

PRESENTACIÓN

El reto demográfico como reto de los Gobiernos locales

Alfredo Galán Galán

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
de Barcelona*

Lograr una mayor cohesión territorial es, sin duda, uno de los grandes desafíos a los que se enfrentan los poderes públicos en el siglo XXI. En este contexto, han colocado el diseño de estrategias adecuadas para abordar el reto demográfico en una posición prioritaria en sus agendas. Sin embargo, no se trata de una tarea sencilla.

El reto demográfico es una noción compleja, poliédrica, que requiere dar respuesta a problemas de naturaleza muy diferente, entre los que cabe destacar: la caída de la natalidad y el envejecimiento; la progresiva despoblación de una gran parte del territorio y la concentración de población en determinadas zonas; las desigualdades territoriales existentes en el acceso a los servicios públicos y la necesaria garantía de unos estándares mínimos de calidad en su prestación. Aun si se dejan a un lado las dificultades derivadas de la concentración de población en las áreas urbanas y se aborda el reto demográfico, únicamente, desde el punto de vista de los pequeños municipios, es posible identificar, entre estos últimos, realidades distintas que requieren abordajes específicos. Por una parte, se encuentra un conjunto de municipios que sufren los problemas derivados del sobredimensionamiento estacional de su población, por diferentes motivos, sobre todo turísticos o laborales. Y, por otra parte, existe un grupo más numeroso, integrado por municipios intermedios, de pequeño tamaño y micromunicipios —estos últimos situados, normalmente, en zonas rurales y, muchas veces, aisladas— que se encuentran despoblados o en riesgo de despoblación.

En el marco que acaba de apuntarse, la Fundación Democracia y Gobierno Local, que, desde hace más de dos décadas, persigue el objetivo de impulsar iniciativas de estudio y divulgación en temas de interés para los Gobiernos locales, ha llevado a cabo, en particular en los últimos años, diferentes iniciativas orientadas a reflexionar y ofrecer alternativas para abordar el reto demográfico en sus diferentes dimensiones.

La Fundación está interesada en el análisis de todos los aspectos del fenómeno que tengan incidencia en los Gobiernos locales. Especialmente ha centrado su atención en las siguientes tres direcciones. De entrada, la clarificación conceptual de la noción de reto demográfico, expresión amplia en cuyo seno se incluye la realidad de la despoblación en el medio rural, pero que no agota en ella su contenido. La relación entre territorio y población presenta también un marcado interés en las áreas urbanas densamente pobladas, donde resulta igualmente complejo asegurar la calidad de los servicios públicos y, con ello, la propia calidad de vida de los ciudadanos que allí se concentran. Junto a ellas, asimismo generan interés las ciudades intermedias, frecuentemente tensionadas por la tendencia a la pérdida de habitantes, y que juegan un papel crucial en la fijación de la población de los pequeños municipios de su área de influencia.

Una segunda dirección es, como no puede ser de otro modo, la identificación concreta de las medidas que deben ser adoptadas para hacer frente de manera eficaz al reto demográfico. Medidas que son de todo tipo y naturaleza, no debiendo ser necesariamente las jurídicas las primeras a adoptar, ni quizá las más relevantes. Reflexión esta que debe ser tenida en cuenta a la hora de impulsar iniciativas normativas que prometan resolver los problemas de los pequeños municipios de carácter rural o de los municipios en riesgo de despoblación. La herramienta normativa, sin duda, será útil, pero solamente en la medida en que pueda serlo. No parece razonable depositar en reformas legales unas expectativas que probablemente el tiempo nos devolverá frustradas.

Por último, y de manera coherente con la esencia misma de la Fundación, es de interés principal el estudio del papel que corresponde a los Gobiernos locales intermedios, diputaciones, cabildos y consejos insulares, en la lucha contra los efectos negativos del reto demográfico. Para todos ellos, los problemas derivados del asentamiento de la población en el territorio, en sus diferentes manifestaciones, constituyen una prioridad en sus planes de actuación. En este ámbito, otra vez, se pone de relieve la gran importancia que tiene, para la correcta articulación de nuestro sistema territorialmente descentralizado, el acertado ejercicio de la función de asistencia y

cooperación con los municipios. Está claro que el reto demográfico no puede ser abordado únicamente desde la perspectiva local, sino que se requiere una actuación conjunta de todos los niveles territoriales de gobierno. Pero también lo está que sin la decisiva intervención de los Gobiernos locales, tanto en la fase ascendente de elaboración de las políticas públicas como en la descendente de su ejecución, las medidas que se adopten difícilmente tendrán éxito.

Una de las iniciativas destacadas impulsadas por la Fundación ha sido la creación de un grupo de trabajo sobre reto demográfico integrado por un cualificado equipo de expertos, que destaca por su interdisciplinariedad, derivada de sus distintos campos de estudio, entre los que se incluye la ciencia política, el derecho administrativo, el derecho constitucional o el derecho financiero. La investigación desarrollada en el seno del grupo se ha planteado en torno a tres ejes. Primero: la necesidad de definir el reto demográfico. Segundo: el análisis del reto demográfico desde la perspectiva de la Unión Europea. Y tercero: la elaboración de propuestas para afrontar el reto demográfico en distintos ámbitos. Se trata en definitiva, por un lado, de identificar, desde una perspectiva multidisciplinar, pero sobre todo jurídica, las dificultades a las que se enfrentan los pequeños municipios como consecuencia de sus cambios demográficos, entre las que cabe destacar la garantía del acceso a los servicios públicos esenciales a sus habitantes —también, en su caso, a la población flotante que temporalmente reside en ellos— y la garantía del derecho a su prestación con adecuados estándares de calidad. Y por otro lado, a partir del resultado obtenido con la operación anterior, elaborar, cuando proceda, una propuesta de medidas y, en su caso, de posibles reformas normativas a llevar a cabo para salvar dichos obstáculos.

La labor desempeñada a lo largo de estos meses ha cristalizado en un conjunto de contribuciones que ofrecen una buena panorámica de los desafíos que plantea el denominado reto demográfico para los pequeños municipios —en particular, desde el punto de vista de la despoblación— y de los posibles remedios para afrontarlo. En concreto, se han abordado temas de gran interés: la delimitación conceptual del reto demográfico y la determinación de sus dimensiones (Serafín Pazos-Vidal); la utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico (Diana Santiago Iglesias y Noelia Betetos Agrelo); el seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación (José María Rodríguez de Santiago); las actuaciones de la Unión Europea y nacionales para el reto demográfico (Cristina Ares Castro-Conde); el arraigo territorial como medida en la contratación pública y en la actividad de fomento para lucha contra la despoblación (Ignacio Calatayud Prats);

el papel de los Gobiernos intermedios en la superación del reto demográfico (Eloísa Carbonell Porrás); el modelo de financiación de los municipios pequeños (Francisco Velasco Caballero); y el sistema de financiación de las diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico (Tomás de la Quadra-Salcedo Janini).

A todos los autores citados y a la directora de la publicación, la profesora Diana Santiago Iglesias, debo agradecer la excelente labor que han llevado a cabo. El fruto de su trabajo es este libro que, estoy convencido, será una herramienta útil para afrontar los retos a los que deben hacer frente nuestros Gobiernos locales como consecuencia de los cambios en su situación demográfica.