

# La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA  
*Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidade da Coruña*

1. Introducción
2. La nueva política sobre el “reto demográfico” y sus principales orientaciones
3. Las propuestas a nivel del Estado español sobre la prestación de servicios sociales en las zonas afectadas por el despoblamiento rural
4. Algunas iniciativas normativas de las comunidades autónomas sobre los servicios sociales en las zonas rurales. Galicia y Castilla-La Mancha
5. Reflexiones finales. Hacia un desarrollo rural integral y una visión a largo plazo para las zonas rurales
6. Bibliografía

## Resumen

Una vez identificado en qué consiste el “reto demográfico” y señaladas las propuestas que desde las instituciones públicas en España se han presentado para abordar este nuevo desafío del Estado de bienestar, se analizan más concretamente las iniciativas que sobre los servicios sociales se ofrecen desde los poderes públicos. En todo caso, se concluye que para combatir el despoblamiento rural y para dinamizar los territorios rurales es preciso redefinir y fortalecer el sistema de servicios sociales.

Palabras clave: *reto demográfico; despoblación rural; servicios sociales; desarrollo rural.*

---

*Artículo recibido el 20/09/2021; aceptado el 18/10/2021.*

## ***The provision of social services considering the demographic challenge and rural depopulation in Spain***

### **Abstract**

*The Spanish public authorities have identified the “demographic challenge” and its consequences for the welfare state and, thus, they have launched proposals to redress the situation. The article focuses on the provision of social services by Spanish public authorities. It concludes that, to fight rural depopulation and to revitalize rural territories, it is necessary to redefine and strengthen the social services system.*

**Keywords:** demographic challenge; rural depopulation; social services; rural development.

### **1**

## **Introducción**

Partiendo de una definición de “servicios sociales” en sentido estricto como la que propone Garrido Juncal -es decir, “un conjunto de prestaciones técnicas, tecnológicas y económicas que ofrecen las administraciones sin carácter monopolístico a las personas en situación o riesgo de exclusión social, con la finalidad de facilitar su bienestar personal, familiar y social”<sup>1</sup>-, tratamos en este trabajo de analizar, desde una perspectiva jurídica, sus particulares desafíos en el denominado “reto demográfico” en España<sup>2</sup>. Son muchos los retos que plantean en nuestros días los servicios sociales, considerados como el “cuarto pilar del Estado de bienestar”<sup>3</sup>. Anaut-Bravo resume estos retos en tres ejes de

---

1. Garrido Juncal (2020).

2. Con esta expresión se quiere significar un peculiar proceso de cambio demográfico experimentado en los últimos decenios en Europa y, con particular incidencia, en España. Según la explicación que de este fenómeno ofrece el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: “es una idea compleja, que engloba numerosas dimensiones de la población, referidas tanto a la estructura de la pirámide (por sexo, edad...), como a la localización (en áreas rurales, en ciudades, en zonas despobladas, en áreas con dispersión territorial...) o a las condiciones de vida (con dificultades para la prestación de servicios, de bajo nivel de renta...)”; “La sostenibilidad de nuestro Estado de bienestar requiere afrontar los desafíos de la dinámica de población, que pueden poner en riesgo la cohesión social, la vertebración territorial y nuestro modelo de convivencia. El Reto Demográfico es una dimensión fundamental de la cohesión social y territorial en nuestro país, y uno de los ejes prioritarios en la agenda de reformas pendientes”. *Vid.* <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/que-es/>.

3. Los otros pilares son la educación, la salud y el sistema de pensiones.

debate: en primer lugar, definición del propio sistema de servicios sociales; en segundo lugar, los contenidos de sus políticas, las tendencias de intervención y su objetivización; y, por último, los instrumentos metodológicos que posibilitan la aplicación de sus estrategias<sup>4</sup>. Dentro de este último apartado de cuestiones, destacan los asuntos relativos a las “políticas de proximidad” y de “territorialización” de los servicios sociales, que constituirán la cuestión central de nuestro análisis.

Desde hace unos años ha calado en la opinión pública la expresión de la “España vacía” o “España vaciada” para expresar los problemas que ocasiona el “reto demográfico” sobre las zonas rurales<sup>5</sup>. No cabe duda de que, en el marco de la territorialización de los servicios sociales, su desarrollo en el medio rural está originando diversos problemas para su adecuada prestación<sup>6</sup>. Y, si los sujetos merecedores de tener derecho de acceso a los servicios sociales, según la normativa vigente (principalmente, la legislación de las comunidades autónomas), son aquellas personas que sufren alguna vulnerabilidad en su bienestar, podría afirmarse que, en muchos casos, el hecho de vivir hoy en el medio rural en España constituye, en sí misma, una circunstancia de vulnerabilidad; lo que exige un especial compromiso por parte de los poderes públicos -en virtud del art. 138 de la Constitución Española<sup>7</sup>-, para asistir y auxiliar a dichos colectivos, vivan donde vivan.

Además, al igual que en las zonas urbanas, existen déficits de bienestar que afectan a todo el ecosistema social, desde los niños y jóvenes hasta los mayores (tercera y cuarta edad), y, en todo caso, aquellos que se encuentran en situación de dependencia<sup>8</sup>. Sin embargo, en el medio rural los problemas se

4. *Cfr.* a este respecto Anaut Bravo (2019: 50-58).

5. Esta expresión de los problemas que experimentan las zonas rurales españolas ha sido puesta de manifiesto en algunas obras literarias de éxito recientes: *La lluvia amarilla*, de Julio Llamazares (Cátedra, Madrid, 2016); *La España Vacía: viaje por un país que nunca fue*, de Sergio del Molino (Turner Noema, Madrid, 2016); *El viento derruido*, de Alejandro López Andrada (Almuzara, Madrid, 2017); *Los últimos. Voces de la Laponia española*, de Paco Cerdà (Pepitas de Calabaza, Madrid, 2017); *Tierra de mujeres: una mirada íntima y familiar del mundo rural*, de María Sánchez (Seix Barral, Barcelona, 2019); y, más recientemente, el libro de Manuel Campo Vidal: *La España despoblada: crónicas de emigración* (Sagesse, Madrid, 2020).

6. Desde el punto de vista jurídico se entiende el “medio rural” como “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>” (art. 3.a] de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural).

7. El art. 139.1 dispone: “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

8. Según el art. 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se define la “dependencia” como “el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que,

acentúan por el encarecimiento de las infraestructuras y la menor accesibilidad a los servicios por la dispersión de la población rural<sup>9</sup>. Máxime por cuanto que una de las notas características del mundo rural que es su alto índice de envejecimiento requiere un mayor esfuerzo en el desarrollo de la política de los “cuidados de larga duración”<sup>10</sup>.

Por otra parte, como tuvimos ocasión de escribir recientemente, el impacto de la crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto, junto a las virtualidades de la vida en las zonas rurales, la “falta de un modelo territorial vertebrado”<sup>11</sup> y necesidad de abordar -política y jurídicamente- con urgencia el problema de la despoblación rural y el reto demográfico, una de cuyas tareas es justamente la mejor prestación de los servicios sociales<sup>12</sup>.

El objetivo de este trabajo es, en definitiva, el de poner de manifiesto la particular problemática que en relación con el desarrollo y la prestación de los servicios sociales en España plantean los efectos derivados del “reto demográfico”. Tras describir brevemente los desafíos originados en España por este reto y la política que se ha iniciado recientemente en nuestro país para abordarlo (cfr: apartado 2), analizamos en el apartado 3 las propuestas que se han lanzado desde el Estado español en esta concreta materia y, específicamente, sobre la gestión y prestación de los servicios sociales. Por tratarse de una competencia esencialmente exclusiva de las comunidades autónomas, estudiamos en el apar-

---

por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”.

9. Según el *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derecho Sociales* -uno de cuyos 20 principios es el de la “igualdad de oportunidades” (el 3.º) y por el cual “debe fomentarse la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados”-, se incluye en este concepto de “grupos infrarrepresentados” a las personas que “viven en zonas rurales y remotas” (cfr: documento COM(2021) 102 final, de 4 de marzo de 2021, p. 7).

10. Según la *Organización Mundial de la Salud* (OMS), los cuidados de larga duración son el sistema de actividades llevadas a cabo por cuidadores informales (familia, amigos o vecinos) o profesionales (sanitarios, sociales u otros), o ambos, para conseguir que una persona que no sea totalmente capaz de cuidar de sí misma mantenga la mejor calidad de vida posible, de acuerdo con sus preferencias individuales, con el mayor grado posible de independencia, autonomía, participación, realización personal y dignidad humana. *Vid.* [https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/pdf/Cuidados\\_de\\_Larga\\_Duracion.pdf](https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/pdf/Cuidados_de_Larga_Duracion.pdf).

Desde una perspectiva urbana, *vid.* el reciente libro colectivo: Díez y Rodríguez (2021).

11. Cfr: Garrido Juncal (2021): “La lección aprendida durante el estado de alarma -afirma la autora- puede ser entonces que afrontar el reto demográfico implica redefinir nuestro modelo territorial, minimizando la brecha de densidad poblacional y extendiendo las oportunidades a los territorios más afectados por la despoblación”. Cfr: también la reciente obra: FORNS I FERNÁNDEZ (2020), con una interesante visión interdisciplinar y con multitud de propuestas para salir de la crisis en que está sumido el sistema de servicios sociales; también se analiza en profundidad el sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en Cataluña.

12. Cfr: Sanz Larruga (2020).

tado 4 algunas iniciativas normativas desarrolladas para tratar de potenciar los servicios sociales en las zonas rurales. Finalmente, concluimos este trabajo -en el apartado 5- con algunas reflexiones que suscita esta temática en la actualidad y de cara al futuro, así como algunas propuestas constructivas que debieran orientar las actuaciones en el largo plazo.

## 2

### La nueva política sobre el “reto demográfico” y sus principales orientaciones

Aunque los profundos cambios demográficos que está experimentando el continente europeo y España ya se venían observando desde hace varias décadas, con sus consecuencias -caída drástica de la natalidad, progresivo envejecimiento de la población, concentración de la población en las áreas urbanas y abandono de lo rural, etcétera-, solo recientemente el “reto demográfico” ha pasado a conformar una parte relevante de la agenda política y de la preocupación de los poderes públicos<sup>13</sup>. En efecto, durante el último lustro son muy abundantes las iniciativas que se han producido con relación al reto demográfico, tanto a nivel de la Unión Europea como en el Estado español, que aquí, solo brevemente, podemos reseñar.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, recientemente, el problema demográfico ha sido primeramente debatido en el Comité de las Regiones y en el Parlamento Europeo<sup>14</sup>, para acabar reflejándose -ya propagada la pandemia del COVID-19- en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 8 de junio de 2020<sup>15</sup> y en el Informe de la Comisión Europea sobre “los efectos del cambio demográfico”<sup>16</sup>. En esta respuesta de la Unión Europea hay una llamada a abordar política y jurídicamente el problema, poniendo de relieve, entre otros

13. Un intento de aproximación a esta situación puede encontrarse en mi estudio: Sanz Larruga (2021). Previamente, esta temática ha sido tratada recientemente en varios trabajos: García-Moreno Rodríguez (2019), Cantó López (2019); Fernando y Domínguez (2020), González Bustos (2020) y Domínguez Álvarez (2021).

14. *Cfr.* el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones titulado: “La respuesta de la UE al reto demográfico”, de 16 de junio de 2016 (2017/C 017/08), cuyo ponente fue J. V. Herrera Campo, presidente de la Junta de Castilla y León. También el Informe y la Resolución del Parlamento Europeo sobre “el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico”, de 23 de octubre de 2017, presentado por I. García Pérez, europarlamentaria española.

15. *Cfr.* Conclusiones del Consejo sobre “El camino a seguir ante los retos demográficos” (2020/C 205/03), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 19 de junio de 2020.

16. *Cfr.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre “Los efectos del cambio demográfico”, Bruselas, 17 de junio de 2020 (COM(2020) 241 final), (SWD(2020) 109 final).

muchos aspectos del mismo, su “dimensión regional y local” y la necesidad de desarrollar políticas públicas con soluciones sostenibles y, en particular, sobre las zonas rurales. No hace falta enfatizar aquí que, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad -que, en todo caso, debe orientar la aplicación de las políticas de la Unión-, el artículo 174 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* establece claramente los objetivos de su política de “cohesión económica, social y territorial”<sup>17</sup>.

En cuanto a la respuesta de las instituciones públicas españolas, destaca, en primer lugar, el Informe del Senado sobre la “adopción de medidas en relación con la despoblación rural”, cuyas conclusiones fueron aprobadas en el Pleno del Senado de 25 de marzo de 2015<sup>18</sup>. Fruto del Informe es una extensa relación de medidas propuestas de diversa naturaleza (demográficas, económicas, etc.), dirigidas a las diferentes administraciones territoriales (estatal, autonómica, provincial y local), demandando una mayor coordinación entre ellas al tiempo que se respeta su respectivo ámbito competencial.

Un hito muy relevante en esta exposición es la “VI Conferencia de Presidentes” que tuvo lugar el 17 de enero de 2017 y en la que se acordó impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos, a la par que se encargaba al Gobierno de España -contando con la colaboración de las comunidades autónomas- una “Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico”. Al mismo tiempo, se creaba por el Gobierno de España la figura del “Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico”, que tendría como cometido principal la elaboración de la referida Estrategia<sup>19</sup>. Un año después, el Consejo Económico y Social de España hizo público, el 30 de enero de 2018, el Informe 1/2018 sobre “El medio rural y su vertebración social y territorial”, poniendo de manifiesto la gravedad del problema y llamando la atención sobre la carencia en España de una “política rural de Estado”. Además de reclamar la reactivación de la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se solicita “avanzar en un esquema de gobernanza basado en el principio de cooperación entre las administraciones en el que las administraciones locales tendrían un papel destacado”<sup>20</sup>.

17. En el mismo art. 174, después de enunciar el objetivo de la referida cohesión, se añade: “Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes...”.

18. El origen de este informe procede de una moción formulada por el Grupo Socialista a comienzos de 2013 y que desembocó en la creación -en la Comisión de Entidades Locales- de una ponencia de estudio sobre el tema del despoblamiento rural en España.

19. Cfr: el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, de creación del referido “Comisionado”.

20. En junio de 2019, el Defensor del Pueblo de España publicó un estudio sobre “La situación demográfica de España. Efectos y consecuencias”.

Por fin, en el Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 se aprobó -a propuesta del ya citado Comisionado- un Acuerdo sobre las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, cumpliendo así el encargo al Gobierno por parte de la VI Conferencia de Presidentes. Las Directrices plantean una Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todos los departamentos ministeriales, “que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante”<sup>21</sup>.

Pocas semanas antes de la declaración oficial por la OMS de la pandemia del COVID-19 (11 de marzo de 2020), con motivo del establecimiento de la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales se creó el *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*<sup>22</sup>, reafirmando de este modo el compromiso del Gobierno en la lucha contra el despoblamiento rural.

En el marco de las medidas que comenzaron a proponerse con motivo de los devastadores efectos de la crisis sanitaria para la reactivación económica, en las conclusiones del Dictamen de la Comisión sobre “Reconstrucción So-

---

21. Forman parte del “objetivo general” de la Estrategia, para garantizar “la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio”:

- la coordinación y cooperación de todas las administraciones públicas,
  - el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y
  - la estrecha colaboración público-privada.
- Y, por otra parte, la Estrategia comprende los siguientes “objetivos transversales”:
- garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la “Agenda Digital Europea 2020”;
  - asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio;
  - incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social;
  - avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos;
  - eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos;
  - mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios, sin exclusiones, en escenarios de oportunidades;
  - alinear las líneas de acción y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

Cfr: GOBIERNO DE ESPAÑA (2019a).

22. Cfr: el art. 13 del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero. Posteriormente se creó, en virtud del Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, la “Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico”. Y, finalmente, por el Real Decreto 500/2020, de 26 de abril, se completa la estructura orgánica del mismo Ministerio, dedicada al reto demográfico, con la creación de una específica “Secretaría General” y la “Dirección General de Políticas contra la Despoblación”.

cial y Económica” del Congreso de los Diputados (aprobado por el Pleno de 22 de julio de 2020), en el apartado dedicado a la “vertebración territorial y reto demográfico”, se subraya la necesidad de “redefinir el modelo territorial, minimizando la brecha de la densidad poblacional y extendiendo oportunidades a los territorios más afectados por la despoblación”; entre las medidas que se proponen se contempla la de “definir y aprobar un *modelo de gobernanza multinivel*, que facilite la reconstrucción y el desarrollo del plan de revitalización económica en las zonas más afectadas por el reto demográfico, que promueva la *coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno territorial*, y que impulse la colaboración público-privada para el desarrollo de proyectos” (n.º 94)<sup>23</sup>. En las mismas fechas (en julio de 2020) fue presentado por el Gobierno el *Plan España Digital 2025*, que recoge un conjunto de medidas, reformas e inversiones, articuladas en diez ejes estratégicos, alineados con las políticas digitales marcadas por la Comisión Europea. De sus diez “ejes estratégicos”, el primero se propone “Garantizar una conectividad digital adecuada para el 100 % de la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas”. Esta conectividad digital -cuya meta para el 2025 es lograr un 100 % de cobertura a 100 Mbps- está llamada a “impulsar la vertebración económica, social y territorial del país”, y “la dotación de infraestructuras de conectividad más allá de las concentraciones urbanas favorece la desconcentración de población y actividades, y promueve la igualdad de derechos y oportunidades en el territorio, lo que contribuye a su vez a resolver los desafíos planteados por el reto demográfico y ecológico”<sup>24</sup>.

El *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, presentado por el presidente del Gobierno a comienzos del mes de octubre de 2020, se presenta como “proyecto de país que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID, y para responder a los retos de la próxima década”. Entre sus “objetivos-país” se recoge el relativo a “Una España que promueve la calidad y eficiencia de las administraciones públicas y de los servicios públicos que presta, favoreciendo la confiabilidad de la ciudadanía mediante la accesibilidad y una rápida capacidad de respuesta. Y que se preocupa por la calidad de los servicios, en los pequeños núcleos de población y municipios de la España rural en riesgo demográfico”<sup>25</sup>. Además, una de las diez “políticas palanca” que

23. Las cursivas son nuestras.

24. Cfr. Gobierno de España (2020: 14).

25. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020\\_PlanRecuperacion.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf) (pp. 11 y 13).

contempla es la relativa a la “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación”<sup>26</sup>.

Por último, en mayo de 2021, el presidente del Gobierno presentaba el *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico* -a modo de concreción sobre el mundo rural del referido “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”-, estructurado en diez ejes de actuación: el “impulso de la transición ecológica” (Eje 1.º), la “transición digital y plena conectividad territorial” (Eje 2.º), un “desarrollo e innovación en el territorio” (Eje 3.º), el “impulso del turismo sostenible” (Eje 4.º), la “igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes” (Eje 5.º), el “fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial” (Eje 6.º), el “refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización” (Eje 7.º), el “bienestar social y la economía de los cuidados” (Eje 8.º), la “promoción de la cultura” (Eje 9.º) y las “reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico” (Eje 10.º). Un total de 130 actuaciones orientadas hacia un amplio conjunto de objetivos “que impulsen la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante, entre otras cuestiones, la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas, el impulso de la innovación; la plena conectividad digital; el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; la adecuada prestación de los servicios básicos; o la incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno”<sup>27</sup>.

Por su parte, la mayor parte de las comunidades autónomas también han emprendido numerosas medidas relativas al reto demográfico y vinculadas igualmente con el fenómeno del despoblamiento rural<sup>28</sup>. Por razones de limitación de esta colaboración, solo nos referimos a las dos normas legales recientemente aprobadas sobre la temática analizada, la primera en la Comunidad Autónoma gallega: Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, y la segunda en la Comunidad de Castilla-La Mancha: Ley 2/2021, de

26. “Junto a las áreas metropolitanas -señala el Plan- debe tenerse en cuenta a la población que vive en otros entornos, como el rural, buscando mejorar su bienestar. De ahí que resulte necesario articular medidas específicas para la España despoblada que faciliten el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, el acceso en igualdad de condiciones a servicios públicos, la fijación de población y la atracción de talento, así como un uso sostenible de nuestros recursos” (p. 32).

27. Cfr: Gobierno de España (2021a).

Entre las once “reformas normativas e institucionales” se recogen la de promover el “Estatuto básico de los pequeños municipios”, la inclusión de la “evaluación del impacto demográfico” en los proyectos normativos y planes de acción, la reforma de la financiación autonómica y local, la aprobación de la “Ley de Trabajo a Distancia”, el impulso de la “gobernanza multinivel”, etc.

28. Cfr: Sanz Larruga (2021).

7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural (cfr. el 4.º epígrafe de este trabajo).

Finalmente, con relación al mundo local subrayamos la actividad desplegada por la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) y, en particular, por su Comisión de Despoblación y Reto Demográfico, creada en 2016. De los informes publicados en esta materia por la FEMP, destacamos el publicado en abril de 2017 que se titula: *Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*<sup>29</sup>. En este documento se justifica la necesidad de abordar con urgencia este problema: “constituye un error considerar que invertir en el reequilibrio territorial y en la lucha contra la despoblación es un coste. Ha de ser entendido en términos de derechos de la ciudadanía a la igualdad de oportunidades y a su propia ‘tierra’, y de los territorios a contribuir con sus mejores fortalezas al crecimiento de su comunidad y su país. Es, pues, una inversión en cohesión social y territorial y en fortaleza y sostenibilidad del modelo económico y social”<sup>30</sup>. Se proponen cerca de 80 medidas en los más diversos aspectos (institucionales, financieros, territoriales, empleo, servicios, infraestructuras, etc.). Más recientemente, con motivo de la pandemia del COVID-19, en 2020, la misma Comisión de Despoblación ha reivindicado la oportunidad de la crisis sanitaria para “poblar la despoblación”, y entre otras medidas propone la impulsión de elaboración del “Estatuto de los Pequeños Municipios”.

### 3

#### **Las propuestas a nivel del Estado español sobre la prestación de servicios sociales en las zonas afectadas por el despoblamiento rural**

Como es sabido, el sistema de servicios sociales en sentido estricto en España es competencia asumida con carácter exclusivo por las comunidades autónomas, y, por ende, también corresponde a estas determinar las competencias de las entidades locales en este ámbito, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Bases del Régimen Local<sup>31</sup>. No obstante, con motivo del debate del reto

29. Cfr. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2017).

Este documento de la Comisión de Despoblación tiene por base un análisis de los datos de población del Instituto Nacional de Estadística, titulado *Población y despoblación en España 2016*, en que se destaca el expresivo dato de que el 50 % de los municipios españoles está en riesgo de extinción.

30. Cfr. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2017: 4).

31. Cfr. sobre este tema Garrido Juncal (2020: 133-200). No obstante, el Estado no ha dejado de interferir en esta competencia; así, primero con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de de-

demográfico -enriquecido por los efectos de la pandemia del coronavirus- se han efectuado, a nivel estatal, diversas propuestas dirigidas a mejorar el sistema de servicios sociales en las zonas afectadas por la despoblación, que seguidamente vamos a comentar. Dejaremos, por lo tanto, para el siguiente apartado las iniciativas específicas de las comunidades autónomas en este tema.

Desde que comenzó en España el debate sobre el “reto demográfico” (como vimos en el apartado anterior, hace un poco más de un lustro) se ha traído a colación la -todavía vigente- Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural<sup>32</sup>, un intento estatal de abordar la política rural (prácticamente inédita en España), tan bienintencionada como ineficaz. El poco compromiso asumido por el Gobierno para aplicar esta Ley estatal, como el hecho de que la mayor parte de las competencias sobre la ordenación rural corresponden a las comunidades autónomas, frustró sus ambiciosos objetivos. Entre estos objetivos y las medidas articuladas no faltaban los relativos a la “protección social”<sup>33</sup>. Aunque no han faltado voces para retomar la aplicación de esta Ley, en mi opinión, ello debería hacerse en su caso desde una perspectiva más respetuosa con el ámbito competencial autonómico.

En el ya citado *Documento de Acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España* de la FEMP (2017), en su apartado 4.3 sobre “Servicios públicos y sociales”, se proponen una serie de medidas: “la implan-

---

pendencia, y, últimamente, con motivo de la aprobación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el “ingreso mínimo vital”. Por otra parte, sobre las competencias de las entidades locales en materia de servicios sociales, hay que tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida en sus SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 82/2020, de 15 de julio.

32. Para un estudio bastante completo del régimen jurídico desarrollado por la Ley, *cfr.* García-Galán San Miguel (2011). *Cf.*: también Vattier Fuenzalida (2009).

33. El art. 32 de la Ley 45/2007, relativo a la “Protección social”, dispone:

*Con el objeto de mejorar la protección social de los ciudadanos que residen en el medio rural, el Programa podrá contener medidas que tengan como objeto:*

*a) Hacer efectivo el acceso a las prestaciones y servicios sociales en condiciones de equidad, en particular a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de acuerdo con las condiciones particulares del medio rural.*

*b) Fomentar la integración de los inmigrantes que residen legalmente en el medio rural, facilitando la información laboral, la creación de establecimientos de acogida temporal, el acceso a la vivienda, la atención sanitaria y la educación, especialmente en relación con el aprendizaje del idioma o lenguas oficiales, la escolarización y la formación profesional.*

*c) Apoyar y asesorar a la mujer rural, y a los jóvenes, y facilitar su inserción laboral.*

*d) Potenciar el desarrollo de programas de servicios sociales por las diversas entidades supramunicipales.*

*e) Mejorar las condiciones laborales, especialmente en relación con la prevención de riesgos laborales.*

Los subrayados -alusivos a colectivos destinatarios de los servicios sociales- son nuestros.

tación de *servicios sociales de proximidad*, así como la garantía de una mejor accesibilidad y calidad de los servicios básicos de Sanidad y Educación son esenciales para la consolidación demográfica -y crecimiento, en coordinación con las demás áreas de trabajo- en las áreas rurales”. En particular, en cuanto a las medidas relacionadas con los servicios sociales señalamos las siguientes<sup>34</sup>:

- 1.<sup>a</sup>- “Establecer, legislativamente, una *carta de servicios públicos garantizados* para los ciudadanos, y evaluar las dificultades de acceso a dicha cartera en el medio rural, con el fin de asegurar unas condiciones equiparables a las del medio urbano”.
- 2.<sup>a</sup>- “Diseñar, de acuerdo con las comunidades autónomas y las diputaciones, y con la participación del Estado, *planes provinciales de cobertura de servicios públicos (Sanidad y Educación como prioritarios) y sociales* que garanticen el acceso a dichos servicios por parte de la población rural”<sup>35</sup>.
- 3.<sup>a</sup>- Establecimiento de *fondos presupuestarios anuales para garantizar la prestación de servicios públicos y sociales en el medio rural*, incardinados con la estrategia de lucha contra la despoblación. Los presupuestos de las comunidades autónomas en gasto social deberán establecer anualmente una evaluación de impacto demográfico y de ubicación en el medio rural, a fin de que los recursos económicos disponibles se gestionen teniendo en cuenta, como uno de los criterios esenciales de gestión, la lucha contra la despoblación.
- 4.<sup>a</sup>- “Potenciar particularmente, en las zonas de prioridad demográfica, aquellos *servicios sociales que favorecen la permanencia en el domicilio*

---

34. Además, en el apartado 4.6 del Documento -relativo a los “incentivos demográficos”- se propone: “Reducir el elevado índice de envejecimiento y sobre-envejecimiento que lastra a las áreas rurales, de forma creciente, ha de ser un objetivo de interés estatal por las repercusiones sociales y económicas que actualmente conlleva la falta de relevo generacional, especialmente acusada en el medio rural”, y en particular, se recomiendan las siguientes acciones:

1. *Instar a las administraciones públicas competentes a establecer ayudas especiales a la natalidad.*
2. *Las ayudas e incentivos a la natalidad podrán tener en cuenta las características de los espacios rurales en cuanto a su prioridad demográfica.*
3. *Estudiar, a nivel estatal y autonómico, bonificaciones impositivas para familias con hijos residentes en el medio rural, en zonas de prioridad demográfica. Se fijarán criterios objetivos para poder acceder a estas ayudas (tiempo mínimo de residencia, tiempo de permanencia, umbrales máximos de renta...), a fin de hacerlas socialmente justas y demográficamente eficaces.*
4. *Fomentar servicios de guardería de proximidad para garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral, y sondear servicios de atención infantil similares a los de ayuda a domicilio para ancianos, en aquellas zonas en las que haya demanda suficiente.*

35. Se añade: “El diseño de los modelos bajará al nivel supramunicipal, a fin de que responda a las peculiaridades y necesidades de cada territorio”.

*habitual, con la incorporación de TIC (caso de las prestaciones de ayuda domiciliaria, entre otras, y nuevos mecanismos que puedan definirse a futuro)*<sup>36</sup>.

5.<sup>a</sup>- “*Garantizar el acceso de la Educación de 0 a 3 años, con medidas específicas en las zonas de prioridad demográfica, incluyendo un programa de subvenciones a las familias para facilitar el acceso en todos los núcleos que no cuenten con este servicio*”.

6.<sup>a</sup>- “*Dotar un plan de acogida e integración a la población inmigrante extranjera –y evaluar los casos concretos de acogida a refugiados– con un programa de subvenciones a las entidades locales que se impliquen, en colaboración con las ONG y con la participación activa de los servicios públicos de la comunidad autónoma respectiva*”.

7.<sup>a</sup>- “*Como medida estructural, descentralizar la red de recursos asistenciales públicos –tales como residencias de ancianos públicas o incentivos especiales a la apertura de geriátricos privados–, para crear una malla de centros asistenciales descentralizados –infancia, juventud, ancianos, ayuda domiciliaria, residencias, centros de día...– que, además de permitir acercar la prestación de esos servicios a la población rural, suponga también un entramado de centros que contribuyan a acercar el empleo social a esos territorios*”.

8.<sup>a</sup>- “*Reactivar las líneas presupuestarias de la Ley de la Dependencia, para superar los recortes realizados en su aplicación tanto en el marco normativa como de financiación*”.

9.<sup>a</sup>- “*Recuperar la dotación de las prestaciones económicas a las personas en situación de dependencia que optan por los cuidados en el entorno familiar, así como la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales*”.

En definitiva, la propuesta de la FEMP tiene un marcado componente económico (incremento de los fondos y dotaciones presupuestarias) y una descentralización en la gestión de los servicios con la participación de las diputaciones en el diseño de la planificación de los servicios sociales.

En las ya referidas *Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico* -aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros a finales de marzo de 2019- es posible encontrar también varias referencias al sistema de servicios sociales<sup>37</sup>. Así, al destacar los aspectos negativos de

36. Esta medida comprende: “Establecer a medio plazo un objetivo de incremento del 20 % en la financiación a las entidades locales en esta materia, y estudiar el establecimiento de bonificaciones para el acceso a estos servicios en las zonas de prioridad demográfica”.

37. El reto demográfico se vincula a la necesidad de “cambiar nuestro modelo productivo; hacer una profunda transición ecológica de nuestra economía; asegurar que los beneficios del

la evolución demográfica en España, se señala: “la pérdida de población de buena parte de nuestro territorio, la baja densidad y la caída de la natalidad, supone un desafío para *la sostenibilidad de nuestro Estado del bienestar*. Un desafío que puede poner en riesgo la cohesión social, la vertebración territorial y nuestro modelo de convivencia”<sup>38</sup>; el reto demográfico -se añades, ante todo, una cuestión de igualdad de oportunidades, no discriminación y libertad para elegir: *debemos garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, mujeres y hombres, jóvenes y mayores*, no importa el lugar en el que vivan. Afrontar la despoblación implica entre otros objetivos: “Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad”<sup>39</sup>, lo que implica “garantizar el principio básico de la igualdad de oportunidades y en el ejercicio de los derechos de las personas en todo el territorio, sin discriminación por lugar de residencia”<sup>40</sup>; y para tal fin, “mediante la colaboración y cooperación de todos los niveles de gobierno, y de acuerdo con sus diferentes características territoriales, se garantizará una adecuada cobertura en la prestación de servicios, en los ámbitos sanitario, educativo, de servicios sociales, de atención a la dependencia, de la administración, de seguridad, de conectividad, de suministro de productos básicos y de movilidad”<sup>41</sup>.

El segundo de los “objetivos transversales” de las *Directrices Generales* es el de “Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio”<sup>42</sup>. Y, al enumerar las “líneas de acción” para conseguir uno de sus tres “objetivos generales” -el de “afrontar los desequilibrios de nuestra pirámide de población”-, se señalan las siguientes<sup>43</sup>:

- a. “Coordinar las acciones referidas a *personas mayores*, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio”.
- b. “Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de *jóvenes*, que garanticen el relevo intergeneracional”.
- c. “Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las *mujeres* en el territorio”.

---

crecimiento económico redunden en combatir las brechas de desigualdad y la pobreza; asegurar nuestro Estado social de derecho”. También se vincula al cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*: “es imprescindible garantizar la cohesión territorial, y afrontar el Reto Demográfico se debe enmarcar de forma ineludible en los ODS”. *Cfr.* Garrido Juncal (2021).

38. Gobierno de España (2019a: 5).

39. Gobierno de España (2019a: 38).

40. Gobierno de España (2019a: 38).

41. Gobierno de España (2019a: 38).

42. Gobierno de España (2019a: 37).

43. Gobierno de España (2019a: 39-41).

- d. “Garantizar las condiciones que favorezcan la *crianza de hijas e hijos*, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea”.
- e. “Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la *infancia* por ámbito de residencia”.
- f. “Trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una *migración* regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio”.
- g. “Facilitar la vuelta de los *españoles residentes en el exterior* que deseen regresar a España”.

En cuanto a las acciones de los diferentes departamentos ministeriales (apartado 6.2 de las *Directrices Generales*), corresponde al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social “garantizar la equidad en el acceso y la calidad de los servicios públicos a toda la ciudadanía con independencia de su nivel económico y lugar de residencia”, y, para ello, se propone llevar a cabo una “homogeneización y mejora del Sistema de Información del Sistema Nacional de Servicios sociales (SIUSS)”, que “servirá para garantizar una mayor eficacia y eficiencia e igualdad en la provisión de los derechos sociales a lo largo y ancho de todo el territorio”<sup>44</sup>.

Una vez más, el Estado interfiere en el diseño de los servicios sociales -como se ha visto con motivo de la crisis sanitaria del COVID-19-, y, aunque en las *Directrices Generales* se hace referencia a la necesidad de colaboración y cooperación entre todos los niveles de gobierno, al final da la impresión de que la responsabilización de los servicios sociales corre el riesgo de diluirse.

Sobre la “estrategia” española para canalizar los fondos destinados por la Unión Europea para reparar los daños provocados por la crisis del COVID-19 y para construir un futuro sostenible -el ya citado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*-, son mucho más explícitas las propuestas que se contienen sobre los servicios sociales y que se sitúan en la “política palanca VIII” relativa a la “nueva economía de los cuidados”, y más concretamente en el “Componente 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”.

Se trata de reforzar las políticas de atención a la dependencia “impulsando el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, e impulsando la desinstitucionalización”<sup>45</sup>; para la atención integral de las personas más vulnerables se requiere “un conjunto de políticas que permitan su plena inclusión social y laboral”, y, con tal fin, se

44. Gobierno de España (2019a: 62).

45. En enero de 2020 se aprobó por el Gobierno de España el “Plan de choque para el impulso del sistema de autonomía y la atención a la dependencia”.

propone el “nuevo modelo de inclusión” basado en el “Ingreso Mínimo Vital”; también se trata de reforzar la lucha contra la violencia machista “extendiendo y haciendo accesibles los servicios de atención integral”; finalmente, se propone la reforma del sistema de atención humanitaria y acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional<sup>46</sup>. Para llevar a cabo estos objetivos se proponen una serie de reformas, que son las siguientes:

- 1.<sup>a</sup>- *“Reforzar la atención a la dependencia y promover el cambio de modelo de apoyos y cuidados de larga duración”*<sup>47</sup>.
- 2.<sup>a</sup>- *“Modernizar los servicios sociales públicos y dotarlos de un nuevo marco normativo mediante la aprobación de una Ley Marco estatal”*<sup>48</sup>.
- 3.<sup>a</sup>- *“Aprobar una nueva ley de protección de las familias y de reconocimiento de su diversidad para proteger los diversos tipos de estructuras familiares existentes y la determinación de todas aquellas prestaciones y servicios a las que las mismas tienen derecho según sus características y niveles de ingresos”*.
- 4.<sup>a</sup>- *“Reformar el sistema de acogida humanitaria y de solicitantes de protección internacional en España”*<sup>49</sup>.
- 5.<sup>a</sup>- *“Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado”*<sup>50</sup>.

Por lo tanto, como acabamos de comprobar, se propone la aprobación de una “Ley Marco estatal” sobre servicios sociales, sin concretar cómo se debería

---

46. Gobierno de España (2021b: 165). Con una inversión total estimada de 3502,05 millones de euros (de los que cuales 2492 millones de euros estarán a cargo del mecanismo de recuperación y resiliencia). Además, el Plan considera que “en conjunto, estas reformas e inversiones tienen una elevada capacidad para la creación de empleos de calidad, no deslocalizables y esenciales para el aumento del bienestar de la población. Adicionalmente, dado que el sector de cuidados en España descansa en buena medida en cuidadoras no profesionales, es necesaria una fuerte inversión en formación que permita elevar la cualificación y profesionalización, contribuyendo a mejorar sus condiciones laborales y a reducir la precariedad y la economía sumergida”. En cuanto al “Ingreso Mínimo Vital”, está regulado en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

47. “El objetivo es mejorar el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), introduciendo reformas que simplifiquen los procedimientos y reduzcan las listas de espera, refuercen la calidad de los servicios profesionales y las condiciones laborales y aumenten la cobertura de las prestaciones. Se impulsarán cambios en el modelo de apoyos y cuidados de larga duración, promoviendo una Estrategia Nacional de Desinstitucionalización y la implantación de un modelo de Atención Centrada en la persona”.

48. Y añade: “Se promoverá la innovación y la capacitación de los y las profesionales del sector, implantando un nuevo sistema de información de Servicios Sociales”.

49. “El proyecto pretende ajustar la capacidad de acogida al tamaño actual de la demanda, así como reforzar la eficiencia del sistema adaptando las prestaciones e itinerarios de acompañamiento que se ofrecen a los diferentes perfiles de solicitantes”.

50. Para tal fin: “Las prestaciones no contributivas y asistenciales presentan un alto nivel de fragmentación en nuestro país que, en muchos casos, las vuelve ineficientes. Se propone una progresiva reorganización del conjunto de prestaciones estatales de naturaleza no contributiva para hacer el sistema más eficiente”.

acomodar al vigente sistema de distribución de competencias en la materia. También se sugiere la aprobación -con similar alcance- de una “ley de protección de las familias”. Además, también hay actualmente en curso la intención de modificar nuevamente la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, con el fin de “recuperar la autonomía local que permita a los ayuntamientos diseñar políticas públicas propias”.

En el Anexo 4 del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (análisis sectorial de aspectos de igualdad de género y oportunidades), en el apartado 22, sobre “economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”, se desarrollan dos propuestas que vinculan la reforma de los servicios sociales con el reto demográfico:

1.<sup>a</sup>- En el epígrafe sobre el “sector de los cuidados”, de una parte, se afirma: “El desarrollo de los cuidados aumentará la capacidad de elección de las mujeres sobre la edad en que quieren ser madres y el número de criaturas. Teniendo en cuenta la baja tasa de natalidad que presenta España, este sería un efecto muy importante a medio plazo, que contribuiría asimismo a garantizar la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio, una de las líneas de acción de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico,...”; y, de otra parte, sobre la necesidad de cambiar el modelo de los cuidados de larga duración, se señala: “El reforzamiento de los cuidados contribuye a los objetivos del reto demográfico en las áreas afectadas por la despoblación y se alinea con las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia que constituyen una de las líneas de acción de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico”<sup>51</sup>.

2.<sup>a</sup>- En el epígrafe sobre “accesibilidad para todos los ciudadanos”, en cuanto a la aplicación de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, se subraya la importancia de la “accesibilidad universal como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”; y, en este sentido, se destaca la necesidad de garantizar “la accesibilidad sin brechas entre áreas urbanas y rurales, adaptándola a las condiciones socioeconómicas y geográficas”<sup>52</sup>.

51. Gobierno de España (2021b: 331).

52. Gobierno de España (2021b: 334).

Por último, en cuanto a las propuestas desarrolladas a nivel del Estado español, nos referimos ahora al *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico* (presentado en mayo de 2021), y especialmente en lo relativo a su “Eje 8º” sobre “Bienestar social y economía de los cuidados”. De forma sintética exponemos a continuación las medidas que se proponen al respecto (excluyendo las más específicas sobre la sanidad):

- 1.<sup>a</sup>- Un “plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología” (medida 8.8)<sup>53</sup>.
- 2.<sup>a</sup>- Un “plan de modernización de los servicios sociales: transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia” (medida 8.9)<sup>54</sup>.
- 3.<sup>a</sup>- “España país accesible” (medida 8.10)<sup>55</sup>.

Para cerrar este apartado de medidas estratégicas sobre servicios sociales y el reto demográfico, cabe señalar dos instrumentos promovidos por el Gobierno del Estado: primero, el *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una estrategia de Desarrollo Sostenible* (aprobado en febrero de 2019), y segundo, el *Plan España Digital 2025* (hecho público en julio de 2020). Sobre el Plan de Acción, una de sus “políticas palanca” se dirige a una de sus áreas prioritarias de actuación: la “prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”, que identifica entre sus desafíos más apremiantes: “Mejorar la protección social, a través de unos servicios adecuados de vivienda, *sanidad, atención a las personas dependientes, servicios sociales suficientes y mantenimiento de un sistema de prestaciones sociales que evite situaciones de necesidad*”<sup>56</sup>. En cuanto al *Plan España Digital 2025*, con relación a su “eje estratégico 5” -relativo a la “transformación digital del sector público”-, entre sus objetivos específicos está el de la “digitalización de

53. Se describe así: “Mejorar el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), introduciendo reformas que simplifiquen los procedimientos y reduzcan las listas de espera, refuercen la calidad de los servicios profesionales y las condiciones laborales y aumenten la cobertura de las prestaciones, a través de un Plan de Choque en Dependencia 2021-2023. Impulsar cambios en el modelo de apoyos y cuidados de larga duración, promoviendo un proceso de desinstitucionalización y un modelo de Atención Centrada en la Persona” (Gobierno de España, 2021a: 106).

54. Es decir, “Innovar en materia de servicios sociales, promoviendo el uso de nuevas tecnologías al servicio de la simplificación de la gestión y el aumento de la calidad de la atención, la mejora de los sistemas de información, la dotación de herramientas que favorezcan la identificación de necesidades de atención y las mejores respuestas, la actualización de los profesionales y la cohesión de servicios en el territorio” (Gobierno de España, 2021a: 107).

55. Según el Plan de Recuperación, se trata de “Mejorar la accesibilidad desde una perspectiva integral facilitando la autonomía de las personas que lo necesitan y garantizando su acceso a múltiples entornos como el de las administraciones públicas, la educación, la sanidad, etc.” (Gobierno de España, 2021a: 108).

56. Cfr: Gobierno de España (2019b: 132).

los servicios prestados por la Administración General del Estado en el territorio”, lo cual “ofrece oportunidades para la mejora de los servicios públicos y su adaptación a las necesidades específicas de los ciudadanos y del territorio en el que estos residen, así como a la descentralización de la prestación de los servicios, *contribuyendo así a luchar contra el reto de la despoblación*”<sup>57</sup>; trata, en definitiva, de “cerrar las nuevas brechas de desigualdad social por la falta de acceso o uso de Internet”<sup>58</sup>.

#### 4

### **Algunas iniciativas normativas de las comunidades autónomas sobre los servicios sociales en las zonas rurales. Galicia y Castilla-La Mancha**

Como ya hemos adelantado en el epígrafe 2 de este trabajo, también las comunidades autónomas han desarrollado, desde principios de este siglo XXI, diferentes estrategias para abordar los problemas originados por el reto demográfico<sup>59</sup>. Sin embargo, aquí nos vamos a limitar a reseñar algunas de las iniciativas normativas autonómicas orientadas a la prestación de los servicios sociales en las zonas rurales o afectadas por el riesgo de despoblación.

En general, como señala Garrido Juncal, las comunidades autónomas -que, como sabemos, tienen la competencia exclusiva sobre los servicios sociales- recogen en sus respectivas leyes vigentes sobre esta materia (normas de “tercera generación”) una serie de principios que deberían servir para abor-

57. La cursiva es mía. Además, entre los “proyectos tractores para la digitalización de los servicios públicos” se recoge el orientado a promover: “Mejoras de las infraestructuras digitales de conexión con las entidades locales y autonómicas, así como impulso del programa de territorios inteligentes: se mejorarán las aplicaciones digitales de conexión con las comunidades autónomas y entidades locales, en colaboración con comunidades autónomas uniprovinciales, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares (...). Además, se prestará colaboración con aquellas entidades locales que por su menor entidad poblacional disponen de soportes materiales y personales limitados. También se impulsarán iniciativas de territorios inteligentes/*smart cities* con el objetivo de facilitar una prestación inteligente de los servicios públicos a lo largo del territorio, lo cual redundará en una mejora de la calidad y eficiencia en la prestación de los mismos, con especial atención al ámbito local y rural” (Gobierno de España, 2020: 46).

58. Cfr. Gobierno de España (2020: 15). Se añade: “La brecha digital de acceso y capacidad de uso de redes actúa cada vez más como vector para una nueva causa de exclusión social, afectando especialmente a aquellos *colectivos más vulnerables*. (...) Consecuentemente, será necesario plantear la conectividad en un sentido amplio, como aquella que permite *acceder desde todos los territorios y a cualquier colectivo social a servicios educativos y culturales, socio-sanitarios y de comercio de bienes y servicios*”. La cursiva es mía.

59. Para una mayor información de estas iniciativas autonómicas, cfr. Sanz Larruga (2021).

dar los desafíos del reto demográfico (envejecimiento, despoblación, etc.)<sup>60</sup>. Así, por ejemplo, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 13/2008, de Servicios Sociales, prevé -en su art. 4.º- entre sus “principios generales”: el de “equidad y equilibrio territorial” (apartado e)<sup>61</sup> y el de “descentralización” (apartado l)<sup>62</sup>. En otros textos normativos se incluye el “principio de innovación” en virtud del cual se trata de promover el uso de las tecnologías de la información y comunicación que podrían facilitar la gestión de algunos servicios en las zonas rurales. No obstante, la profesora Garrido Juncal se muestra muy crítica con la realidad de los servicios sociales, la “distancia existente entre la teoría y la práctica”; y también “es de lamentar la tan notoria y chirriante diferencia de trato entre los principios rectores que inspiran los servicios sociales, pues los de eficiencia, economía y eficacia parecen tener un mayor peso en la práctica, a pesar de que la normativa no sugiere tal superioridad”<sup>63</sup>.

Desde el punto de vista normativo, la más reciente Ley autonómica de Servicios Sociales, que es la Ley valenciana 3/2019, se muestra más sensible a la cuestión del despoblamiento<sup>64</sup>. En efecto, en primer lugar, al regular el “Mapa de servicios sociales de la Comunitat Valenciana”, para cuya elaboración “se tendrán en cuenta aspectos como la *baja densidad demográfica, la alta dispersión geográfica y el riesgo de despoblación*, con objeto de garantizar una oferta de prestaciones y servicios equivalente al existente en todo el territorio, y

60. Cfr: Garrido Juncal (2021). Sobre la normativa autonómica, cfr: la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales del Principado de Asturias; la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales; la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia; la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón; la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León; la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura; la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía; y la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana.

61. Establece que “en el desarrollo de la red de centros y servicios se tendrá en cuenta la *necesidad de compensar los desequilibrios territoriales*, garantizando el acceso al sistema de las gallegas y gallegos que residan en áreas sociales con *altas tasas de envejecimiento y dispersión*, mediante una oferta equitativa y equilibrada de servicios en todo el territorio”. La cursiva es mía.

62. Dispone que “la intervención desde los servicios sociales, siempre que su naturaleza lo permita, responderá a criterios de descentralización y desconcentración, de manera que su gestión se lleve a cabo de modo preferente por los órganos administrativos más próximos a la ciudadanía”.

63. Cfr: Garrido Juncal (2021).

64. En su art. 6.4 sobre principios rectores y, en particular, los de “gestión de carácter territorial, administrativo y organizacional”, regula el de la “equidad territorial” (apartado c): “Los poderes públicos compensarán los desequilibrios territoriales y garantizarán el acceso al Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales por medio de una oferta equitativa y equilibrada de prestaciones en todo el territorio de la Comunitat Valenciana. Se tendrán en cuenta especialmente las zonas y áreas con altas tasas de envejecimiento y dispersión”.

pudiendo establecerse para ello medidas de discriminación positiva de acuerdo con umbrales de población y ratios de profesionales” (art. 26.3); y de otra parte, con relación al plan para la “financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios”, “*se tendrá en cuenta (...) las zonas de la Comunitat Valenciana con riesgo de despoblación y las oportunidades que dicho plan puede suponer para el desarrollo local*” (art. 109, 6)<sup>65</sup>.

Tal como hemos avanzado anteriormente, hay dos normas legales autonómicas cuyo objeto incide directamente en las cuestiones del reto demográfico y que, como vamos a ver, abordan con gran amplitud el tema de los servicios sociales.

La pionera Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, tiene por objeto “establecer los fundamentos para el impulso demográfico de Galicia, acorde con los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, que favorezca un desarrollo social, económico y ambiental sostenible y territorialmente equilibrado, de forma que las personas consideren Galicia como el lugar idóneo para vivir, establecerse y, si así lo desean, tener hijas e hijos y desarrollar el proyecto familiar que libremente escojan” (art. 1.1). Por primera vez en el ordenamiento español se regula la “incorporación de la perspectiva demográfica” que las administraciones públicas habrán de incorporar en la “producción normativa y en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y todas las acciones desarrolladas en el ejercicio de sus competencias” (*cf.* su art. 7.1).

En cuanto a los servicios sociales son muy numerosas las referencias -explícitas e implícitas-, que podemos sintetizar aquí del modo siguiente:

- 1.<sup>a</sup>- Entre las “políticas prioritarias para el impulso demográfico” hay referencias a la “emancipación de la juventud” (*cf.* art. 11.1), al fomento de la fecundidad de la mujeres (*cf.* art. 11.2) y a la “garantía de acceso adecuado a los servicios” (*cf.* art. 11.3).
- 2.<sup>a</sup>- Las administraciones públicas “promoverán la participación del tercer sector social en las acciones de impulso demográfico para *fortalecer el reconocimiento y el ejercicio efectivo de los derechos sociales*, mejorar el conocimiento y la cobertura de las necesidades de la población más vulnerable” (art. 15).
- 3.<sup>a</sup>- Es particularmente relevante para el tema que nos ocupa el contenido del Título II de la Ley -relativo a las “políticas públicas para el impulso demográfico”-, que contiene una panoplia de medidas y directrices sobre:

---

65. La cursiva es mía.

- El “apoyo a las familias” (*cf.* Capítulo 2.º: arts. 31-44): ayudas por nacimiento y adopción, accesibilidad a los recursos de atención temprana, ayudas a las familias más vulnerables, etc.
- La “conciliación de la vida familiar, laboral y social” (*cf.* Capítulo 2.º: arts. 45-60).
- El “apoyo a la juventud” (*cf.* Capítulo 4.º: arts. 61-66).
- El “retorno y atracción de nueva población” (*cf.* Capítulo 5.º: arts. 67-76).
- El “equilibrio territorial” (*cf.* Capítulo 6.º: arts. 77-101), que, entre otras muchas medidas, prevé el “desarrollo sostenible de políticas y servicios públicos” (art. 79), la “accesibilidad a los servicios públicos” (art. 80)<sup>66</sup>, “servicios para las personas mayores en el medio rural y costero no urbano” (art. 83)<sup>67</sup> y “servicios para las personas con discapacidad en el medio rural y costero no urbano” (art. 84)<sup>68</sup>.
- El “envejecimiento activo y saludable” (*cf.* Capítulo 7.º: arts. 102-109), que incluye medidas de apoyo tecnológico (*cf.* art. 103)<sup>69</sup> y desarrollo de servicios de proximidad de atención a domicilio y acompañamiento de personas mayores y con limitaciones funcionales (*cf.* art. 107).

66. Establece el art. 80.1: “Las administraciones públicas de Galicia, en el ámbito de sus competencias, diseñarán sus infraestructuras de servicios y de transporte de tal manera que toda la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia, tenga accesibles los servicios básicos de carácter educativo, sanitario, social y de Justicia”.

67. Dispone este art. 83:

1. *La Administración autonómica desarrollará servicios de atención a las personas mayores, con especial incidencia en los servicios de atención diurna y de prevención del alzhéimer y otras enfermedades neurodegenerativas, en el medio rural y costero no urbano, más afectado por los procesos de envejecimiento poblacional, dispersión de los núcleos de población y carencia de recursos de atención.*

2. *Asimismo, pondrá en marcha recursos itinerantes para la atención puntual de las necesidades de las personas mayores residentes en el medio rural y costero no urbano que no cuenten con recursos estables propios.*

68. El apartado 1 del art. 84 establece a estos efectos: “La Administración autonómica apoyará el desarrollo personal y social autónomo y activo de las personas con discapacidad que residan en el medio rural y costero no urbano de Galicia y, con esta finalidad, impulsará la colaboración con las entidades de iniciativa social de apoyo a la discapacidad presentes en el territorio y fomentará el desarrollo de recursos residenciales y terapéuticos cercanos a los entornos sociales y vitales de estas personas”.

69. En concreto, el art. 103.3 dispone que “se impulsará el desarrollo de la teleasistencia avanzada, como una herramienta que facilite la atención y el cuidado de las personas mayores que vivan solas, especialmente de las que tengan menos recursos y las que estén en situación de dependencia, estableciendo una red digital de acompañamiento y seguridad en el hogar, en las actividades de la vida diaria y con especial atención a la detección de casos de soledad no deseada, con un sistema tecnológico accesible y adaptado a las circunstancias específicas de las personas usuarias”.

La segunda norma autonómica relevante a los efectos de este trabajo es la reciente 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. Constituye su objeto: “regular y establecer principios de actuación y medidas tendentes a la consecución de un desarrollo integral del medio rural en Castilla-La Mancha, prestando especial atención a la lucha frente a la despoblación, así como a *garantizar servicios básicos* e igualdad de oportunidades para sus habitantes y propiciar el desarrollo económico y social del medio rural para alcanzar la *cohesión social* y territorial, en el marco de una cultura de igualdad entre mujeres y hombres que garantice el desarrollo sostenible” (art. 1.1)<sup>70</sup>; y, entre sus “objetivos”, destaco que recoge el art. 4.a): “Mejorar la calidad de vida de la población del medio rural, elevando el grado de bienestar de sus habitantes y *asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes*, que garanticen la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, incidiendo en el acceso educativo, prestaciones sanitarias, *atención social, dependencia, discapacidad*, transportes, vivienda, energía, agua y dotación de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación”<sup>71</sup>. A diferencia de la Ley gallega, la Ley 2/2021 comprende -en su Título II (sobre Zonificación, categorización y planificación del medio rural)- unas disposiciones que distinguen diferentes modalidades de zonas rurales –que serán tenidas en cuenta a la hora de aplicar las medidas correspondientes y la planificación de las mismas-: “zonas escasamente pobladas” (*cf.* art. 12), “zonas en riesgo de despoblación” (*cf.* art. 13), “zonas rurales intermedias” (*cf.* art. 14), y “zonas rurales periurbanas” (*cf.* art. 15).

Centrándonos ahora en los servicios sociales, procedemos a reseñar sus contenidos más relevantes.

Con relación a las “políticas públicas de desarrollo del medio rural y frente a la despoblación”, que son objeto del Título III de la Ley, destaco las siguientes:

- Sobre el desarrollo de una “administración digital e inclusiva” que tratará de garantizar “un acceso en igualdad a los servicios públicos” (*cf.* art. 25.a).
- Sobre el “acceso a equipamientos y servicios básicos en el medio rural” (*cf.* art. 27)<sup>72</sup>.

---

70. La cursiva es mía.

71. La cursiva es mía.

72. Establece este art. 27:

1. *Los instrumentos de planificación derivados de esta Ley, así como el resto de planificación sectorial aprobada por la Administración autonómica, se orientarán a*

- Su Capítulo 2.º sobre “garantía del acceso a los servicios públicos en el medio rural”, un acceso “en igualdad” (*cf.* art. 29)<sup>73</sup>; con un apartado normativo referido al “acceso público al sistema de servicios sociales y atención a la dependencia y servicios en materia de igualdad”, que comprende: la “atención social” (*cf.* art. 41)<sup>74</sup>, la “promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia” (*cf.* art. 42), la “atención y cuidado de las personas mayores” (*cf.* art. 43), los “recursos residenciales” (*cf.* art. 44) y la “inclusión social de personas con discapacidad” (*cf.* art. 45).

Finalmente, en el Título IV de la Ley 2/2021, sobre “cohesión económica, social y territorial del medio rural”, se integran, dentro de su Capítulo 2.º (“Cohesión social”), medidas como las relativas a la “conciliación de la vida personal, familiar y laboral” (*cf.* art. 59), la “atención a la infancia y el apoyo a las familias” (*cf.* art. 60) y la “inclusión social” (*cf.* art. 61)<sup>75</sup>.

Podríamos concluir este apartado -que nos ha mostrado la prodigalidad de las comunidades autónomas en la “hiperactividad legislatora” de servicios so-

---

*dotar al medio rural de las infraestructuras, equipamientos públicos y servicios básicos necesarios para su desarrollo en condiciones de igualdad.*

*2. Las instalaciones o equipamientos de los servicios públicos básicos en cada zona rural se procurarán localizar en núcleos de referencia de cada una de ellas, en atención a la cohesión funcional, tanto en su interior como con el resto del territorio.*

*En todo caso, se procurará que el tiempo de acceso desde cualquier núcleo hasta el núcleo de prestación del servicio básico no supere los 30 minutos.*

73. Así, por ejemplo, como establece el art. 29.c): “Un acceso a prestaciones y equipamientos de bienestar social, adaptado a las necesidades de las personas del medio rural”.

74. Así, a modo de ejemplo, se establecen en el art. 41 las siguientes medidas:

*a) El acceso a las prestaciones y servicios incluidos en el catálogo de prestaciones de servicios sociales y de atención a las personas en situación de dependencia en condiciones de equidad, de acuerdo con lo que se establezca en el mapa de recursos de servicios sociales, que habrá de tener en cuenta las necesidades de las personas que viven en las zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación.*

*b) La atención a las necesidades básicas de las personas, así como el acceso a la información, orientación y valoración de la situación social, a través de la red pública de servicios sociales de atención primaria con la participación de las entidades locales y, en su caso, con la colaboración de las entidades sociales del tercer sector.*

*c) El impulso del servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia, incrementando la oferta de servicios existentes y propiciando la permanencia de las personas mayores en el domicilio.*

(...)

75. Para tal fin, el art. 61 prevé los siguientes principios orientadores:

*a) Promover la realización de proyectos de inclusión social de ámbito local o supramunicipal para atender las necesidades específicas de las personas o colectivos con carencias o con dificultades de integración social. (...)*

*b) Adecuar el sistema de prestaciones económicas de protección social para responder a las circunstancias sobrevenidas que incidan sobre personas en situación de dificultad económica y/o social, para que se amplíe la cobertura más allá de las familias en situación de pobreza severa. (...)*

ciales- con la aguda crítica de la profesora Garrido Juncal en el sentido de que, para que se apliquen en la realidad esas leyes (y se conviertan en una verdadera salvaguardia de los derechos de los grupos vulnerables), es preciso el complemento reglamentario correspondiente (por ejemplo, para determinar la “cartera de servicios”); además, es frecuente que las concreciones no se materialicen<sup>76</sup>. De otra parte, la misma autora añade a esta crítica el burocratismo que domina el campo de los servicios sociales, en los que el procedimiento administrativo para la adquisición de derechos prestacionales tiene un protagonismo esencial<sup>77</sup>.

## 5

### **Reflexiones finales. Hacia un desarrollo rural integral y una visión a largo plazo para las zonas rurales**

Como hemos comprobado a lo largo de estas páginas, la política del reto demográfico en España está íntimamente vinculada con el desarrollo integral de los servicios sociales. Según la definición de “desarrollo rural integral” de la repetida Ley castellano-manchega 2/2021 —es decir, el “proceso de planificación socioeconómica regional, realizado de modo transversal, con la finalidad de articular políticas plenas que garanticen el progreso y la cohesión económica y social del medio rural”—, es preciso desarrollar con esta perspectiva de transversalidad los servicios sociales en las áreas rurales. Y esto supone, en muchos casos, escapar de los criterios de eficacia y eficiencia meramente financieros.

A nuestro juicio, este proceso de facilitación del acceso a los servicios sociales, que es la mejor expresión de la cohesión social y territorial, debe contar con el protagonismo de las entidades locales y provinciales, que hacen valer en este campo de la actividad administrativa la descentralización y el principio de proximidad. Tras la amarga experiencia de la gestión de la pandemia del coronavirus (en particular, la alta mortalidad por el COVID-19 en las residencias de la tercera edad), es preciso mejorar la coordinación entre los servicios sociales: los “básicos” y los “especializados” cuya titularidad corresponde de forma predominante a las entidades locales.

76. *Cfr.* Garrido Juncal (2021). Según el Índice DEC 2020 (publicado en 2021) sobre evaluación de los servicios sociales en España, donde el 40 % de la población vive en comunidades con servicios sociales débiles o irrelevantes, “la complejidad burocrática y los trámites farragosos se han incrementado, y constituyen auténticas barreras que dificultan que las personas puedan hacer uso efectivo de las prestaciones y servicios sociales cuando más los necesitan”. Además, se afirma: “en un momento tan crítico como el actual, se agudiza la inoperancia del sistema por sobrecarga de gestión: la burocracia contra las personas”. *Cfr.* estas informaciones en la página web: <https://directoressociales.com/project/indice-dec-2020/>.

77. *Cfr.* Garrido Juncal (2021).

¿Recentralizar el sistema de servicios sociales o potenciar la descentralización de los mismos? No cabe duda de que, por encima de este simplista planteamiento -aunque basado en el vigente sistema de distribución de competencias- y del mero nominalismo de las normas, es necesario replantear cómo asegurar la financiación y, ante todo, garantizar la prestación eficaz de los servicios para toda persona vulnerable, viva donde viva.

Quizá ante la insatisfactoria situación actual en la gestión y prestación de los servicios sociales, máxime en las zonas rurales, hace falta una visión a largo plazo. Una visión como la que plantea la Comisión Europea en el futuro del mundo rural de la Unión, una estrategia -recientemente publicada (en junio de 2021)- que se titula: “Visión a largo plazo para las zonas rurales (hasta 2040). Por unas zonas rurales de la UE más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas”<sup>78</sup>. Una estrategia que comprende un “pacto rural”, que movilizará a las autoridades públicas y a las partes interesadas para que actúen en función de las necesidades y aspiraciones de los residentes rurales, y un “plan de acción”, que fomentará la cohesión territorial y creará nuevas oportunidades (por ejemplo, mejorando estructuras y servicios); “zonas rurales más fuertes”, con comunidades locales participativas y dinámicas (con soluciones innovadoras para la prestación de servicios); “zonas rurales conectadas” con las zonas urbanas y periurbanas, facilitando el acceso a una más amplia gama de servicios para las comunidades locales<sup>79</sup>; “zonas rurales más resilientes”, tanto a los peligros naturales como a las crisis económicas; y “zonas rurales prósperas” que, diversificando sus actividades económicas y sus potencialidades territoriales, hagan que su entorno resulte atractivo para las empresas y, lo que es más importante, para las personas y sus familias.

Finalmente, si una de las consecuencias del reto demográfico es el envejecimiento de la población -y en las zonas rurales españolas predomina este fenómeno-, una de las claves de las políticas sociales del futuro estriba en reforzar la solidaridad y la justicia intergeneracionales entre los jóvenes y las personas mayores. En definitiva, desde una perspectiva integral del ecosistema social en el que se desenvuelven los destinatarios de los servicios sociales, se trata de “mejorar el bienestar a través de la solidaridad intergeneracional”<sup>80</sup>.

78. *Cfr.* el Documento COM(2021) 345 final, de 30 de junio de 2021.

79. En este apartado se afirma que “alcanzar los objetivos de las ambiciones digitales de la UE para 2030 puede brindar más oportunidades para el desarrollo sostenible de las zonas rurales más allá de la agricultura, la ganadería y la silvicultura, al crear nuevas perspectivas para el crecimiento de la industria manufacturera y, especialmente, de los servicios, y al contribuir a un mejor reparto geográfico de los servicios y las industrias”.

80. *Cfr.* el Libro Verde de la Comisión Europea sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre las generaciones (documento COM(2021) 50 final, de 27 de enero de 2021).

## 6

## Bibliografía

- ANAUT BRAVO, S. (2019). Servicios sociales: definición en el marco del Estado de bienestar. En S. Anaut (coord.). *El sistema de servicios sociales en España* (pp. 13-58). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES (2021). *Índice DEC 2020. Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*.
- CANTÓ LÓPEZ, M.<sup>a</sup> T. (dir.). (2019). *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- COMISIÓN EUROPEA (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre “Los efectos del cambio demográfico”, Bruselas, 17 de junio de 2020 (COM(2020) 241 final), (SWD(2020) 109 final).
- (2021a). Comunicación sobre una “Visión a largo plazo para las zonas rurales. Por unas zonas rurales de la UE más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas” (COM(2021) 345 final).
  - (2021b). *Libro Verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre las generaciones* (COM(2021) 50 final).
- DÍEZ SASTRE, S. y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup> (dirs.). (2021). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Cizur Menor: Aranzadi.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Cizur Menor: Aranzadi.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (2017). *Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Disponible en: [http://www.femp.es/sites/default/files/doc\\_despob\\_definitivo\\_0\\_0.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf).
- FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (dirs.). (2020). *Rural Renaissance: Derecho y Medio Rural*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- FORNS I FERNÁNDEZ, M. V. (2020). (ed.). *La protección jurídica de la atención de las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar*. Barcelona: Atelier.

- GARCÍA-GALÁN SAN MIGUEL, P. (2011). Un marco jurídico europeo para un mundo rural vivo. La experiencia de la ley del desarrollo rural sostenible de España. En E. MUÑIZ ESPADA (coord.). *Un marco jurídico para un medio rural sostenible* (pp. 25-29). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (dir.). (2019). *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- GARRIDO JUNCAL, A. (2020). *Los servicios sociales en el s. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2021). La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una oportunidad para corregir los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sociales. *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pendiente publicación). Cizur Menor: Aranzadi.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2019a). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Disponible en: [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto\\_demografico/Estrategia\\_Nacional/directrices\\_generales\\_estrategia.pdf.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf).
- (2019b). *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: [https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_implementacion\\_de\\_la\\_agenda\\_2030.pdf](https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/plan_de_accion_para_la_implementacion_de_la_agenda_2030.pdf).
  - (2020). *Plan España Digital 2025*. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-EspanaDigital\\_2025.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-EspanaDigital_2025.pdf).
  - (2021a). *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico*. Disponible en: [https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan\\_recuperacion\\_130\\_medidas\\_tcm30-524369.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf).
  - (2021b). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf).
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Á. (2020). *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*. Barcelona: Atelier.
- SANZ LARRUGA, F. J. (2020). Reto demográfico, cohesión territorial y medio rural tras el COVID-19. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 91-107.

- (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*. Valencia: Tirant lo Blanch.

VATTIER FUENZALIDA, C. (dir.). (2009). *El Desarrollo Sostenible en el Ámbito Rural*. Pamplona: Aranzadi.