

ESTUDIO INTRODUCTORIO

El reto demográfico: un desafío para los Gobiernos locales del siglo XXI

Diana Santiago Iglesias

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO. 1. Planteamiento del estudio. 2. Eje primero. La necesidad de definir el reto demográfico: un concepto complejo con múltiples dimensiones. 3. Eje segundo. Afrontar el reto demográfico: un desafío para la Unión Europea. 4. Eje tercero. Propuestas para afrontar el reto demográfico. 4.1. El adecuado diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes contra la despoblación. 4.2. La posible introducción del arraigo territorial en la actividad de contratación pública y de fomento. 4.3. El impulso del papel de los Gobiernos locales intermedios. 4.4. El establecimiento de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios. 4.5. La revisión del sistema de financiación local.

1. Planteamiento del estudio

El reto demográfico es un concepto complejo que, como se verá, requiere hacer frente a desafíos de diversa naturaleza. No se trata de un fenómeno circunscrito, exclusivamente, a España, sino que se enmarca en un contexto global de cambio de las dinámicas demográficas, siendo, además, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta, en particular, la Unión Europea, que le otorga un especial protagonismo en su agenda y en los diferentes instrumentos de programación plurianual de la política de cohesión económica, social y territorial. Así, por ejemplo, el Reglamento (UE) 2021/1060, que contiene el marco básico del programa, a financiar por el FEDER, el Fondo

Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), incluye en las indicaciones relativas a la preparación del Acuerdo de Asociación el empleo de un enfoque integrado en la planificación para abordar los retos demográficos de las diferentes regiones o zonas. En concreto, el Acuerdo de Asociación para el periodo 2021-2027 configura el reto demográfico como un objetivo transversal, de manera que las diferentes políticas sectoriales deberán integrarlo de forma coherente con los documentos marco adoptados.

Así las cosas, resulta imprescindible trabajar en reorientar las dinámicas poblacionales descritas para garantizar la cohesión social y territorial y asegurar, en consecuencia, la sostenibilidad de nuestro Estado del bienestar.

Para afrontar el estudio del denominado reto demográfico en España, la Fundación Democracia y Gobierno Local, bajo la dirección de Alfredo Galán Galán, ha creado un grupo de trabajo interdisciplinar del que forman parte los siguientes expertos en Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Financiero y Ciencia Política: Diana Santiago Iglesias, Universidad de Santiago de Compostela (directora); Noelia Betetos Agrelo, Universidad de Santiago de Compostela (coordinadora); Cristina Ares Castro-Conde, Universidad de Santiago de Compostela; Ignacio Calatayud Prats, CUNEF; Eloísa Carbonell Porras, Universidad de Jaén; Serafín Pazos-Vidal, AEIDL; José María Rodríguez de Santiago, Universidad Autónoma de Madrid; Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Universidad Autónoma de Madrid; y Francisco Velasco Caballero, Universidad Autónoma de Madrid.

El grupo de trabajo ha partido de cuatro premisas para abordar este estudio.

En primer lugar, la preocupante caída de la natalidad y el progresivo envejecimiento de la población, tendencias que se han ido observando en España en las últimas décadas. En este sentido, resultan muy llamativos los Indicadores Demográficos Básicos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), según los cuales: los nacimientos se redujeron un 2,4 % durante el año 2022; el número medio de hijos por mujer bajó hasta 1,16; el número de defunciones aumentó un 3,0 % respecto al año anterior, y el crecimiento vegetativo de la población residente presentó un saldo negativo de 133 250 personas. De acuerdo con la mencionada estadística, durante el año 2022 se registraron 329 251 nacimientos en España, lo que supuso un descenso del 2,4 % respecto al año anterior (8129 menos), y desde el año 2012, el número de nacimientos ha descendido un 27,6 % (Instituto Nacio-

nal de Estadística, Movimiento Natural de la Población [MNP] e Indicadores Demográficos Básicos [IDB], año 2022).

En segundo lugar, la progresiva despoblación de una gran parte del territorio, sobre todo de las zonas rurales. El abandono del medio rural ha sido constante en las últimas décadas. Sin embargo, no solo ha afectado a pequeños núcleos poblacionales, sino también a cabeceras de comarca y ciudades intermedias, de manera que cabe decir que ya no es este un fenómeno de pequeños municipios rurales (Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019). Además, poniendo en relación esta premisa con la señalada en primer lugar, hay que destacar que la mayor concentración de población mayor puede observarse en los municipios de menor tamaño: en los municipios de menos de 100 habitantes representa el 40 %, y en los de más de 100 y menos de 500 habitantes, el 33 %, siendo, además, el número de supermayores más alto en el ámbito rural que en el urbano, estando España a la cabeza de los países con un porcentaje más elevado de población mayor ruralizada, muy por encima de otros como Italia o Alemania —Díez Sastre, S. (2020). Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 447—.

En tercer lugar, la diversidad de la planta municipal española. Según los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, actualizados a 2021, España cuenta con 8131 municipios, de los cuales más del 80 % no superan los 5000 habitantes. Son muy ilustrativos los siguientes datos: 1379 municipios tienen menos de 101 habitantes; 2614 tienen entre 101 y 500 habitantes; 1004 tienen entre 501 y 1000 habitantes; 874 tienen entre 1001 y 2000 habitantes; 464 tienen entre 2001 y 3000 habitantes; y 483 tienen entre 3001 y 5000 habitantes. Así, según los datos expuestos, es posible afirmar, sin duda, que la planta local española se construye sobre una base de pequeños municipios. Sin embargo, estos tienen características sustancialmente diferentes. Así, por ejemplo, mientras algunos municipios sufren los problemas derivados de la sobrepoblación estacional —ligados, normalmente, a determinadas dinámicas laborales y, sobre todo, turísticas, como puede ser el caso de aquellos situados en el litoral mediterráneo y en los archipiélagos canario y balear—, otros padecen los problemas asociados a una reducida densidad de población, como, por ejemplo, aquellos situados en la meseta central. Junto a ellos, existen municipios pequeños que, no obstante, forman parte de una trama urbana contigua a núcleos de población de gran tamaño. Así las cosas, debe partirse de que la ruralidad no es una característica definitoria de todos los pequeños municipios, y, en todo caso, debe tenerse en cuenta que no todos los municipios pequeños están despoblados, o, al menos, no lo están todo el año.

En cuarto lugar, los municipios pequeños despoblados o en riesgo de despoblación han visto cómo disminuían, progresivamente, sus oportunidades en relación con las zonas urbanas en lo que se refiere al acceso y la calidad en la prestación de servicios públicos, y no solo de estos, sino también de servicios privados (Collantes y Pinilla, 2019: 120). La necesidad de adoptar medidas para frenar dicha situación ha quedado patente en las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (DGENRD) diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, creado mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, entre cuyos objetivos se encuentra el asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.

A partir de este planteamiento, con la finalidad de analizar y proponer medidas para afrontar el reto demográfico, se ha trabajado en la consecución de los siguientes objetivos: delimitar el concepto de reto demográfico; analizar las políticas públicas necesarias para afrontar los desafíos que comporta; repensar las estructuras organizativas; examinar posibles instrumentos jurídico-administrativos útiles a este propósito, y revisar el sistema de financiación de los entes locales. El resultado obtenido por el grupo de trabajo en ejecución del proyecto de investigación cuyo planteamiento se ha descrito más arriba ha sido plasmado en esta obra colectiva, cuyos ejes principales se describirán a continuación. Si bien, hay que precisar que, sin perjuicio de que en el seno del grupo de trabajo se hayan tenido en cuenta las diversas dimensiones del denominado reto demográfico, en las diferentes reuniones se han podido constatar las enormes dificultades y especificidades que se plantean respecto de algunas de ellas, que aconsejan un tratamiento separado en futuras obras. En concreto, se ha optado, respecto de aquellos temas que lo hacían aconsejable, acotar su alcance a una de las dimensiones del reto demográfico, la despoblación, dejando para trabajos posteriores el análisis de dichas cuestiones desde la perspectiva de la sobrepoblación estacional, problema especialmente relevante, como se ha indicado, en la franja mediterránea y en los territorios insulares. El estudio de algunos de los temas abordados en este trabajo desde la perspectiva de esta última dimensión del reto demográfico implicaría, bien duplicar algunos trabajos para abordarlos desde diferentes puntos de vista, o bien examinar la adecuación, desde la perspectiva jurídica, de las medidas adoptadas en ese ámbito hasta el momento, las cuales, en algunas ocasiones, presentan gran complejidad —como la regulación de la vivienda turística, o la introducción del uso turístico como uno de los usos del suelo en Canarias, entre otras muchas—, y reflexionar sobre posibles propuestas de mejora, excediendo, con todo ello, el cronograma fijado para la ejecución de la investigación.

2. Eje primero. La necesidad de definir el reto demográfico: un concepto complejo con múltiples dimensiones

A menudo, como subraya Serafín Pazos-Vidal al abordar la delimitación conceptual del reto demográfico, se confunden y se utilizan como intercambiables, de un lado, conceptos como despoblación —proceso de pérdida de población— o despoblamiento —baja densidad poblacional más o menos estable en el tiempo—, y, de otro lado, la noción reto demográfico, acuñada en el caso español por el Comisionado frente al Reto Demográfico (creado por Real Decreto 40/2017, de 27 de enero), al que corresponde elaborar la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, con el fin de dar respuesta a un conglomerado de problemas como el progresivo envejecimiento poblacional, el despoblamiento territorial y los efectos de la población flotante, analizados, a menudo, a escala municipal.

El reto demográfico implicaría, así, hacer frente a los desafíos derivados de las dificultades de acceso a los servicios básicos, tanto en las zonas despobladas, por falta de ellos, como en las zonas en la que se produce un fuerte incremento poblacional temporal debido al aumento de la población flotante, por exceso de demanda.

Así las cosas, tras abordar el análisis de los conceptos e indicadores manejados en el derecho interno, en este capítulo se analizan las propuestas que, actualmente, se encuentran en proceso de construcción en el ámbito de la Unión Europea, subrayando el hecho de que el proceso de creación conceptual descrito está fuertemente ligado y condicionado por el debate social actual, no siendo una construcción puramente académica.

De otro lado, en este capítulo, se resalta la necesidad de abandonar el empleo de la escala municipal como unidad de análisis básica, utilizada, en la actualidad, en la mayoría de los estudios ligados a las diferentes vertientes del reto demográfico. Si bien se justifica su uso en un primer momento, por disponer de un elevado número de datos a nivel municipal, Pazos-Vidal subraya la importancia de avanzar en la definición de áreas funcionales que superen la que denomina falsa dicotomía rural-urbano, permitiendo entender mejor y actuar de forma más eficaz sobre las dinámicas y necesidades de la población residente o flotante.

3. Eje segundo. Afrontar el reto demográfico: un desafío para la Unión Europea

Uno de los objetivos de este trabajo es ofrecer una visión de conjunto de los marcos estratégicos e instrumentos de la Unión para abordar el cambio

demográfico, principalmente, de aquellos adoptados bajo el contexto financiero plurianual iniciado en 2021 con el complemento de Next Generation EU, así como algunas de las iniciativas nacionales adoptadas en este marco de europeización del reto demográfico. En concreto, el estudio de estas cuestiones se lleva a cabo en el capítulo: “Actuaciones de la Unión Europea y nacionales para el reto demográfico: ¿pueden activarse las entidades locales menos dinámicas?”, elaborado por Cristina Ares Castro-Conde.

La autora da cuenta del crecimiento exponencial de los instrumentos estratégicos, regulatorios y financieros de la Unión Europea en materia de cambio demográfico —acentuado probablemente, tal y como apunta, por el *brexit* y la pandemia provocada por la COVID-19—, y de la clara apuesta de la Unión Europea por el diseño de estrategias y políticas de base local que, aplicando el principio de diferenciación, permitan abordar adecuadamente las necesidades específicas de cada territorio, mejorando su calidad de vida. No obstante, Ares subraya que aunque, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, España ha aprobado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el cual se incluye una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que dio lugar al Plan de 130 medidas ante el reto demográfico, en su implementación los actores locales no tienen el protagonismo que deberían, siendo muchas las barreras que se lo impiden.

4. Eje tercero. Propuestas para afrontar el reto demográfico

4.1. El adecuado diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes contra la despoblación

Cualquier actuación pública requiere una adecuada planificación previa que permita priorizar actuaciones y asegurar su coherencia. En los últimos años, como apunta José María Rodríguez de Santiago en el capítulo titulado: “Una aproximación empírica al seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación”, se han aprobado múltiples planes, los cuales define como instrumentos de gobierno o dirección política dotados de eficacia predominantemente indicativa. En ellos, según ha podido constatar, tras un diagnóstico de la situación —cumplen su función directiva a través del suministro y la elaboración de información— se identifican objetivos y se priorizan actuaciones que, si bien no se imponen de forma coactiva a sus destinatarios, dan lugar a diferentes actuaciones de fomento orientadas a lograr dichos objetivos y a disuadir de la realización de actividades contrarias a los mismos. Sin embargo, como destaca, los objetivos y medidas del plan dependen directamente de haber realizado un correcto diagnóstico previamente, de manera que, si las circunstancias inicialmente tenidas en cuen-

ta cambian, el plan deberá verse afectado, y para la detección de dichos cambios resulta esencial que se hayan diseñado adecuados mecanismos de seguimiento y control.

En este contexto, en este capítulo se ofrecen interesantes propuestas para mejorar la actividad de planificación en el ámbito de la despoblación. En concreto, en él se lleva a cabo un interesante análisis empírico de los mecanismos de seguimiento y evaluación de una selección de planes contra la despoblación. Dicha tarea permite al autor constatar tres requisitos imprescindibles para poder llevar a cabo una adecuada evaluación de los planes, que deberían ser tenidos en cuenta en el diseño de la actividad de planificación futura y que se encuentran en la línea de los contenidos en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Administración General del Estado: la correcta identificación de los indicadores empleados en la evaluación —algunos de los planes analizados contienen medidas genéricas que dificultan su ejecución y para las cuales no es sencillo seleccionar indicadores de cumplimiento—; la garantía de independencia y objetividad del órgano encargado de la evaluación —aunque en algunos de los casos analizados se opta por modelos de autoevaluación, se han podido encontrar ejemplos en los que se ha acudido a sistemas de evaluación externa, que permiten una mayor independencia y objetividad en el desarrollo de esta tarea—, y, por último, la publicidad de las evaluaciones, que presenta especial importancia en el caso de los planes de gobierno o dirección política, categoría en la que encajarían muchos de los planes contra la despoblación, y que, incluso, como sucede en alguno de los ejemplos examinados, podría implicar la incorporación de un trámite de participación de los actores interesados.

4.2. La posible introducción del arraigo territorial en la actividad de contratación pública y de fomento

El estudio del arraigo territorial como medida en la contratación pública y en la actividad de fomento para la lucha contra la despoblación es abordado por Ignacio Calatayud Prats en el capítulo V de esta obra. De un lado, respecto de la contratación pública, analiza la viabilidad de establecer requisitos y condiciones de arraigo territorial con la finalidad de fijar población en determinadas zonas, de reservar determinados contratos públicos a empresas localizadas en el área geográfica del poder adjudicador, y de establecer requisitos de solvencia, criterios de adjudicación o condiciones de ejecución que supongan una preferencia en atención al origen, la sede,

el domicilio social o cualquier otra conexión con un territorio. De otro lado, respecto de la actividad de fomento, se analiza la posibilidad de emplear criterios de arraigo territorial en la concesión de las ayudas de que se trate.

4.3. El impulso del papel de los Gobiernos locales intermedios

El papel que los Gobiernos locales intermedios están llamados a desempeñar en la lucha contra la despoblación tiene una relevancia indudable. Eloísa Carbonell, en su trabajo contenido en el capítulo VI: “Los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación”, identifica los ámbitos en los que las diputaciones provinciales podrían actuar para frenar la pérdida poblacional en determinados municipios, al amparo de sus competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, coordinación de servicios municipales y prestación de servicios supramunicipales, cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, aprobación de planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales y cooperación económica del Estado a los mismos, así como otras líneas de ayuda. Este análisis se completa con el estudio del rol que, para la consecución de dicho objetivo, pueden desempeñar cabildos y consejos insulares, y con el examen de otras entidades como las comarcas —y otras agrupaciones de municipios— y las mancomunidades.

Sin embargo, tal y como se apunta en este trabajo, si bien no cabe duda del potencial de los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación, al menos desde el punto de vista formal, en la práctica, apenas tienen protagonismo en el diseño de actuaciones en este ámbito, tal y como se demuestra al analizar los siguientes ejemplos seleccionados por la autora: en primer lugar, la Ley 45/2007 únicamente se refiere a las entidades locales en relación con su participación, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el Consejo para el Medio Rural —órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas, para el desarrollo sostenible del medio rural—, ocupando una posición minoritaria: dos vocales frente a los representantes de la Administración estatal (el presidente y representantes de quince ministerios) y de las comunidades autónomas (uno por cada una de ellas), según el Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo; en segundo lugar, tampoco ha sido relevante su participación en los documentos estatales aprobados recientemente en este ámbito; en tercer lugar, el plan español de recuperación, transformación y resiliencia, aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, en el marco del mecanismo

excepcional europeo para la recuperación económica, conocido como Next Generation EU, que se ejecuta de forma centralizada, al margen de los Gobiernos locales, en particular de los intermedios.

Por último, en este trabajo se lleva a cabo una interesante labor de análisis de la capacidad de actuación de la isla y de los cabildos y consejos insulares en la lucha contra la despoblación. En los estudios sobre esta vertiente del reto demográfico no suelen tenerse en cuenta las particularidades de los territorios insulares, en los que la pérdida de población y los problemas propios de las zonas rurales presentan, como subraya la autora, una intensidad y características diferentes a las del interior peninsular, y, por tanto, requieren de un estudio específico.

4.4. El establecimiento de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios

A la luz de las vertientes del reto demográfico de las que ha partido el grupo de trabajo, en el capítulo titulado: “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” se analiza, de un lado, la utilidad y la viabilidad, desde el punto de vista jurídico, del diseño de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios que tenga en cuenta la diversidad de la planta municipal española, y de otro lado, tras responder de forma afirmativa a las preguntas anteriores, se analiza la extensión de una eventual disciplina en la normativa básica y su posible contenido, siguiendo la línea doctrinal de posibilitar el establecimiento de regímenes locales heterogéneos que permitan atender a las circunstancias particulares de cada municipio.

4.5. La revisión del sistema de financiación local

Los últimos dos capítulos de esta obra tienen por objeto analizar posibles líneas de actuación, desde el punto de vista financiero, para hacer frente al reto demográfico, considerado desde el punto de vista de la despoblación. Este objetivo se ha llevado a cabo respecto de los niveles municipal y provincial.

En cuanto al ámbito municipal, de cuyo análisis se ha encargado Francisco Velasco Caballero en el capítulo VII, se sostiene que el actual sistema de financiación municipal se basa —sin perjuicio de otros mecanismos complementarios como los ingresos por precios públicos, crédito, multas, etc.—

en los ingresos tributarios y en la percepción de transferencias provenientes de otras Administraciones públicas que, en el caso de la Administración General del Estado, esencialmente, aseguran la sostenibilidad financiera de los municipios de mayor tamaño, dejando en un lugar secundario a los municipios medianos y pequeños, sin que exista respecto de ellos mecanismo de nivelación alguno; y, en el caso de las comunidades autónomas, con carácter general, se prevén mecanismos de determinación de las cantidades correspondientes a cada municipio, basados en su capacidad fiscal y en su necesidad financiera, que atiende, sobre todo, a la población, aunque en ocasiones se prevén criterios correctores como la dispersión demográfica, la insularidad periférica, las unidades escolares, etc., que, eventualmente, actúan como mecanismos de nivelación a favor de los municipios con menos recursos, tal y como apunta el autor. Partiendo de estas premisas —deficiencias niveladoras del actual sistema de transferencias estatales—, y tomando como referencia algunos ejemplos de derecho comparado, en este trabajo se propone una reforma de la PIE (participación en los ingresos del Estado) orientada a garantizar la suficiencia financiera exigida por el art. 142 CE y compatible con el art. 9.5 CEAL, que se basa en incluir a todos los municipios en un único sistema con cuatro fondos con finalidades características.

Del nivel provincial se ha encargado Tomás de la Quadra-Salcedo Janini en el capítulo VIII, quien, tras analizar los mecanismos de financiación de las provincias —a través de su participación en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas, y de transferencias incondicionales que se complementan con otras transferencias y subvenciones finalistas—, examina otra posible vía de financiación, consistente en otorgar a las diputaciones provinciales una mayor participación en las subvenciones estatales destinadas a luchar contra la despoblación y a garantizar la cohesión social y territorial que, según se sostiene, podría canalizarse a través de dos mecanismos: el posible reconocimiento de las diputaciones como beneficiarias de las ayudas y como gestoras de los fondos, cuestiones sobre las que se reflexiona con detenimiento en este trabajo.

Por último, tras esta breve síntesis de la investigación, cabe destacar el interés del resultado del proceso de reflexión llevado a cabo en el seno de este grupo de trabajo, impulsado por la Fundación Democracia y Gobierno Local y recogido en esta obra colectiva, en la que se apuntan interesantes propuestas de medidas y reformas normativas que urge acometer para lograr abordar el reto demográfico, con el indudable protagonismo de los Gobiernos locales.