

PRÓLOGO

Gobiernos locales, despoblación rural, envejecimiento demográfico y servicios de protección a las personas mayores

Alfredo Galán Galán

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

El denominado “reto demográfico” se ha introducido con fuerza y de manera transversal en la agenda política. Su relevancia e incidencia en el nivel local de gobierno no escapa a la Fundación Democracia y Gobierno Local, que lo ha configurado como objeto de una de sus principales líneas de actuación. La finalidad de la Fundación, que cuenta ya con más de veinte años de recorrido, es el estímulo y desarrollo de iniciativas de estudio y divulgación en materias de interés para las entidades locales. No cabe duda de que la combinación de reto demográfico, despoblación rural, servicios sociales y atención a las personas mayores constituye destacadamente una de esas materias.

La tendencia a la despoblación en extensas áreas del territorio español es uno de los grandes desafíos que afrontamos como sociedad. El llamado “vaciamiento demográfico” no es un fenómeno único en España, ni tampoco nuevo, si bien sus concretas manifestaciones son cambiantes a lo largo del tiempo y en España muestra también perfiles específicos. Los datos estadísticos muestran que una buena parte de los municipios de España pierde población. Esto es un hecho indubitado. Y, aunque no es un patrón único, un elemento característico y muy generalizado del fenómeno de la despoblación en la actualidad es que ya no solo afecta a los municipios más pequeños netamente rurales, sino también a los semiurbanos e, incluso, a las ciudades intermedias. Asistimos a un proceso acelerado de concentra-

ción de la población en unas pocas áreas metropolitanas y en las llamadas “megaciudades”. Por tanto, junto a la despoblación, de manera combinada, se produce un proceso de concentración demográfica, una “metropolización” de nuestra sociedad, dada la alta capacidad de atracción de capital humano de las llamadas “ciudades globales”, que concentran la actividad económica y los servicios auxiliares vinculados a esas actividades económicas de primera línea.

Estamos ante un fenómeno complejo para cuya comprensión deben ser tenidas en cuenta otras variables y, destacadamente, la del aumento porcentual de la población de mayor edad. Si los datos de la despoblación rural se conectan con los de envejecimiento demográfico, claramente se puede pronosticar un agravamiento muy acusado de la despoblación de los pequeños municipios en la próxima década. Incluso localidades de tamaño intermedio, que a mediados del siglo XX ganaron población a costa de los pueblos próximos, ofrecen ahora datos demográficos decrecientes y con mayores tasas de envejecimiento.

Desde diferentes disciplinas se han ofrecido variadas explicaciones de estos movimientos migratorios interiores, pero mayoritariamente coinciden en destacar la importancia de la creación de oportunidades económicas y de empleo en los distintos municipios, junto con otras explicaciones complementarias que se refieren a las condiciones de vida en cada municipio. Esto es, la disponibilidad y calidad de los servicios públicos que se ofertan a los ciudadanos. Entre los servicios más relevantes para la calidad de vida se incluyen algunos servicios supralocales esenciales (como la educación, los servicios sociales y la sanidad) y otros de escala propiamente local, en los que participan los municipios o en los que su intervención es determinante (servicios de movilidad, asistencia social, dependencia, reducción de la brecha digital, vivienda, etc.), aunque esto varía enormemente en función del tamaño del municipio y de su capacidad financiera.

Partiendo de estos datos contextuales esenciales, este trabajo propone un análisis del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas desarrolladas en España en los últimos años, para comprobar en qué medida la regulación vigente y los diferentes instrumentos aprobados para luchar contra la despoblación incentivan positiva o negativamente las políticas demográficas propias de cada municipio. Esto es, comprobar si el actual régimen jurídico local posibilita o no políticas públicas que frenan o mitigan la despoblación y, adicionalmente, si se reserva un papel decisivo a los municipios en el diseño de esas políticas o, al menos, en la adopción de medidas concretas.

La autora de este libro, Mónica Domínguez Martín, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, ha dedicado una parte importante de su labor investigadora a los temas centrales que constituyen la columna vertebral de esta obra: el concepto de servicios públicos y sus formas de gestión, las competencias de las entidades locales, la configuración de los servicios sociales y sociosanitarios, la despoblación y la protección de las personas mayores. Se trata, por tanto, de un eslabón más en una clara línea de investigación, desarrollada durante muchos años en el marco de diferentes proyectos de investigación y que integra gran parte de esa experiencia previa. En esta ocasión, la autora no pretende abordar un análisis de la configuración de los servicios sociales municipales, sino que este estudio tiene un planteamiento más abierto, desde una aproximación que tiene muy en cuenta los diseños de políticas públicas emprendidos por los diferentes niveles de gobierno en España, dentro del contexto planteado también desde la Unión Europea, y en un momento fundamental en el que se están evaluando las políticas públicas en este ámbito para verificar si están o no funcionando adecuadamente.

La autora llega a la conclusión de que el actual régimen jurídico local y el propio diseño de los instrumentos de políticas públicas de lucha contra la despoblación contienen elementos contradictorios con la finalidad que proclaman. Y, además, pueden estar ofreciendo dificultades para que se adopten iniciativas propiamente locales de efectiva lucha contra la despoblación. Por otro lado, en ocasiones no tienen en cuenta las variables del envejecimiento de la población rural y de la prestación de servicios de calidad a las personas que residen en el ámbito rural, como elementos estructurales y determinantes de los procesos de descenso de la población, destacadamente en los municipios intermedios y pequeños.

Y ello porque, de un lado, una buena parte de la actividad local se rige por las mismas reglas que se aplican a la Administración General del Estado y a las Administraciones autonómicas. Así ocurre, por ejemplo, con la legislación común en materia de contratos públicos, aplicable de manera uniforme, sin tomar en consideración las limitaciones propias de los pequeños y medianos municipios. En segundo lugar, también las reglas específicas para las entidades locales son altamente uniformes y, en consecuencia, son por completo ajenas a los problemas de despoblación de los municipios pequeños e intermedios. Incluso, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) llevó a cabo una reducción del papel de los municipios en lo relativo a los servicios sociales. Tampoco el régimen financiero local contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley

Reguladora de Haciendas Locales (LHL), refleja las necesidades específicas de los municipios en situación o riesgo de despoblación.

Tanto en la normativa como en los diferentes instrumentos de lucha contra la despoblación adoptados, se relega a un segundo plano a los Gobiernos locales a la hora de poder adoptar iniciativas en este sentido, de tal forma que los municipios, más que protagonistas al frente de la lucha contra la despoblación y de diseñar medidas de protección, en especial a su población de más edad, se convierten en receptores o sujetos pasivos de las políticas y medidas desplegadas por los niveles administrativos y políticos territorialmente superiores.

Por tanto, estamos ante un diseño de política pública *top-down*, en que se incluyen, de forma mayoritaria, posibles medidas o acciones del Estado y de las comunidades autónomas en cuya ejecución raramente se involucra a los municipios y Gobiernos locales intermedios. Muy excepcionalmente en estos instrumentos se plantea la posibilidad de que los propios Gobiernos locales tomen la iniciativa en la lucha contra la despoblación y en la prestación de servicios de calidad a su población mayor. Y, en el plano organizativo, proliferan los comisionados (estatal y autonómicos) para el reto demográfico o la despoblación (por ejemplo, en el Estado: Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico). Pero, de nuevo, también estas formas organizativas tienen a los municipios como meros destinatarios de políticas supralocales contra la despoblación.

No está en manos de la doctrina y, por lo tanto, tampoco de esta obra, resolver una cuestión tan compleja y con tantas variables a tener en cuenta. Lo que aporta esta monografía, y no es poco, es que pone en evidencia ciertas contradicciones que existen en las iniciativas de lucha contra la despoblación que, frecuentemente, no tienen en cuenta la incidencia sobre los mayores, que es un sector fundamental de su población, además de invitar a realizar una necesaria reflexión acerca del papel que parece que deberían jugar los municipios en el diseño de una política en la que se juegan su propia existencia. La identificación de la raíz de los problemas es siempre el primer paso para poder solucionarlos, y aquí se aportan información y reflexiones útiles para afrontar el fenómeno de la despoblación teniendo en cuenta el envejecimiento de la población rural. Sirvan los breves apuntes realizados en este prólogo para animar a la lectura de esta obra y de felicitación por el acierto de su autora.