INTRODUCCIÓN

La atención a las personas mayores: un reto ante la despoblación rural. Aproximación metodológica

El envejecimiento de la población es una realidad que se produce en toda Europa desde hace años, como puso en evidencia el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 16 de junio de 2016, "La respuesta de la UE al reto demográfico", en el que se describe el cambio demográfico que ha venido desarrollándose en Europa, al que se califica como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea, con el envejecimiento de su población, la disminución del número de jóvenes y una baja tasa de natalidad. Desde el año 2000, el crecimiento de la población de Europa se sitúa en torno al 0,5 % anual, que, además, tiene un patrón global de mayor crecimiento en las áreas urbanas que en las áreas rurales. Existen importantes diferencias entre el este y el oeste de Europa, y también, aunque en menor medida, entre el norte y el sur[1]. Según datos de Eurostat (2016), se prevé que los mayores porcentajes de población en edad avanzada se alcancen en el este de Alemania, norte de España, Italia y algunas zonas de Finlandia. Debe tenerse en cuenta que en España el porcentaje de población mayor de 65 años, según los datos del INE de 2014, se sitúa en el 18,4 % de la población, y pasará a ser del 24,9 % en 2029 y del 34,6 % en 2066. La proyección realizada por Naciones Unidas es todavía más espectacular. Prevé que España, en el año 2050, sea el

1. Eurostat (2016).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

país más envejecido del mundo, con la población de más de 60 años superando el 40 % del total[2].

A la vista de esto, más recientemente, se aprueba la Resolución del Parlamento Europeo sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de cohesión, aprobada el 20 de mayo de 2021, que insta a todas las autoridades públicas de los Estados miembros a aplicar un enfoque integrado para abordar los retos demográficos a través de los instrumentos de la política de cohesión. En ella se afirma la necesidad de la Comisión de proponer una estrategia sobre cambio demográfico con base en unos factores o rasgos principales: condiciones de empleo digno, equilibrio entre la vida profesional y la privada, dimensión territorial de las políticas de promoción de la actividad económica y el empleo, prestación adecuada de servicios sociales de interés general en todos los territorios, un transporte público eficaz y unos cuidados adecuados de las personas dependientes, prestando especial atención a las nuevas formas de trabajo y su impacto social[3].

Algo similar se puede afirmar en relación con la despoblación: la mitad de la población europea vivirá en declive demográfico en 2040, tal y como afirma el 8.º Informe de Cohesión Territorial de la Unión Europea[4], que lo considera un tema prioritario y anticipa futuras propuestas legislativas y de priorización de fondos de la Unión Europea[5]. Entre otras iniciativas, también destaca la presentación por parte de la Comisión, el 30 de junio de 2021, del documento *Visión a largo plazo para las zonas rurales*, con la mirada puesta en 2040, en la que se indican los retos y problemas a los que se enfrentan y se hace hincapié en algunas de las oportunidades más prometedoras de que disponen estas regiones. Sobre la base de previsiones y amplias consultas con los ciudadanos y otros interlocutores de las zonas rurales, la visión propone un Pacto Rural y un Plan de Acción Rural, con el objetivo de hacer que las zonas rurales sean más fuertes, resilientes y prósperas, y estén conectadas.

Y todo ello en el marco del art. 174 TFUE, que insta a la Unión Europea a prestar especial atención a las zonas rurales y a las zonas en declive de-

2. Fariña Tojo (2016). Sobre las políticas públicas de la Unión Europea para regenerar el mundo rural, González Bustos (2023: 31-40).

3. Apartado 33 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de cohesión, aprobada el 20 de mayo de 2021. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0248&from=EN.

4. Comisión Europea (2022).

5. Pazos-Vidal (2023: 59).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

mográfico, entre otros territorios con déficits estructurales (islas, zonas de reconversión industrial, territorios transfronterizos, etc.), a promover su desarrollo armónico general, fortalecer su cohesión económica, social y territorial, y reducir las disparidades entre las distintas regiones. Este precepto del TFUE complementa al art. 3.3 TUE, que establece como uno de los objetivos de la Unión la consecución de la cohesión territorial.

Pero, aunque es un fenómeno que afecta a Europa[6] en su conjunto, la despoblación rural tiene un especial impacto en España, donde la mitad de los municipios pierden población[7], y, si nos fijamos en los municipios menores de 5000 habitantes, según el *Informe sobre el reto demográfico y la despoblación en cifras* (Gobierno de España, 2020), vemos que ocho de cada diez municipios de este tamaño han perdido población en la última década. Por su parte, el *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico* (Gobierno de España, 2021), dando dimensión al alcance del problema, afirma que nuestro modelo territorial vive un proceso de declive o estancamiento de la mayor parte de nuestro territorio, especialmente de nuestras áreas rurales y los pequeños municipios, el 50 % de los cuales está en riesgo de desaparecer en las próximas décadas.

El estudio del sistema local español permite defender que, en nuestro país, se pueden calificar como pequeños municipios aquellos que tienen menos de 5000 habitantes y que cuentan con un presupuesto que no supera los 3 000 000 de €, de media en los últimos cuatro ejercicios. Y, dentro de los municipios pequeños, se puede identificar el grupo de los microayuntamientos, con características propias, ligadas a su estructura y capacidad de gestión, que son aquellos en los que residen menos de 1000 personas y que disponen de un presupuesto que no excede de los 600 000 €, de media en los últimos cuatro ejercicios[8].

El proceso de abandono demográfico de los territorios rurales de la España interior debe vincularse con la pérdida progresiva de competitividad, capital humano y, en general, capital territorial[9]. Los rasgos que caracterizan esta situación son una baja densidad de población, un crecimiento vegetativo negativo, una alta tasa de envejecimiento y una diseminación de los

6. Y no solo a Europa, por supuesto. Sobre la despoblación rural en Estados Unidos, Johnson y Lichter (2019).

7. Collantes y Pinilla (2019: 248). Cañal-Fernández y Álvarez (2022: 34-35) realizan un modelo econométrico que proyectan sobre Asturias, dan cuentan de la abundante doctrina y presentan evidencias empíricas que demuestran que las zonas rurales han perdido y siguen perdiendo población.

8. Almeida Cerreda (2023a; 2023b: 62-64).

9. Molina Ibáñez (2019: 154).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

núcleos de población, todo lo cual conlleva una actividad económica muy limitada y una grave dificultad de garantizar la prestación de los servicios públicos de sus habitantes[10].

Pues bien, desde una perspectiva general, en las siguientes páginas se desarrollará la idea primaria de que uno de los factores clave que explican el éxodo rural es la falta de servicios básicos, especialmente para la población de mayor edad. Cuando los pueblos se quedan vacíos y los servicios públicos básicos desaparecen, la población que es más vulnerable y que sufre las consecuencias con mayor intensidad son las personas mayores. Si tuviéramos que marcar un perfil de la persona mayor en la sociedad actual española, diríamos que, en términos generales, esas personas comparten los siguientes temores ante el envejecimiento: pérdida de la salud, deterioro físico, pérdida de autonomía, soledad, sentimiento de inutilidad, pérdida de amigos y familiares, y pérdida de memoria[11]. Además, los mayores que viven en municipios rurales alejados se enfrentan a dificultades para acceder a servicios esenciales como centros de salud, farmacias, bancos o supermercados. Tienen mayores dificultades que otros colectivos para acceder a servicios que se reducen o se alejan porque pasan a prestarse desde ciudades o municipios más grandes, y esto aumenta su sensación de soledad, inseguridad y aislamiento: los centros de salud o las farmacias se cierran, el transporte público deja de pasar, los comercios, bancos y negocios locales cierran, los jóvenes se marchan, dejan de nacer niños y se cierran escuelas, escasean las oportunidades para la interacción social, etc.

El transporte público es esencial para que los mayores puedan acceder a servicios básicos: atención médica, servicios sociales, compra en comercios, bancos, relacionarse presencialmente con las Administraciones públicas, relacionarse con su entorno o participar en actividades sociales. Sin embargo, a medida que las poblaciones rurales envejecen y disminuyen, las rutas de autobuses y trenes se vuelven menos rentables y frecuentes, y esto puede dejar a los mayores aislados. Sin transporte público disponible, accesible y asequible, aquellas personas que tienen movilidad reducida o no disponen de medios propios para trasladarse se encuentran prácticamente confinadas en sus hogares, y asisten así, poco a poco, al declive del entorno rural y al deterioro demográfico y social de los pueblos. Además, este aislamiento se vincula con problemas de salud tanto físicos como mentales.

10. Bello Paredes (2023: 126).
11. Alemán Bracho (2013: 8).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

La población mayor en el ámbito rural es especialmente vulnerable a las dificultades de acceso a una adecuada atención sanitaria. Dos son las causas principales de este fenómeno. De un lado, la escasez de médicos y enfermeras en las zonas rurales despobladas dificulta el acceso de los mayores a la atención médica. Y de otro, y vinculado en parte con la escasez de personal sanitario, el cierre de centros de salud locales obliga a los mayores a viajar largas distancias para recibir atención, lo que puede ser difícil debido a problemas de movilidad o transporte, como ya se ha señalado.

Causas parecidas afectan a las prestaciones sociales, que se han visto especialmente afectadas también por los recortes en los presupuestos locales en los tiempos de crisis económica, lo que conduce a la reducción de los servicios sociales como los centros de día, la ayuda domiciliaria y las actividades sociales que combaten la soledad y el aislamiento. Especialmente, la atención domiciliaria y los centros de día son servicios esenciales para muchos mayores. La disminución o la falta de estas redes de apoyo tiene un gran impacto en el bienestar emocional y físico de los mayores, y se ve especialmente agravado en el ámbito rural.

Y, por último, dentro de los ámbitos de mayor impacto sobre las necesidades esenciales de las personas mayores, se han de tener en cuenta los elementos de vulnerabilidad vinculados con la vivienda. Si atendemos a las preferencias que los mayores manifiestan, las políticas de vivienda deberían centrarse en permitirles vivir de forma independiente durante el mayor tiempo posible en su propia vivienda, que ha de reunir condiciones adecuadas y adaptadas de habitabilidad. Y, cuando ello no sea posible, o los mayores no lo deseen, contribuir a facilitar otras soluciones habitacionales, en los términos que se verán en el apartado correspondiente de este trabajo.

En definitiva, las prestaciones sociales[12], dirigidas a las personas mayores en el ámbito local, son fundamentales para mejorar su calidad de vida,

12. Sobre la conceptualización de los servicios sociales, en sentido amplio y en sentido estricto, Garrido Juncal (2020: 67-80), que la califica de "auténtico galimatías terminológico". Este concepto se utiliza con significados diferentes por la diversa y numerosa legislación dictada en este ámbito, por la jurisprudencia y por la doctrina: el mismo nombre es empleado para designar diferentes cosas y, a la vez, la misma cosa recibe diferentes denominaciones. Junto a la expresión "servicios sociales" se utilizan otras como "prestaciones sociales", "asistencia social", "actividades sociales", "política social", "bienestar social", "servicios sociales de interés general", "ayuda social", "servicios socio-sanitarios" o "acción social". Aquí, con carácter general, se utilizará preferentemente la expresión "servicios sociales" o "prestaciones sociales", entendidas en sentido estricto, como aquellos servicios o prestaciones emprendidos por las Administraciones públicas que tienen como objetivo atender las necesidades específicas de determinados colectivos, detectar y prevenir las situaciones de marginalidad social, elevar la calidad de vida,

favorecer su envejecimiento activo en el entorno en el que han desarrollado sus vidas, y luchar contra la soledad y el aislamiento en las zonas rurales.

El acercamiento a las diferentes dimensiones científicas y prácticas con incidencia en el problema de la despoblación y el impacto (recíproco) con la atención a los mayores en el ámbito rural presenta múltiples implicaciones: se trata de una denuncia o demanda de un sector de la población, además de tener implicaciones demográficas, institucionales, organizativas, económicas, ambientales, culturales y territoriales. La gestión integral de los riesgos sociales que afectan a los mayores requiere de un enfoque científico que desborda el marco tradicional tanto del servicio público como de la procura asistencial pública, a partir de los cuales se articuló en el siglo XX la actividad prestacional del Estado social[13]. La heterogeneidad de las necesidades de los mayores, especialmente en el ámbito rural, requiere también de respuestas heterogéneas.

Por ello, aunque el acercamiento al objeto de análisis de este trabajo se va a realizar desde una perspectiva eminentemente jurídica (desde el derecho administrativo, en concreto), adicionalmente se va a tratar de tomar en consideración, en alguna medida al menos, las aportaciones y los enfoques de estudios empíricos, especialmente de los procedentes de la ciencia política y del análisis de las políticas públicas. Los conceptos y categorías con los que pretendemos entender y analizar esta realidad están formulados científicamente partiendo de la influencia recíproca de diversas disciplinas, y, de esta forma, viajan de una a otra, interactuando y enriqueciéndose entre sí[14].

El derecho administrativo (actual) no puede ser explicado sobre las premisas tradicionales de la unicidad de la Administración; la formalización de sus acciones sobre la base de una programación material precisa efectuada por la ley; y el control de la jurisdicción contencioso-administrativa a partir de la programación completa contenida en la ley, donde la aplicación del derecho consiste en su mera ejecución[15]. La doctrina iuspublicista debería contribuir a reducir la complejidad jurídica que rodea el sector de los servicios a las personas, para así ofrecer mayor seguridad jurídica a las Administraciones públicas y a los sujetos receptores o prestadores de los

promover el bienestar individual y colectivo, facilitar la adaptación recíproca y la integración de la persona y el medio social, etc.

13. Darnaculleta *et al.* (2022: 17).
14. Navarro *et al.* (2023: 8-9) y Díez Sastre (2018).
15. Schmidt-Assmann (2012: 35).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

servicios[16]. Y, para ello, hay que tener en cuenta que configurar lo que es la Administración (y lo que hace) no es una realidad objetiva que se pueda describir con un relato único: depende en gran medida de las perspectivas analíticas desde las que se observe la Administración[17].

A pesar de que la legislación y la práctica administrativa constatan la irrealidad de ese pretendido modelo tradicional, y aunque ha sido frecuente integrar en nuestro ordenamiento jurídico numerosos conocimientos y contenidos propios de otras disciplinas, no ha habido una preocupación excesiva metodológica sobre cómo llevar a cabo un proceso de incorporación hasta tiempos recientes. Sin embargo, en los últimos años ya se ha incorporado un debate sobre las utilidades de los conocimientos provenientes de otras ciencias en el derecho administrativo y cómo, en su caso, se debe llevar a cabo la incorporación de los mismos[18]. Hoy la implementación del derecho administrativo no responde a un único modelo, y la investigación debe ser coherente con ello. Más allá de poner el foco en una concepción del derecho en clave binaria, debe tratarse de indagar, además, si los actos jurídico-administrativos resultan eficaces en la realidad[19]. Ante la complejidad creciente de la realidad social a regular, con incertidumbre y dinamismo de nuevos sectores, es necesaria una perspectiva en la ciencia del derecho administrativo, orientada hacia la dirección de la acción administrativa y no solo hacia el acto administrativo, con estrategias reguladoras en búsqueda de soluciones y no solo de la interpretación de la norma[20]. Es necesario que el derecho administrativo incorpore el conocimiento de la realidad (social, cultural, técnica, ecológica), tanto a través de información y material empírico como por medio del conocimiento de otras disciplinas científicas. Ello exige un enfoque más interdisciplinar, con una nueva relación con las ciencias sociales, económicas[21], las ciencias de la administración[22], e incluso las ciencias naturales[23], en clave interdisciplinar, transdisciplinar[24] o, al menos, multidisciplinar.

16. Darnaculleta *et al.* (2022: 18).
17. Velasco Caballero (2020a: 41).
18. Cerrillo Martínez (2015).
19. Barnés Vázquez (2011: 49).
20. Schmidt-Assmann y Vosskuhle (2012: 149).
21. Entre otros, Ariño y López (1999); Mercado Pacheco (2013); Doménech Pascual (2014); y García-Andrade Gómez (2020).
22. La relación entre derecho y otras ciencias sociales (en particular, las ciencias de la administración), en una interacción que no debe implicar disolución, se manifiesta especialmente en el ámbito del buen gobierno y la buena administración, cuya interdisciplinariedad ha analizado, entre otros, Ponce Solé (2014).
23. Así, en el ámbito del derecho del medio ambiente, para el concepto de "sostenibilidad" debe acudirse a las ciencias naturales.
24. Schmidt-Assmann y Vosskuhle (2012: 176) señalan que es necesario aunar perspectivas diferentes, sin renunciar a la identidad de cada disciplina, con reglas apropiadas (de una "me-

En definitiva, se debería apostar por una investigación que permita situar el derecho administrativo en su contexto real, que permita una elaboración científica del derecho "bien informada", con conocimiento de los aportes de otras ciencias, que atienda a los efectos y consecuencias de la acción administrativa[25]. Se requiere, así, que la investigación traduzca o incorpore esos conocimientos procedentes de otras ramas a conceptos jurídicos y de otras disciplinas jurídicas[26]. En particular, el estudio de la Administración pública desde la ciencia política y de la administración puede resultar útil para el derecho administrativo tanto desde el punto de vista instrumental como desde el conceptual: la ciencia política y de la administración aporta un aparato analítico que puede facilitar al derecho administrativo elementos útiles para la interpretación del ordenamiento jurídico, la conexión (y adaptación) con la realidad en su aplicación y las necesidades cambiantes de nuestro tiempo, así como la innovación de diversas instituciones, y ayudar a solventar las tensiones en la legitimidad de nuestras Administraciones públicas[27].

La tradición académica define la ciencia política como el conjunto de saberes que explican el funcionamiento del Estado, del Gobierno, del régimen y del sistema político, así como los valores y las creencias que atesoran para sí los actores intervinientes en los procesos de toma de decisiones (partidos, instituciones públicas, ciudadanos, asociaciones no gubernamentales…). En ese sentido, la división de la política como objeto de estudio en tres dimensiones[28] está asociada al conocimiento de los poderes públicos como estructura política (*polity*), el comportamiento o proceso político (*politics*) y las políticas públicas o consecuencias de la acción pública (*policy*), según una clasificación habitual en la disciplina. Por su parte, la ciencia de la administración ha instituido un saber de contenido específico, en cuanto se pretende el conocimiento de las Administraciones públicas en su complejidad y diversidad, lo que obliga, cada vez más, a la adopción de una perspectiva de amplio espectro, donde las políticas públicas y la acción social aparecen conjugadas como vectores mutuamente complementarios. Así entendida, la ciencia de la administración resulta de indispensable aplicación para la ciencia política, dado que la primera es una extensión empírica de esta. Se trata, pues, de una disciplina de relevancia esencial para la com-

tateoría transdisciplinar"), que deben incluir: transparencia metodológica, honestidad del método, la necesaria motivación de toda transferencia de teorías y conceptos, la demostración de diferentes escenarios de aplicación, y la construcción de mecanismos de protección.

25. Barnés Vázquez (2011: 54).
26. Chinchilla Peinado (2020b: 13).
27. Cerrillo Martínez (2015).
28. Vallès (2006).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

prensión de la sociedad, de su ordenamiento político-institucional, además de para el avance de la democracia como sistema de valores[29].

Los tiempos cambian, la sociedad también, y los sistemas políticos igualmente deben evolucionar. Es evidente que estamos asistiendo a una recomposición de los aparatos públicos que tiende hacia la complejidad y la multiplicidad, desarrollando mecanismos generadores de pluralismo y diversidad. Las relaciones entre poderes ya no se estructuran fundamentalmente con base en el principio de jerarquía, sino sobre la idea de competencia; y sus tareas no se conciben como ámbitos de responsabilidad exclusiva y excluyente, sino como esferas de acción compartida y complementaria. El principio de lealtad y el respeto al equilibrio institucional disciplinan la acción de los distintos y superpuestos poderes públicos. En este contexto, revisar las finalidades y las modalidades de la repartición de poderes o, mejor, la evolución de las responsabilidades del nivel de gobierno más próximo al ciudadano puede suministrarnos un buen prisma para dar cuenta de los cambios acaecidos y revisar algunos tópicos que todavía hoy encorsetan la acción colectiva municipal[30]. Destacadamente en el ámbito de la prestación de servicios sociales, existe una falta de articulación jurídica del sistema de gobernanza multinivel[31].

Repensar la democracia, atendiendo a los desafíos que la globalización supone, requiere no solo indagar sobre el papel del Estado, sino también reformular cuál es el nivel más adecuado de control democrático: ¿el local, el nacional, el regional, el global? Cada instancia es apropiada para abordar distintos problemas y cuestiones de carácter público, y por ello debemos examinar cómo evoluciona precisamente uno de estos nodos de política democrática, como es el municipio[32].

Al igual que la ciencia política aporta teorías y marcos para interpretar y entender la realidad política (y social), la disciplina de las políticas públicas trata de proporcionar herramientas que nos permiten generar conocimiento útil sobre cualquier decisión política: cómo se conforma una agenda de gobierno; razones por las que determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal condición; por qué y cómo se eligen ciertas estrategias para solucionar los problemas en detrimento de otras; qué dinámicas llevan a determinados actores a influir en la decisión, mientras que otros quedan excluidos; cómo y por qué algunos cursos de

29. Sanmartín Pardo (2014: 37, 46).
30. Malaret (2006: 74).
31. Darnaculleta *et al.* (2022: 18).
32. Malaret (2006: 75).

acción fracasan mientras que otros constituyen un éxito; cómo enjuiciar el rendimiento de una política o seleccionar los criterios valorativos o indicadores con los que evaluarla. Y este conocimiento que aporta la disciplina ayuda no solo a los investigadores (de la ciencia política y de otras disciplinas, entre ellas el derecho administrativo), sino también, adicionalmente, a todos aquellos que participan en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas (técnicos, responsables y empleados públicos, sujetos o colectivos de afectados), lo que puede contribuir a mejorar las decisiones y sus efectos[33].

Esquemáticamente, el círculo de conexión entre el derecho administrativo y la ciencia política se podría plantear de la siguiente forma: la ciencia política plantea posibilidades de resolución de problemas, marca (o lo intenta, al menos) la agenda, aporta información, contextualiza y conecta con la realidad: se centra en los procesos de toma de decisiones gubernamentales y en los contenidos, puesta en marcha, efectos y evaluación de las políticas públicas[34]. Y, por su parte, el derecho administrativo es ahí donde interviene: tomando en consideración (si es que procede y así lo considera) todo lo anterior, filtra estos planteamientos de problemas y, o bien los impulsa, o bien los frena, o bien responde con la inacción, de tal forma que actúa sobre las políticas públicas, las determina. Ante hipotéticas transformaciones administrativas, el derecho puede cumplir diferentes funciones: imponer ciertas reformas administrativas; dirigir, promover o incentivar positivamente (pero sin imponer) dichas reformas; también el derecho puede simplemente legitimar determinadas reformas administrativas, pero sin imponer ni incentivar; y, por último, el derecho puede también desincentivar o abiertamente impedir ciertas reformas administrativas[35]. Detrás de cada una de estas acciones que conforman las políticas públicas existen unas o varias intervenciones públicas de diferente calado, estrategia y objetivos, que hacen posible y determinan su desarrollo.

Adicionalmente, la ciencia política también intenta aportar explicaciones en relación con la forma de dar respuesta a un problema determinado, sobre la toma de decisiones o teorías del poder. De forma sintética, los enfoques o teorías "tradicionales", que pretenden explicar qué determina las decisiones de políticas públicas, por qué las mismas difieren entre países y sectores y por qué cambian o permanecen estables, atendiendo a cinco

33. Navarro Gómez (2014: 275-276).
34. Navarro Gómez (2014: 276).
35. Estas ideas, con un mayor desarrollo, en Velasco Caballero (2019: 116-118).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

tipos de variables o factores explicativos: la estructura socioeconómica, las instituciones, la interacción entre actores, la elección racional y las ideas[36].

En definitiva, el estudio de la Administración requiere de un estudio interdisciplinar, que ponga en conexión la ciencia de la administración con el derecho administrativo: las interacciones posibles de estas dos perspectivas son múltiples. Tomar como punto de partida o centrar la atención en el derecho administrativo e introducir en su análisis los planteamientos, información y conocimientos generados por la ciencia de la administración, tiene como inconveniente que esta perspectiva no capta los fenómenos de reforma administrativa carentes de expresión normativa, y que analiza los fenómenos tomando en consideración tal y como se regulan por el derecho en un momento concreto (y no como procesos complejos de evoluciones y mutaciones con múltiples variables). Por ello, puede resultar más útil seguir otro patrón de interacción entre ambas disciplinas: atender primero a qué fenómenos de reforma o problemáticos son considerados por la ciencia de la administración, así como sus posibles líneas de evolución, para luego, a continuación, proyectar este análisis sobre el derecho administrativo (en general, sobre el derecho público) y tratar de dilucidar en qué medida ese derecho estimula o frena las reformas identificadas como necesarias o en proceso por la ciencia de la administración[37].

Por otro lado, junto a lo anterior, se puede señalar la utilidad para el derecho administrativo de los denominados conceptos clave/puente, que gradúan y designan nuevas realidades (como desregulación, gobernanza o privatización), cumplen una función puente con otras disciplinas y permiten la recepción de conceptos de otras disciplinas[38]. Con diversas funciones (comprensiva, interpretativa y explicativa, orientadora, trabajo en red), su naturaleza jurídica los sitúa en un campo intermedio entre el análisis sociológico y la dogmática jurídica, como ideas fundamentales para repensar el repertorio de instituciones jurídicas, habida cuenta de los cambios que ha experimentado la realidad[39]. Con todo, hay que advertir que el uso de los conceptos puente o conceptos propios de otras disciplinas en la interpretación y el análisis del ordenamiento jurídico exige ser consciente de su ori-

36. Con más detalle, Navarro Gómez (2014: 282-284).

37. Este análisis, en Velasco Caballero (2019: 108-109), para el que esta conexión metodológica entre ciencia de la administración y derecho administrativo es asimétrica, porque de la ciencia administrativa se toman hipótesis universales (cuáles son las líneas de transformación de la administración en el mundo), mientras que el análisis jurídico es local (en qué medida el derecho aplicable en España incentiva esas corrientes de transformación).

38. Díez Sastre (2015, 2018).

39. Schmidt-Assmann y Vosskuhle (2012: 177).

gen, de su contexto y de su papel en la ciencia de procedencia, y analizar su contenido tanto desde la perspectiva de la ciencia de origen como desde la del derecho administrativo. Por otro lado, en el caso de que se incorporen, deben adaptarse al contexto jurídico en el que se incorporan, es decir, debe evitarse la incorporación de forma indiscriminada de los conocimientos de otras ciencias a través del uso de los conceptos puente. En este sentido, para proceder a esta incorporación, el procedimiento a seguir debe permitir, en primer lugar, la propia identificación de los conceptos e instituciones que sean útiles a los efectos de interpretar, acercar a la realidad o innovar el derecho administrativo; y, en segundo lugar, la elaboración teórica de los mismos en el derecho administrativo. Los presupuestos en los que se basan las ciencias sociales y económicas pueden ser de carácter analítico, empírico o normativo, lo que tiene consecuencias al manejarlos desde el derecho administrativo[40]. En última instancia, se trata de asegurar que la incorporación de los elementos externos no afecta a los cimientos del derecho administrativo: es necesario realizar un esfuerzo de comprensión mutuo (entre disciplinas) que permita al derecho administrativo incorporar adecuadamente los conceptos y las instituciones propias de la ciencia política y de la administración[41] (y viceversa).

Y, así, la ciencia política centra su atención en la Administración como poder y, desde esta visión, las cuestiones que centran su interés son la legitimidad de la Administración, su relación con los cargos electos y los partidos, su responsabilidad (*acountability*), su interacción con la sociedad[42] (así, la articulación de la participación ciudadana) y las relaciones interadministrativas (como centros de poder con ámbitos competenciales propios). De tal forma que esta aproximación politológica, que pone el foco en la comprensión de la Administración como poder público definido por su falta de legitimación democrática directa (porque esta legitimación se sitúa en las asambleas legislativas), con frecuencia no distingue con precisión entre Administración y Gobierno (englobando ambos en el concepto de poder ejecutivo), tampoco deslinda siempre con precisión a la Administración respecto del conjunto del Estado o *government* (suma de los poderes públicos de un país)[43], y también tiene dificultades para identificar el papel y la ubicación de la llamada Administración instrumental, y las formas de gestión de los servicios públicos a través de medios propios o entidades de

40. Cerrillo Martínez (2015), citando a Schmidt-Assmann.

41. Cerrillo Martínez (2015), que señala que se han de "superar ciertos escollos a la vista de las *tormentosas* relaciones entre la Ciencia Política y de la Administración y el Derecho Administrativo" del pasado.

42. Velasco Caballero (2020a: 42).

43. Velasco Caballero (2020a: 42-43).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

derecho público o derecho privado vinculados o dependientes de la Administración. En definitiva, la perspectiva politológica muestra una imagen amplia de Administración, sin límites precisos en el conjunto del Estado e, incluso, en el seno del poder ejecutivo[44].

Junto a lo anterior, con una visión más global, la llamada ciencia de la administración, que conecta disciplinas y metodologías diversas (incluye el derecho administrativo y la ciencia política, pero también la economía política, hacienda pública, sociología, psicología social), pone su acento en la Administración como organización instrumental al servicio de unos objetivos: su organización interna, su capacidad y formas de gestión[45].

Partiendo de estas premisas metodológicas, este trabajo aborda una reflexión sobre algunos de los factores que se consideran más relevantes para definir el diseño presente y de futuro inmediato de las políticas públicas de protección de los mayores, en general, y, más específicamente, de los mayores que viven en el ámbito rural más afectado por la despoblación, en un contexto de destacada incertidumbre por la deriva de nuestra pirámide demográfica y por la evolución de nuestro modelo de distribución territorial de la población. Y ahí radican, precisamente, la novedad y el valor añadido de este trabajo, que está integrado por la recopilación de varias publicaciones anteriores, desarrolladas en el marco de varios proyectos de investigación, que son actualizadas y complementadas junto con contenidos de nuevo cuño. Todo ello es sistematizado y estructurado para configurar esta monografía, con la protección de los mayores y el fenómeno de la despoblación como elementos transversales que recorren y articulan todo su contenido. Además, se incorporan las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que reforma la LBRL, que ha añadido contenidos que afectan a la atribución de competencias a los municipios. Esta reforma parece estar pensando precisamente en la gestión de los servicios públicos de los municipios pequeños (de menos de 20 000 habitantes, dice la ley), con la previsión del establecimiento de sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios.

En primer lugar, se exponen las líneas generales que definen las políticas públicas de protección de los mayores y la relevancia que tienen en

44. Velasco Caballero (2020a: 42).
45. Velasco Caballero (2020a: 45).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

relación con las políticas y las medidas tomadas para luchar contra la despoblación del ámbito rural. Igualmente, se trata de poner en evidencia la influencia recíproca, las contradicciones y las sinergias que se producen entre estas políticas y las medidas tomadas. Dentro de este ámbito de análisis, se pone el foco, especialmente, en la incidencia que tienen la existencia y la prestación de servicios públicos de calidad sobre las políticas públicas de protección de los mayores y de lucha contra la despoblación, para centrar el objeto de análisis. A partir de ahí, ya desde una perspectiva con un enfoque más centrado en el derecho administrativo, se expone, en primer lugar, un concepto de servicio público desde el derecho de la Unión Europea y su proyección en el derecho local español y los servicios públicos locales.

A continuación, en el capítulo 2, dentro del mandato constitucional de protección a los mayores que impone la CE de 1978, que afecta a todos los poderes públicos, se pretende exponer cuáles son los servicios que se prestan a los mayores en el ámbito local, como factor con impacto sobre el fenómeno de la despoblación. En los capítulos 2 y 3 resulta fundamental mostrar el alcance competencial que corresponde a los municipios y el papel que pueden desarrollar como actores protagonistas y principalmente afectados por la despoblación, así como la relación entre las competencias autonómicas y las competencias locales en la prestación de los servicios sociales. En el capítulo 3 también se presta atención a cómo fue la prestación de los servicios sociales durante la crisis sanitaria y social producida por la pandemia de la COVID-19. Es un modelo de experiencia muy interesante porque muestra la capacidad de reacción que desarrollaron los municipios en un contexto ciertamente extremo que pone en evidencia, además, la necesidad de reflexionar sobre las limitaciones competenciales impuestas por nuestro modelo organizativo y competencial en este ámbito, que deja poco espacio para la codecisión multinivel y, mucho menos, para la iniciativa municipal.

En el capítulo 4 se aborda un análisis de los planes de lucha contra la despoblación, especialmente los aprobados por las comunidades autónomas hasta el momento, para verificar si, efectivamente, incluyen estas variables dentro de su contenido y, más específicamente, cómo las recogen: qué medidas referidas a los servicios públicos incluyen, si suponen un fortalecimiento o impulso, y si tienen en cuenta las especiales necesidades de las personas mayores. Y, por último, se pretende verificar el carácter de estos instrumentos y su impacto sobre los servicios públicos locales: si son vinculantes o meramente programáticos, y si dejan espacio de decisión a los municipios para programar estratégicamente su desarrollo en cada uno de ellos. Cuanto mayor es el ámbito de la realidad social que asumen los

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

poderes públicos, mayor es la necesidad de utilizar el conocimiento científico para planificar, y, tradicionalmente, a la idea del plan se vincula el prestigio que deriva del análisis racional de la realidad y la solución científica de los problemas sociales mediante la puesta en conexión del conocimiento y la acción política[46]. En resumen, el estudio que se aborda aquí supone contrastar, en un ámbito específico y concreto de la acción pública, como es la lucha contra la despoblación y para la protección a los mayores en el ámbito rural, el alcance y la posible utilidad de los instrumentos de planificación pública.

46. Rodríguez de Santiago (2023: 15).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2