, economía...).

A continuación, se propone un modelo de *checklist* de 25 preguntas que podría ser válido como punto de partida para un futuro mecanismo rural de garantía en Castilla y León:

CUADRO 1. MODELO DE CHECKLIST PARA UN FUTURO MECANISMO DE GARANTÍA EN CASTILLA Y LEÓN

IMPACTO SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS
• ¿Afecta positivamente al acceso o la disponibilidad de servicios privados y públicos en las zonas rurales (por ejemplo, asistencia sanitaria, guarderías, comedor escolar, transporte)? En este caso, pueden desdoblarse preguntas para evaluar el impacto en un servicio concreto si fuese de especial interés en el caso concreto. • ¿Existen ya mecanismos de prestación adecuados en las zonas rurales y pueden adaptarse? • ¿El coste de la prestación no es más elevado en las zonas rurales debido a la dispersión geográfica? • ¿El coste de utilización para usuarios rurales es el adecuado y no es más elevado que en las zonas urbanas?
IMPACTO SOBRE LAS INFRAESTRUCTURAS (FÍSICAS Y DIGITALES)
• ¿Qué repercusión tendrá en el acceso o desarrollo de las infraestructuras en las zonas rurales (por ejemplo, transporte, banda ancha y telefonía móvil)? • ¿Repercutirá de forma positiva en la mejora de infraestructuras o desarrollará soluciones alternativas? • ¿Está previsto el sobre coste que puede implicar desarrollar infraestructuras en zonas rurales (incluidos los costes paisajísticos y medioambientales)? En este punto –aunque la respuesta no fuese numérica– se podría preguntar adicionalmente que quién asumiría estos costes (promotor, usuario final, gobierno).

alguna medida en esta línea; a saber, la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura y 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.

³⁶ Datos tomados del INE y de la Junta de Castilla y León: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px&L=0>, <https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/explore/dataset/registro-de-municipios-de-castilla-y-leon/table/?flg=es> y https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm

Es interesante destacar, según datos del propio INE, que Castilla y León lleva perdiendo población, sistemáticamente, desde el año 2009. En los últimos 20 años, seis de sus nueve provincias han perdido habitantes, un proceso que se extiende al 86 % de los municipios. Esto ha provocado que ocho de cada diez municipios (el 77 %) esté en riesgo de despoblación.

³⁷ Elabora un análisis pormenorizado de esta circunstancia, así como sus causas y posibles soluciones Bello Paredes (2020, pp. 110 y ss.).

³⁸ La principal crítica del sistema de *rural proofing* norirlandés (The Rural Needs Act) por parte de Sherry y Shortall (2019, p. 343) se centra precisamente en la dificultad para identificar las necesidades del mundo rural pues en numerosas ocasiones el método que se utiliza arroja resultados falaces.

IMPACTO SOBRE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO

- ¿Tendrá impacto positivo en las empresas rurales o en los autónomos de las zonas rurales?
- ¿Ayudará a crear condiciones adecuadas para el crecimiento económico de la zona rural?
- ¿Respetará el papel de las PYMEs que operan en zonas rurales?
- ¿Podría haber repercusiones positivas sobre el empleo en las zonas rurales?
- ¿Se favorecerá la condición de residente en zonas rurales como criterio preferente para las contrataciones que puedan surgir del programa o política pública?
- ¿Podría haber repercusiones positivas en los ingresos –empresas, habitantes o Administración local– de las zonas rurales?

IMPACTO SOBRE LA RESIDENCIA Y VIVIENDA

- ¿Podría repercutir positivamente en la oferta y en el acceso a la vivienda en las zonas rurales?

IMPACTO SOBRE LA EDUCACIÓN

- ¿Podría repercutir positivamente en la oferta de formación y educación –a todos los niveles– en las zonas rurales?
- ¿Se ha tenido en cuenta la capacidad de los centros educativos rurales para satisfacer la posible nueva demanda?

IMPACTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

- ¿Podría tener un impacto medioambiental positivo en las zonas rurales?
- ¿Podría tener un impacto positivo en el paisaje natural o artificial?

IMPACTO SOBRE EL TURISMO

- ¿Fomentará el interés turístico de la zona rural?

IMPACTO SOBRE LA DESPOBLACIÓN Y LA IGUALDAD

- ¿Afectará positivamente a los diferentes grupos demográficos y sociales de las zonas rurales? Podría desglosarse esta pregunta en función del sexo y de rangos de edad de los residentes en las zonas rurales (niños, adolescentes, adultos y tercera edad).
- ¿Podría afectar positivamente a las personas con salarios bajos, empleo estacional a tiempo parcial o a los hogares desfavorecidos de las zonas rurales?
- ¿Se ha valorado el envejecimiento de la población de las zonas rurales a la hora de diseñar el programa o política pública?

IMPACTO SOBRE LAS COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL RURAL

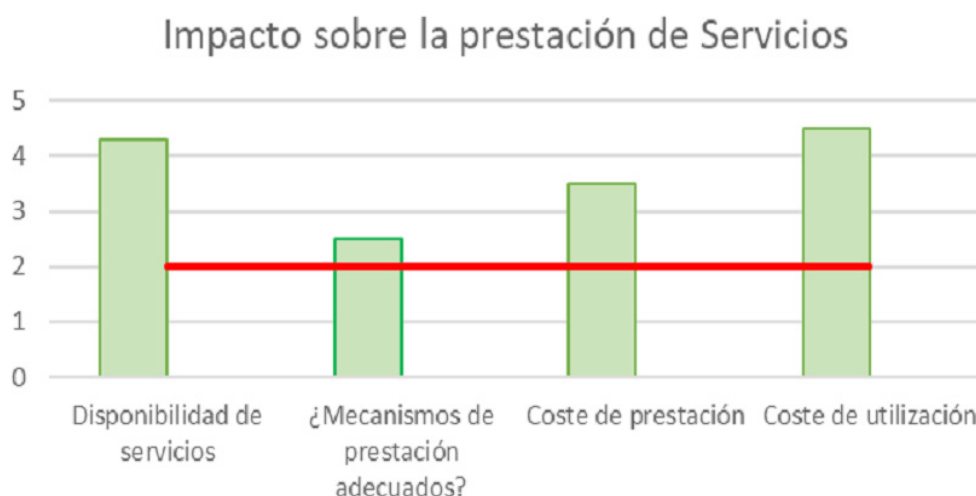
- ¿Podría tener repercusiones en la transferencia de competencias a favor de los ayuntamientos o diputaciones de zonas rurales?
- ¿Se destina una proporción equitativa y razonable de los recursos financieros del programa o política pública a las zonas rurales?
- ¿La Administración local dispone de información y medios (personales y materiales) para ejecutar el programa en las áreas rurales?

Fuente: Elaboración propia.

Obviamente este modelo de *checklist* puede variar en función del tipo de política pública que quiera evaluarse o, de forma todavía más clara, del tipo de zona rural en que desee analizarse su impacto. Aún dentro de la Comunidad Autónoma, no tienen las mismas necesidades o preocupaciones las zonas rurales ubicadas en montaña, por ejemplo, que las ubicadas en la meseta.

A la hora de dar respuesta a las diferentes preguntas resulta de gran utilidad emplear una horquilla numérica entre el 0 y el 5, siendo el 0 el impacto más negativo posible en la zona rural y el 5 el más positivo y deseable. Esto nos permitirá de forma muy sencilla crear un gráfico en el que podamos, a primera vista, hacernos una idea del impacto –positivo o negativo– que pueda tener la política pública en las zonas rurales. Sirva como ejemplo el siguiente gráfico –ficticio– referido al módulo de preguntas relativo a la prestación de servicios en las zonas rurales:

GRÁFICO 2. EJEMPLO FICTICIO DE TABLA DE INTERPRETACIÓN DE CHECKLIST PARA EL MODELO PROPUESTO EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Elaboración propia.

Una vez recopiladas las respuestas y generados los gráficos habrá que analizar con más detalle aquellas preguntas que pueda plantear más problemas o, incluso, desarrollar o solicitar más información sobre algún punto concreto que presente mayor interés. Consideramos coherente (por eso el gráfico genera una línea roja en el número 2) que si alguna de las preguntas arroja resultados por debajo del 2 en la escala del 0 al 5 habrá que evaluarla de forma pormenorizada y, en su caso, repensar ese extremo hasta conseguir al menos un impacto positivo en las zonas rurales de, al menos, 2 puntos.

Es deseable que la redacción de las preguntas sea sencilla y clara, que no dé lugar a posibles confusiones o interpretaciones, pues la evaluación de impacto debe ser un trámite administrativo lo más ágil posible. Nunca puede convertirse en una carga burocrática que desanime a la implementación de políticas públicas con óptica rural.

Por último, el informe anteriormente citado del Comité Europeo de las Regiones sobre *rural proofing* recomienda que la evaluación de impacto debe realizarse concienzudamente desde una fase temprana del diseño de las políticas públicas. Consideramos igualmente útil que esta evaluación de impacto se lleve a cabo también durante la ejecución del programa o política concreta, pues nos aportaría datos muy fiables de cara a la supervisión –y una posible readaptación– y valoración de los resultados que está teniendo su implantación y poderlos comparar con las previsiones de su fase inicial.

Por otro lado, parece que las principales críticas de las experiencias de *rural proofing* en otros Estados coinciden en que el mecanismo rural de garantía es mucho más eficaz si se aplica de modo transversal. ¿A qué nos estamos refiriendo con la transversalidad? Fundamentalmente a no hacer depender el mecanismo rural de garantía de una sola Consejería (que normalmente será la que tenga competencias en materia de agricultura). Esto provocaría una visión sectorial de la realidad rural y, por lo tanto, parcial e incompleta.

Además, sería un contrasentido dejar el mecanismo rural de garantía en Castilla y León como un compartimento estanco dentro de una sola Consejería cuando, como hemos dicho más arriba, más del 97 % de los municipios tendrían la consideración de rurales. El resto de Consejerías no pueden permanecer ajenas a la aplicación y al diseño de una herramienta que busca, en resumidas cuentas, desarrollar el mundo rural en sentido amplio (económico, social, demográfico, cultural, turístico...) y no sólo en campos tradicionales como la agricultura y la ganadería.

Junto con la transversalidad, para que el mecanismo rural de garantía sea un instrumento válido y eficaz para el desarrollo de las zonas rurales, consideramos que debe aplicarse de forma obligatoria a todas las propuestas normativas y a las políticas públicas antes de su aplicación efectiva. La obligatoriedad de la aplicación del mecanismo rural de garantía debe estar garantizada pues, de lo contrario, la experiencia comparada demuestra que, o no se aplicará, o se aplicará de forma parcial y en este caso los resultados que arroje el método de evaluación de impacto no serán reales.

Otra cuestión que cabe plantearse es si las competencias en esta materia deben otorgarse a un órgano administrativo existente o si, por el contrario, merece la pena crear un órgano *ad hoc*. Entendemos que la solución ideal pasa por la creación de un órgano *ad hoc* con competencias específicas en esta materia e integrado por especialistas. Si se declara competente a un órgano administrativo integrado en alguna Consejería se corre el riesgo de excluir la –recomendable– aplicación transversal del mecanismo rural, resultando éste de aplicación solo a las políticas públicas que se promuevan desde la Consejería en que esté ubicado ese órgano.

Ahora bien, es evidente que la creación de un órgano administrativo exige, además de tiempo y financiación extra, una carga burocrática que podría retrasar la puesta en práctica del *rural proofing*. Por ello, si no fuera posible esta primera opción, entendemos que otra solución podría ser dotar de competencias en esta materia a un órgano administrativo ya existente pero que no se ubique en una Consejería concreta, garantizando así la comentada transversalidad en la aplicación del mecanismo rural de garantía.

En cualquier caso, se opte por el modelo que se opte, es importante, y así también lo demuestran las principales críticas plasmadas en el informe del Comité Europeo de las Regiones, dotar al órgano competente en esta materia no solo de capacidad de ejecución, sino también de competencias en materia de supervisión o inspección de la ejecución de las políticas que superen la herramienta de *rural proofing*. Asimismo, este órgano debe tener atribuidas competencias para la revisión y actualización periódica de la herramienta, lo que permitirá corregir posibles errores y adaptar el mecanismo a nuevas realidades o necesidades del mundo rural. Por último, no sería descabellado dotar a este órgano de competencias «sancionadoras» para aquellos casos en que la política pública se aplica desoyendo las directrices del mecanismo rural de garantía. No debemos olvidar que el mecanismo rural de garantía debe ser obligatorio y, para ello, su incumplimiento debe tener consecuencias.

Por último, la composición del órgano competente debe ser heterogénea. Es decir, es imprescindible que en la creación y revisión del mecanismo rural de garantía se asegure la participación de todas las partes implicadas³⁹. Además de funcionarios públicos de la Administración autonómica, este órgano debe dar voz a la Administración Local –Ayuntamientos y Diputaciones–, principal receptora del mecanismo rural, así como a la población rural y a los representantes de organizaciones o asociaciones que representen intereses de las zonas rurales, especialmente a empresarios y emprendedores que sitúen su centro de actividad en una zona rural. Esta «democratización» del *rural proofing* es altamente recomendable pues de lo contrario se podría caer en el absurdo de diseñar políticas para el desarrollo rural de espaldas al propio mundo rural.

Para finalizar, otro de los factores que consideramos importante tener claro de cara a la implantación del mecanismo rural de garantía es el de su financiación. Analizando el derecho comparado nos encontramos con dos posibilidades; por un lado, participar del presupuesto global del ente público con competencias en esta materia y, por otro lado, dotar de una partida independiente o un presupuesto cerrado y diferenciado al órgano encargado de ejecutar y supervisar el mecanismo rural de garantía. Entendemos que la segunda opción es más apropiada. La experiencia internacional demuestra que, sin un presupuesto independiente, el mecanismo rural de garantía –tal vez porque sus resultados no son cortoplacistas– cada vez queda más olvidado y el presupuesto dedicado a él va bajando año a año. En consecuencia, su aplicación cada vez es más escasa y no existen medios para su progresiva actualización y mejora.

Parece que gran parte de la financiación de esta iniciativa, a juzgar por el interés que se viene demostrando por el *rural proofing* desde la Declaración de Cork 2.0 de 2016, podría conseguirse a través de la integración en programas de la Unión Europea.

7. CONCLUSIONES

1. El mecanismo rural de garantía es una herramienta que puede resultar muy útil a la hora de dinamizar o revitalizar el mundo rural. Su objetivo principal es analizar la normativa o las políticas públicas antes de su entrada en vigor desde una perspectiva rural para que a la hora de su entrada en vigor el impacto económico, social y demográfico –principalmente– sea positivo para las zonas rurales y así paliar las desigualdades crecientes entre el mundo rural y las zonas urbanas.

³⁹ Así lo consideró también Hogan (2017, p. 27), político irlandés que ha sido, entre otras cosas, Comisario europeo de Agricultura y Desarrollo Rural entre 2014 y 2019, dando a entender que la participación de las propias comunidades rurales en el diseño de la herramienta de *rural proofing* es clave para su éxito.

2. En el ámbito internacional existen varios ejemplos de mecanismos rurales de garantía. Es difícil encontrar uno cuya aplicación haya sido totalmente exitosa, pero del estudio de cada uno de ellos se pueden extraer consecuencias positivas. Tras el análisis comparado, consideramos que la aplicación obligatoria y transversal de un mecanismo de *rural proofing* es *conditio sine qua non* para que tenga éxito.

3. El diseño y puesta en práctica de un mecanismo rural de garantía no es tarea sencilla por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque su implementación y posterior mantenimiento exige una inversión importante a cargo de los presupuestos públicos que muchos gobiernos no quieren asumir. Y, en segundo lugar, porque sus resultados –dinamización de las zonas rurales– no se aprecian a corto plazo, sino que requieren de una aplicación efectiva de la herramienta prolongada en el tiempo.

4. En España no ha habido experiencias de *rural proofing*, sin embargo, consideramos que podemos estar ante un momento apropiado para comenzar a implementarlas, tanto a nivel estatal como autonómico por, al menos, dos motivos. El primero, la situación de las zonas rurales en España constituye el supuesto de hecho idóneo para la implantación de este tipo de herramienta; cada vez es mayor el descalabro demográfico y la desigualdad de la población rural con respecto a la de zonas urbanas en lo que a prestación de servicios públicos de calidad se refiere. En segundo lugar, la Unión Europea –preocupada por la deriva del mundo rural– defiende el mecanismo rural de garantía y tiene programas que pueden ayudar, tanto al diseño como a la financiación de esta herramienta en los Estados miembros.

5. Si en España existe una Comunidad Autónoma donde las zonas rurales tengan un peso específico, esa es Castilla y León. Por ello, proponemos la creación de un mecanismo rural de garantía castellanoleonés a partir de las experiencias –positivas y negativas– internacionales. Debe ser una herramienta de aplicación obligatoria y transversal a cualquier tipo de norma o política que desee implantarse. Igualmente debe contar con un presupuesto cerrado y diferenciado que financie su creación y mantenimiento y que sea ejecutado por un órgano administrativo compuesto por funcionarios, expertos en la materia y representantes de las zonas rurales, que no se encuentre encorsetado en ninguna consejería concreta y con potestades supervisoras y sancionadoras en la materia.

RECURSOS WEB

Comisión Europea (2021, 30 de junio). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040, (COM (2021) 345 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0345>

Comisión Europea (2021, noviembre). Better regulation: guidelines and toolbox. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Comité Europeo de las Regiones (2022). Rural proofing – a foresight framework for resilient rural communities. https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20%E2%80%93%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter_nat_rural.pdf

Declaración de Cork 2.0 (2016). Una vida mejor en el medio rural. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf

DEFRA (2021, marzo). Rural Proofing in England 2020. Delivering policy in a rural context. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/982484/Rural_Proofing_Report_2020.pdf

DEFRA (2022, noviembre). Rural proofing. Practical guidance to consider the outcomes of policies in rural areas. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1121357/rural-proofing-guidance.pdf

ENRD (2017). Rural Connections: Revista sobre desarrollo rural europeo (otoño-invierno 2017). https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/publi-enrd-magazine07-2017-es.pdf

ENRD (2020). The Rural Parliament of Scotland. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/methodological-case_scottish-rural-parliament_uk.pdf

ENRD Thematic Group «Rural Proofing» (2021). Analytical overview of rural proofing approaches and lessons learned. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/background_paper-rural_proofing-jane_anton_220127.pdf

ENRD (2022, 27 de enero). Finnish experiences on rural proofing. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/tg1-rp_finnish_experiences_on_rural_proofing_husberg.pdf

- Estrategias y Planes y 130 medidas frente al Reto Demográfico. https://www.miteco.gob.es/es/reto-demo-grafico/temas/Estrategias_Planes.aspx
- Gobierno de Canadá (2001). Guide to using the Rural Lens. https://publications.gc.ca/collections/collec-tion_2015/aac-aafc/A114-43-2001-eng.pdf
- Gobierno de South Australia, Department of Primary Industries and Regions (2022). <https://www.pir.sa.gov.au/regions>
- Hall, H. (2021, 13 de mayo). Rural Proofing in Canada. https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2021/05/HMHALL_Rural-Proofing-in-Canada.pdf
- Housing Strategy, Policy and Development. Scottish Borders Council. (2021, julio). The rural proofing checklist. <https://scottishborders.moderngov.co.uk/documents/s57959/Item%20No.%2005%20-%20Appendix%20%20-%20Rural%20Proofing%20Checklist%202022-27.pdf>
- INE (2022). Estadística del Padrón Continuo. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p04/provi/IO/&file=0tamu001.px&L=0>
- INE (2022). Número de municipios por provincias, comunidades autónomas e islas. https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm
- Junta de Castilla y León (2023). Registro de municipios de Castilla y León. <https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/explore/dataset/registro-de-municipios-de-castilla-y-leon/table/?flg=es>
- Ministerio de Industrias primarias de Nueva Zelanda (2018). Rural Proofing Guide for policy development and service delivery planning. <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/29294-Rural-proofing-Guide-for-policy-development-and-service-delivery-planning>
- Ministerio de Industrias Primarias de Nueva Zelanda (2018). Rural proofing impact assessment checklist. <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/42207-Rural-Proofing-Impact-Assessment-Checklist-Template>
- OECD Territorial Reviews: Sweden 2017. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-sweden-2017_9789264268883-en#page3
- Proyecto español «rural proofing». <https://ruralproofing.com/>
- Proyecto español «rural proofing» (2021, diciembre). 71 propuestas para conseguir una legislación más justa para el medio rural. <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-71-propuestas-Rural-Proofing.pdf>
- Proyecto español «rural proofing» (2021, diciembre). Conclusiones para la implantación de un Mecanismo Rural de Garantía en España. <https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>
- Rural Ontario Municipal Association – ROMA (2015). The rural and northern Lens. <https://www.amo.on.ca/sites/default/files/assets/DOCUMENTS/Reports/2015/TheRuralandNorthernLensPanelCard2015.pdf>
- Rural Ontario Municipal Association – ROMA (2015, enero). The Rural and Northern Lens & A Voice for Rural and Northern Ontario. <https://www.roma.on.ca/sites/default/files/DOCUMENTS/Reports/2015/AVoiceforRuralandNorthernOntario201501.pdf>
- The Scottish Parliament (2019, octubre). Safeguarding Scotland's remote rural communities. https://archive2021.parliament.scot/S5MembersBills/GR_Consultation_Final.pdf
- Web oficial del Scottish Forum on Natural Capital (2022, 22 de septiembre) <https://naturalcapitalscotland.com/national-council-for-rural-advisers-calls-for-action-to-ensure-the-future-of-the-rural-economy-in-scotland/#:~:text=The%20NCRA's%20remit%20was%20to,sustainable%20and%20productive%20rural%20economy>
- Web oficial del Rural Policy Council Finlandés (2023). <https://www.ruralpolicy.fi/>
- Web oficial del SRA (Scottish Rural Action) (2023). <https://www.sra.scot/our-work/about-scottish-rural-parliament>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bello Paredes, S. A. (2020). Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (13), 110-130. <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10728>
- Bello Paredes, S. A. (2023). La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 125-147. <https://doi.org/10.24965/reala.11167>
- Domínguez Álvarez, J. L. (2021). El avance del «rural proofing» o «mecanismo rural de garantía» como herramienta indispensable para afrontar el reto demográfico y territorial. En L. M. Bujosa Vadell (dir.) y I. González Pulido, W.

- Reifarth Muñoz y E. Dos Santos Alves (coords.), *Administración, hacienda y justicia en el estado social II* (pp. 171-191). Tirant lo Blanch.
- Fernando Pablo, M. M. y Domínguez Álvarez, J. L. (2022). La urgencia de impulsar la transformación del ordenamiento jurídico para afrontar el reto demográfico y territorial: más allá de la reforma del régimen local. En C. Navarro Gómez, A. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local* [Ciudad Real, 22 y 23 de septiembre] (pp. 217-234). Universidad Autónoma de Madrid – Instituto de Derecho Local. Disponible en: <https://produccioncientifica.usal.es/documentos/63c0b2b53df4c204fbafc9a5>
- Hogan, P. (2017). ¿Es el mecanismo rural de garantía la clave para desbloquear el potencial del desarrollo rural? *Rural Connections. La Revista sobre Desarrollo Rural Europeo*, (otoño/invierno 2017), 27-28. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd_publications/publi-enrd-magazine07-2017-es.pdf
- Jiménez Martínez, L. (2020). Los indicadores como tecnología de gobernanza en áreas rurales: síntesis y casos. *Kultur*, 7(14), 91-112. <http://dx.doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.14.3>
- Sanz Larruga, F. J. (2020). Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico. *Revista Española de la Función Consultiva*, (33), 69-91. <https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n33.pdf#page=69>
- Sanz Larruga, F. J. (2021). Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas, pero necesarias respuestas desde el Derecho. En F. J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (dirs.), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, (pp. 29-206). Tirant lo Blanch.
- Sherry, E. y Shortall, S. (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of Rural Studies*, (68), 336-343. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.12.005>