CAPÍTULO 1

La lucha contra la despoblación rural y su conexión con el envejecimiento demográfico: los servicios públicos de protección a los mayores

1. La relevancia de las políticas públicas de protección de los mayores y la lucha contra la despoblación y sus contradicciones

Si atendemos a los anuncios de medidas y a las declaraciones públicas de los responsables de los distintos niveles de gobierno, la despoblación, entendida como la pérdida efectiva de población en un período determinado de tiempo, ha despertado un gran interés político y mediático en los últimos años, escalando puestos en las agendas políticas nacional y autonómicas hasta llegar a tener un gran protagonismo y alcance. A ello ha contribuido la acuñación y la extensión de la utilización de los términos "España vacía" y "España vaciada", que se han mostrado muy gráficos y eficaces para dar visibilidad al problema[1]. Y, por ello, la lucha contra la despoblación rural se ubica dentro de una de las prioridades de las políticas públicas españolas y se presenta como una de las preocupaciones de la sociedad española, en general[2], situándose en el momento actual en el eje de los problemas cuya proyección futura es indudable[3]. Por citar datos muy recientes, en el Barómetro del Centro de Investigaciones

1. Navarro *et al.* (2023: 10, 15), con cita (en p. 10) de Pinilla y Sáez (2021: 76) y Johnson y Lichter (2019: 3).
2. Velasco Caballero (2022: 7); Sanz Larruga (2022).
3. Molina Ibáñez (2019: 153). También Mellado Ruiz (2023: 11), que afirma que no solo es un eje fundamental estratégico de las últimas legislaturas, sino un auténtico "reto país".

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

Sociológicas (CIS) de julio de 2023, la despoblación ocupa el puesto 50 dentro de la percepción que tienen los españoles de los principales problemas que existen actualmente en España, y sube al puesto 46 en cuanto a la percepción del problema que personalmente afecta más a la persona cuestionada (en el Barómetro de abril de 2023, por tomar otra referencia, ocupaba los puestos 42 y 38, respectivamente). En este barómetro no se percibe el envejecimiento de la población como un problema, pero sí otros factores que tienen interés a los efectos de este trabajo: la percepción de las pensiones como problema general ocupa el puesto 35 y sube al puesto 16 cuando se trata de la percepción personal; el funcionamiento de los servicios públicos ocupa el puesto 21 como problema general, y 18 en cuanto a la percepción personal; las infraestructuras, los puestos 56 y 29, respectivamente; y por último, la falta de servicios públicos y los recortes se visualizan como un problema general en el puesto 55, y en el 57 en la percepción personal[4].

En definitiva, se puede afirmar que existe un elevado consenso social y político sobre la conveniencia de frenar el proceso de despoblación y, en la medida de lo posible, revertirlo. En general, no se cuestiona que la lucha contra la despoblación es algo que se debe hacer por tratarse de una cuestión de igualdad: se parte de la presunción de que se tiene el derecho subjetivo a vivir donde se quiera y con buenas condiciones y acceso a servicios, con independencia del lugar de domicilio. Y, desde esta concepción, la despoblación supone una transgresión del principio constitucional de igualdad de trato consagrado en el art. 14 CE, puesto que implica que una parte de la población no puede acceder a los servicios públicos en unas condiciones de calidad óptima[5]. Esta situación genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos[6].

Incluso han surgido varias plataformas ciudadanas y partidos políticos en provincias y regiones de la España interior, las más afectadas por la despoblación, que reivindican su malestar ante lo que consideran que es un olvido institucional que están sufriendo sus respectivos territorios; y, además, las propuestas de lucha contra la despoblación se han ido incluyendo progresivamente en los programas políticos de todos los partidos en los sucesivos procesos electorales. Destacadamente, un partido político como Teruel Existe, que tiene como reivindicación central y causa de su existencia la lu-

4. Todo ello en el Barómetro del CIS de julio de 2023, que se puede consultar en www.cis.es.
5. Bello Paredes (2023: 131).
6. Defensor del Pueblo (2019a: 93). También Mellado Ruiz (2023: 11) hace una referencia a la "sociedad de las brechas" que incluye, entre sus "desgarros sociales", la contraposición entre lo rural y lo urbano.

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

cha contra la despoblación, ha obtenido un representante en el Congreso de los Diputados[7] y dos senadores en las elecciones generales de 2019. Sin embargo, en las elecciones generales de julio de 2023, Teruel Existe, referente de la España vaciada, desaparece en el Congreso y el Senado, al no conseguir revalidar los resultados de las elecciones de 2019 y perder el diputado y los dos senadores con los que contaba.

El análisis de los programas marco de los grandes partidos de implantación nacional que se presentaban a las elecciones locales del 28 de mayo de 2023 permite comprobar que en todos ellos se recoge el problema de la despoblación, incluso en relación con la necesidad del mantenimiento de servicios públicos de calidad. Sin embargo, en general, podemos concluir que estos programas marco no realizan una propuesta de medidas concretas que nos puedan indicar cuál es su modelo de gestión de los servicios públicos locales, que tengan en cuenta la dimensión rural/urbana o que ayuden en la lucha contra la despoblación. Se limitan a hacer una apuesta por unos servicios públicos de calidad y que atiendan a diversas necesidades de las personas, especialmente en relación con colectivos más vulnerables (mayores, jóvenes, familia, discapacitados), con afirmaciones genéricas en las que las cuestiones locales, autonómicas y nacionales aparecen mezcladas. Una excepción a esto lo constituye el Programa Marco de Unidas Podemos y, en menor medida, el de Vox, que sí contienen medidas específicamente referidas a la mejora de los servicios públicos en el ámbito rural despoblado[8].

Pues bien, la existencia de este consenso generalizado sobre la evidencia de un problema que va más allá de una mera denuncia y que presenta una evidente dimensión demográfica, institucional, económica, ambiental y territorial[9], tiene un reflejo en el documento *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*[10], especialmente en los desafíos 5 ("Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva"), 6 ("Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible") y 9 ("Ampliar las bases de nuestro bienestar futuro"), que tienen en cuenta los problemas de envejecimiento demográfico de nuestra sociedad y los cambios en la distribución de la población en el territorio de aquí a 2050. El despoblamiento ya no afecta solo a la España rural; también se da en muchas ciudades medias de nuestro país, incluidas las capitales de provincia y

7. Navarro *et al.* (2023: 7-8, 15).
8. Con más detalle, Domínguez Martín (2023), donde se analizan los programas marco del Partido Socialista Obrero Español, del Partido Popular, de Unidas Podemos/Sumar y de Vox.
9. Navarro *et al.* (2023: 8). La amplitud del problema se refleja en el complejo marco normativo que ha ido desarrollando España para revitalizar el mundo rural (González Bustos, 2023: 40).
10. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021).

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

las cabeceras de comarca[11]. Si estos datos se conectan con los de envejecimiento demográfico, claramente se puede pronosticar un agravamiento muy acusado de la despoblación de esos municipios en la próxima década[12].

Por tanto, se puede afirmar que el discurso formal imperante es de un claro apoyo a la lucha contra la despoblación, y esto se refleja en destacadas actuaciones públicas que claramente fomentan la adopción de medidas de consolidación de la vida en el ámbito rural; aunque también se ha afirmado que estamos más ante gestos que ante auténticas medidas, y que, en realidad, en España no ha habido una verdadera política de desarrollo rural, salvo la relativa a los fondos de la Unión Europea resultantes de la aplicación de la Política Agraria Común: ha habido intentos de promover dicha política, pero con escasos resultados[13].

Pero, más allá de este "mundo de imágenes y gestos"[14], al tiempo que se afirma la voluntad pública de luchar contra la despoblación, se adoptan medidas o decisiones que resultan incoherentes o, al menos, se manifiestan como claramente insuficientes; esto es, se desarrollan políticas públicas no favorables a la consolidación de la población rural y que no fomentan los servicios en el ámbito local. Antes al contrario, incluso se trata de decisiones o medidas que dificultan el acceso a los servicios y la participación en las decisiones públicas de la población rural en general y que, por ende, afectan (en algunos de casos muy especialmente) a los mayores que viven en el ámbito rural: las dificultades de acceso o la reducción de servicios o prestaciones sanitarias (desaparición de centros de salud de los pequeños municipios, por la concentración territorial de los mismos) o sociales, la supresión de transportes de acceso al ámbito rural, la generalización del modelo de ciudad imperante (que favorece la concentración en ciudades), los reproches relativos a la insostenibilidad de ayudas vinculadas a la ganadería y al campo o el choque entre los objetivos o políticas medioambientales y los intereses sectoriales del desarrollo ganadero o agrícola, el cierre de centros escolares en el ámbito rural[15], los reproches de una inadecuada política de prevención de los incendios forestales (también con choque con la política medioambiental), insuficientes políticas de protección del patrimonio cultural, etc.

11. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021: 245); Vaquero y Losa (2020; 1); Escudero *et al.* (2023: 76).
12. Pinilla *et al.* (2008).
13. Sanz Larruga (2022: 308; 2023: 144) y González Bustos (2023: 40). Sobre la importancia de una política agraria común adaptada al desarrollo rural, González Bustos (2023: 105 y ss.).
14. "Este mundo de imágenes y gestos", expresión utilizada por López Ramón (2020a: 126).
15. Morales Romo (2018). Problemas y retos de las zonas rurales en González Bustos (2023: 20-22).

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

Merece una mención aparte la dificultad o falta de acceso a servicios bancarios en el ámbito rural, que tiene un especial impacto sobre los mayores por sus problemas de movilidad y, además, porque, en general, especialmente este sector de la población tiene carencias relacionadas con las habilidades digitales, lo que impide la utilización de la banca telemática. Para hacer frente a este problema, se aprueba la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que refuerza la protección de colectivos desvalidos en las relaciones de consumo, como menores, personas de avanzada edad o con bajo nivel de digitalización. Y, más en concreto, entre sus medidas, esta ley aumenta la protección de los mayores en sus trámites con el banco. Esta ley identifica a los mayores como potenciales consumidores vulnerables. Así, en su preámbulo se parte de una realidad: las personas mayores son uno de los grupos más numerosos de consumidores en España. Según los datos del INE de enero de 2020, hay 9 278 923 personas de 65 o más años para un total de población española de 47 332 614, lo que supone un 19,6 % del total de la población. En muchas ocasiones, factores que pueden estar asociados a la edad, como el estado de salud, el desfase generacional o el nivel sociocultural, influyen en la posibilidad de las personas mayores para desenvolverse como personas consumidoras en igualdad de condiciones, principalmente en la sociedad de la información actual. Además, las personas mayores enfrentan en ocasiones barreras relacionadas con la forma en que se genera o proporciona la información en las relaciones de consumo (incrementándose el riesgo de que puedan ser inducidas a error), así como barreras relacionadas con prejuicios y estereotipos asociados a la edad. Este desfase generacional que puede afectar a sus relaciones de consumo se observa, por ejemplo, respecto al consumo *online*, puesto que el uso de internet de forma frecuente por personas de entre 65 y 74 años se sitúa por debajo del 60 %, muy lejos del 83,1 % del total de la población mayor de 16 años, de acuerdo con datos del INE. Otro factor que destaca el preámbulo de la Ley es el lugar de residencia, que también se considera que puede ser una causa de vulnerabilidad en las relaciones de consumo. Aparte de la ya mencionada dificultad de acceso a servicios bancarios, pues según el Banco de España 4109 municipios españoles, el 51,8 % del total, no tienen acceso a ninguna oficina bancaria, también es importante mencionar que los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años residentes en el 26,3 % de las ciudades de menos de 10 000 habitantes no tienen acceso a internet por banda ancha fija.

En definitiva, en el ámbito rural, cuando no se presta un servicio o se deja de prestar, además de la pérdida del servicio en sí y de las dificultades o molestias que para los ciudadanos implica, el cierre de los servicios

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

públicos, especialmente de las escuelas, se percibe como un símbolo de la decadencia del municipio y desincentiva la permanencia de la población, especialmente de los jóvenes, y esto también tiene un impacto, indirecto, sobre los mayores que residen en dicho municipio.

Todo ello pone en evidencia que ha existido en nuestra sociedad cambiante una tendencia al fomento de la concentración de la población en ciudades, más allá de la formalidad de la adopción de medidas de lucha contra la despoblación. La despoblación deriva de la configuración de un modelo territorial de concentración de la inversión, del empleo y por consiguiente de la población, creándose sistemas urbanos-metropolitanos dinámicos, pero que, al tiempo que se refuerza el modelo urbano/metropolitano, generan importantes externalidades negativas frente al abandono rural. Este modelo de concentración/dinamismo, en relación con las ciudades, frente a desertización/estancamiento-retroceso en el ámbito rural, obedece a la dinámica del mercado, pero, también, al diseño de políticas públicas que han estado orientadas a generar crecimientos rápidos a partir de economías de escala, desde una óptica sectorial y no auténticamente socioterritorial, sustentados sobre variables e indicadores tradicionales vinculados al PIB o a la renta. Se ha ido agravando la brecha rural-urbana, sin que actuaciones dirigidas a este entorno y específicas para fijar población hayan tenido un efecto corrector y de cambio. Se puede citar, como ejemplo, el caso de la Política Agraria Común de la Unión Europea (PAC), que, si bien ha contribuido a mejorar las condiciones de trabajo, los ingresos y la vida de pequeños y medianos agricultores, no ha fijado población (uno de sus principales objetivos), ni ha contribuido al relevo generacional. Las políticas públicas desarrolladas en este ámbito en su conjunto han sido más sectoriales que territoriales y han propiciado el crecimiento económico más que el desarrollo, con graves consecuencias en el aumento de los desequilibrios territoriales y en la falta de equidad social, causa fundamental de las migraciones interiores desde el ámbito rural a la ciudad, por lo que se propicia la despoblación rural[16]. En definitiva, la apuesta por implementar y potenciar sistemas de organización territorial que han optado por la dotación de equipamientos refleja un problema que ha afectado al modelo territorial español durante décadas: la ausencia endémica de criterios racionales de ordenación territorial, que han priorizado, en materia económica o de inversión técnica, los ámbitos urbanos respecto a los rurales[17].

Y, adicionalmente, también nos encontramos ante políticas públicas que inciden sobre el ámbito local y sobre la despoblación, pero que resultan

16. Molina Ibáñez (2029: 153-154, 158).
17. Navarro *et al.* (2023: 17).

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

contradictorias entre sí o que no tienen que ver realmente con el reto demográfico, el envejecimiento de la población y su conexión con la despoblación, teniendo en cuenta, además, que no todo lo rural es reto demográfico. El concepto de reto demográfico describe una amplia gama de problemas asociados al comportamiento y a las características de la población actual, como el descenso de la natalidad, el creciente envejecimiento, la multiplicación de los procesos migratorios que implican movilizaciones o traslados poblacionales o los procesos de despoblación[18]. Así, aunque se parte de la evidencia de que el despoblamiento de la España rural se ha visto intensificado por el envejecimiento progresivo de su población[19], no hay coincidencia entre las medidas de políticas antienvejecimiento y despoblación: las medidas son distintas y/o hay dificultad para conectar ambas; no van a la par, a pesar de que actúan, en gran medida, sobre un mismo territorio. Así, en la estrategia *España 2050* (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021), el Desafío 5 ("Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva") no cruza las variables de envejecimiento demográfico y despoblación. Sí que lo hace el Desafío 6 ("Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible"), que señala que el envejecimiento demográfico y la falta de empleo y servicios amenazan con vaciar muchos núcleos rurales (casi la mitad de los municipios españoles están en "riesgo de despoblación") y acelerar la pérdida de población en algunas capitales de provincia. Y el Desafío 9 ("Ampliar las bases de nuestro bienestar futuro") también tiene en cuenta los problemas de envejecimiento demográfico de nuestra sociedad y el impacto sobre el bienestar de la población española derivados de la despoblación y los cambios en la distribución de la población en el territorio.

De igual forma, desde el punto de vista de las prioridades en los valores de las políticas públicas, se pone de manifiesto una dualidad en la actuación de los poderes públicos, y de la sociedad en general, en relación con la protección de los mayores. Junto a un discurso formal y destacadas actuaciones públicas que claramente fomentan la protección de los mayores, al tiempo, asistimos a lo que pueden ser manifestaciones de discriminación *de facto* por edad. El Tribunal Constitucional ha considerado que la edad es uno de los factores que se integran en la cláusula de prohibición de discriminación del art. 14 CE. Así en la STC 75/1983 (ECLI:ES:TC:1983:75), de 3 de agosto (FJ 2), salvo que concurra una justificación razonable y proporcionada (STC 66/2015, de 13 de abril; ECLI:ES:TC:2015:66). También contiene una prohibición de discriminación por razón de la edad la CDFUE (art. 21.1), así como la

18. Navarro *et al.* (2023: 10).
19. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021: 246).

jurisprudencia del TJUE, en la que se afirma que la prohibición de la discriminación por circunstancias personales es un principio general del derecho de la Unión Europea. Así, la STJUE de 13 de noviembre de 2014 (cuestión prejudicial C-416/213, asunto Mario Vital Pérez y Ayuntamiento de Oviedo), la STJUE de 15 de noviembre de 2016 (cuestión prejudicial C-258/15, asunto Gorka Salaberria Sorondo contra Academia Vasca de Policía y Emergencias) y la Sentencia de la Gran Sala de 19 de enero de 2010 (C-555/07, asunto Kücükdeveci c. Swedex GmbH, FJ 21).

Pues bien, se pueden citar algunas actuaciones públicas que cabe considerar como manifestaciones de discriminación por edad o de insolidaridad generacional: supuesta prioridad en la atención sanitaria por razón de la edad en un contexto de recursos limitados (como ocurrió en los primeros momentos de la gestión de la pandemia de la COVID-19 y la imputación de inactividad o mala praxis de los poderes públicos)[20], políticas públicas no favorables a los mayores o que dificultan su acceso a los servicios y su participación en las decisiones públicas[21], el fenómeno de la gentrificación de las ciudades y, vinculada con ello, la despoblación de las zonas rurales, medidas de protección diferenciada por edad, reproches relativos a la insostenibilidad del sistema de pensiones (que implica un exceso de esfuerzo de los jóvenes para "mantener" a los mayores), los problemas derivados del mantenimiento de ayuda a la dependencia, el cierre de los comercios de cercanía, etc. Todo ello pone en evidencia la posible existencia en nuestra sociedad cambiante de una tendencia a la *gerontofobia* o, cuando menos, de las bases para la presencia de un conflicto intergeneracional[22].

El proceso de envejecimiento de la población resulta principalmente visible con el incremento de la población de 65 o más años. España aporta un buen ejemplo del creciente desequilibrio entre generaciones. La pobla-

20. La dramática situación vivida en los centros residenciales de mayores (de titularidad privada y también de titularidad/gestión pública, generalmente autonómica, y algunos, aunque minoritariamente, de titularidad/gestión municipal): aún queda pendiente realizar un análisis exhaustivo de los fallos del sistema en prestar una protección adecuada en estos centros; la única constancia que tenemos es que en las residencias han muerto muchos miles de personas mayores en circunstancias muy poco precisas, la mayor parte de las veces en la soledad más absoluta. Sobre esto, Jiménez Asensio (2020).

21. Como la extensión de la digitalización de la sociedad, en general, y de la Administración pública, en particular. Al tiempo que supone, desde luego, importantísimos beneficios para el conjunto de la sociedad, ha de tenerse en cuenta la "brecha digital" sufrida por parte de la ciudadanía, destacadamente por los mayores, con los consiguientes perjuicios que para ellos supone: no acceso a servicios públicos o a información administrativa, e invisibilidad de su opinión al no poder participar en la toma de decisiones. Sobre brecha digital y lucha contra la despoblación, Sierra Morón (2023), que, con una gráfica expresión, hace referencia a la "procura existencial digital".

22. Domínguez Martín (2020b, 2021a).

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

ción mayor de 64 años aumenta invariablemente en las últimas décadas. En 2022 ya superaba ligeramente el 20 % de la población, casi tres puntos porcentuales más que diez años antes (2012: 17,4 %). En cambio, la población menor de 20 años va cayendo progresivamente. Como ya ha ocurrido en Alemania, Italia y Portugal, entre otros países europeos, la proporción de población mayor de 64 años en España (20,1 %) ya aventaja a la proporción menor de 20 años (19,2 %). Las proyecciones demográficas apuntan consistentemente hacia una consolidación de esas tendencias demográficas en las próximas décadas; es decir, hacia un mayor desequilibrio entre generaciones[23].

Sin embargo, la intensidad de su impacto en el sistema económico o en la estructura social se deriva también de su asociación con otros cambios sociodemográficos (reducida tasa de natalidad, descenso del número de miembros de las familias, despoblación, reducción de la tasa de mortalidad e incremento de la esperanza de vida)[24].

En una sociedad altamente envejecida (y con tendencia a serlo mucho más), y con los desequilibrios de nuestra pirámide poblacional, esta visión dinamita los fundamentos de cohesión de la sociedad, con una denuncia bastante extendida de haberse abandonado la "ética del cuidado"; en especial en relación con ciertos colectivos, entre los que se encuentran los mayores[25]. Finalizada la vida laboral, no es suficiente el sistema de pensiones para cubrir muchas necesidades que tienen los mayores, en su propio hogar, en el ámbito de su familia, en su entorno habitual y comunitario de vida, y en muchos aspectos que requieren la atención y los cuidados de la persona a medida que avanza su ciclo vital. Por ello, son necesarios los servicios sociales, a fin de mejorar el bienestar social y la calidad de vida de las personas de edad[26].

Sin embargo, las manifestaciones de la tensión intergeneracional son prácticamente desconocidas en el espacio público español. Entre las razones explicativas de esta ausencia de conflicto intergeneracional hay que considerar las estrechas relaciones entre generaciones que cultivan las familias españolas. Históricamente, las redes sociales y familiares han tenido un marcado protagonismo. Existe un fuerte apoyo familiar entre generaciones

23. Funcas (2023: 2-3). Sobre envejecimiento demográfico de las ciudades y su reflejo en el caso español, Díez Sastre (2020a).

24. Egea de Haro (2020: 22-23).

25. Estas ideas, más detalladas y con mucha más contundencia, en crítico texto de Jiménez Asensio (2020). Ver también Funcas (2023: 3).

26. Alemán Bracho (2013: 8).

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

y la familia es el enclave fundamental de las relaciones intergeneracionales primarias; en su seno se aprende a tratar a quienes pertenecen a generaciones distintas (vivan o no en el mismo hogar), se proveen cuidados y apoyos mutuos desinteresadamente y se establecen relaciones de reciprocidad generalizada[27]. Con todo, existen efectos potenciales de los cambios demográficos con impacto en la concepción y el modelo de la familia: el modelo de familia que ha permanecido vigente a lo largo de las últimas décadas ha experimentado ya una evolución considerable, con una tendencia hacia una mayor desestructuración familiar, con la evidente repercusión en la atención a la persona mayor, o la de esta hacia hijos y nietos. Aumentan las personas mayores que viven solas en sus domicilios y las que no poseen familiares próximos o cercanos[28].

Pero, aun constatando la importancia de las políticas de protección de los mayores en el ámbito rural, esto no puede suponer, si es que se quiere afrontar el problema de la despoblación, que el centro de gravedad de los servicios públicos descuide a los segmentos de la población, especialmente los jóvenes y las familias. En un contexto de recursos limitados, en la decisión de cuáles son las políticas públicas adecuadas, ha de tomarse en consideración la óptica de la justicia intergeneracional, teniendo en cuenta que el proceso de envejecimiento genera un desequilibrio entre jóvenes y mayores: las decisiones a adoptar en materia de envejecimiento reconducen a la cuestión acerca de hasta qué punto es justo detraer recursos de los grupos etarios más jóvenes para concentrarlos en aquellos grupos de edad avanzada[29]. Debería buscarse un adecuado modelo de cuidado y protección de los mayores, al tiempo que se realizan ajustes para que los jóvenes[30] se sigan fiando del sistema y evitar, así, la ruptura del contrato intergeneracional[31]. Y, además, teniendo en cuenta que el mantenimiento (o, al menos, la no pérdida) de población en el ámbito rural ha de pasar, necesariamente, por no perder y, si es posible, atraer población joven.

27. Funcas (2023: 3). Alemán Bracho (2013: 8).

28. Alemán Bracho (2013: 10). González Bustos (2023: 139) también señala la importancia de la atención a los jóvenes para entender el abandono del medio rural.

29. Egea de Haro (2020: 23).

30. Sevillano (2023: 320) expone un análisis de la lucha contra la despoblación desde una perspectiva centrada en las políticas para jóvenes.

31. Ares Castro-Conde (2018: 172-191), con una exposición crítica de los planteamientos sobre gerontocracia y justicia intergeneracional. Sobre esto, el Libro Verde "Haciendo frente al Cambio Demográfico: Una Nueva Solidaridad entre Generaciones", de la Comisión Europea (16 de marzo de 2005). También el evento de la Presidencia de la Unión Europea, celebrado en Eslovenia (abril de 2008), financiado por la Comisión Europea, bajo el título "Solidaridad Intergeneracional para Sociedades Cohesivas y Sostenibles", como ejemplo de la implicación de la Comisión Europea para promover la solidaridad intergeneracional.

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

2. Contexto y factores determinantes de la lucha contra la despoblación y de la protección de los mayores: la disponibilidad y calidad de servicios

Resulta incuestionable que un factor determinante de las migraciones interiores está en la disponibilidad y calidad de los servicios públicos y privados: el mayor atractivo que presentan las ciudades en acceso a servicios, infraestructuras[32] y oportunidades laborales, educativas y de ocio constituye un elemento clave en la explicación del porqué las personas tienen preferencia por vivir en las ciudades. Pese a los muchos avances acometidos en las últimas décadas, la diferencia entre el mundo rural y el urbano es todavía notable. Ello se debe a que a las Administraciones públicas y a las empresas les resulta más rentable ofrecer servicios en zonas densamente pobladas, donde, por unos costes fijos similares, obtienen una mayor cobertura de necesidades. Esto hace que los servicios e infraestructuras de las zonas rurales estén mucho menos desarrollados. Una realidad que se aprecia, por ejemplo, en el acceso a banda ancha, donde la brecha urbano-rural en España es aún significativa y más elevada que la observada en los países más avanzados de Europa. De forma análoga, se detecta una mayor densidad de autopistas y autovías en aquellos lugares que concentran más población, algo que facilita las interacciones con otras zonas, incrementa el tamaño del mercado de compra y venta de productos y servicios, y reduce los costes de producción[33].

Un primer acercamiento a la despoblación sitúa en el nivel local los factores responsables de este fenómeno. Estos factores están vinculados a procesos demográficos (envejecimiento y baja tasa de natalidad), de gestión pública (limitaciones en la provisión de servicios) y económicos (menor

32. Bello Paredes (2023: 144). Específicamente sobre esta cuestión, Cañal-Fernández y Álvarez (2022), que realizan un modelo econométrico que proyectan sobre Asturias, y que muestran la importancia de las infraestructuras y la presencia de una ciudad de tamaño medio cerca del municipio para fijar la población en el campo. El estudio constata que la proximidad a las infraestructuras sociales y físicas es un factor importante para mantener a la población en las zonas rurales. En concreto, los autores se fijan en la distancia al hospital y a la autopista más cercanos, la presencia de una estación de tren, y disponer de infraestructuras educativas (pp. 40-41). Sin embargo, concluyen afirmando que no está claro si este resultado implica que deban construirse más infraestructuras en las zonas rurales. Al fin y al cabo, las infraestructuras son costosas, y algunos economistas consideran que el éxodo rural es el resultado de un proceso de maximización de la utilidad por parte de los individuos, que se viene produciendo desde la Revolución Industrial y que poco (o nada) hay que hacer para detenerlo. En conclusión, los responsables políticos deberían plantearse seriamente si las costosas inversiones en infraestructuras (hospitales, escuelas, autopistas, estaciones de ferrocarril…) resultan rentables para mantener la población en las zonas rurales de la región (p. 48). También González Bustos (2023: 131 y ss.) señala el carácter esencial de las infraestructuras y los servicios en el ámbito rural.

33. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021: 247). Un buen ejemplo también lo puede constituir el ámbito energético. Sobre esto, López de Castro García-Morato (2022).

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

productividad y diversidad de la actividad económica en las zonas menos pobladas). Hay un amplio consenso en torno a dos soluciones prioritarias: la diversificación económica en las zonas rurales, más allá de las tradicionales actividades agropecuarias; y la accesibilidad efectiva a servicios públicos y privados en condiciones comparables con las áreas urbanas[34]. Existe un desequilibrio que las referidas tendencias demográficas producen entre la población activa afectada por el descenso en la tasa de natalidad y una población dependiente cada vez más amplia y con mayores necesidades de servicios y prestaciones sociales[35].

En los análisis del proceso de despoblación, el tamaño poblacional del municipio parece funcionar como modulador de estos factores, de manera que, a menor población del municipio, mayor es el impacto del envejecimiento, la baja productividad, los menores incentivos para la inversión privada y la menor (o peor) provisión de servicios públicos, entre otros. El resultado es que la despoblación resulta más prevalente en los municipios menos poblados, aunque también hay que tener en cuenta que la evolución de la población no solo se explicaría por el tamaño del municipio, sino también por factores asociados a las comunidades autónomas donde se localizan[36]. De ahí la importancia de analizar el contenido de los planes autonómicos de lucha contra la despoblación.

En esta misma línea se mueve la Unión Europea, aunque carece de competencias claras relativas al reto demográfico y la lucha contra la despoblación. Sí que se puede hacer referencia al art. 174 del Tratado de Funcionamiento (TFUE), en el que se establece que se prestará una 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. El art. 174 TFUE se desarrolla, actualmente, por el art. 9 del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (FEDER), en el que se establece que, de conformidad con dicho art. 174 TFUE, el FEDER se centrará especialmente en afrontar los retos de las zonas rurales desfavorecidas, específicamente las zonas rurales y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes[37].

34. Velasco Caballero (2022: 7).
35. Egea de Haro (2020, 2022).
36. Egea de Haro (2022).
37. Bello Paredes (2023: 127) pone de manifiesto que existe una dificultad de métrica para su aplicación en España, pues los cálculos estadísticos para medir la despoblación que utiliza la Unión Europea y, en concreto, Eurostat, se realizan sobre una base territorial (las denominadas NUTS) de base supramunicipal, siendo, las NUTS 3, que serían la categoría territorial más

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

Las instituciones europeas han adoptado, en relación con estas cuestiones, instrumentos normativos no vinculantes: estudios, dictámenes o recomendaciones. Y así, destacadamente, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la respuesta de la Unión Europea al reto demográfico, de 16 de junio de 2016 (2017/C 017/08), ya apostaba por una política de cohesión más contundente respecto a las consecuencias del reto demográfico, y, expresamente, prevé una "especial atención a las zonas rurales, afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves". Este dictamen parte de una visión amplia, coordinada e integradora, puesto que se trata de un tema transversal en el que se pone un especial énfasis sobre ciertas líneas de actuación[38]. Y, para ello, establece un amplio paquete de medidas que constituyen políticas de apoyo a las familias, medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, acciones destinadas al mantenimiento de los centros de enseñanza en zonas rurales aisladas, medidas que buscan el mantenimiento de los jóvenes en el ámbito rural y la recuperación de talento que se ha marchado. Destacadamente, incluye una línea de acción (en el apdo. 20) que apuesta por "alentar la vida autónoma de las personas de edad avanzada, aumentando la esperanza de vida sana y reducir su dependencia". También tiene relación con los mayores, aunque más indirectamente, la línea de acción que aboga por "luchar contra la exclusión social que afrontan algunas capas de la población". Y establece que deben ser las entidades locales y regionales las entidades territoriales que deben estar plenamente capacitadas para aplicar estas políticas de integración, incluidos los pequeños municipios de las zonas rurales (apdo. 27).

Poco después se aprobó la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico, en la que se apuesta por la coordinación de los instrumentos financieros de la Unión Europea para hacer frente al cambio demográfico, y se priorizan actuaciones en diferentes ámbitos: empleo, promoción económica, creación de infraestructuras, acceso a nuevas tecnologías, conciliación laboral, atención a la dependencia y dotación de servicios básicos.

En definitiva, la mayoría de los estudios, diagnósticos e, incluso, instrumentos públicos elaborados sobre el reto demográfico y la despobla-

pequeña, las correspondientes a escala española con las provincias. Y es que el peso de la despoblación es mucho mayor a nivel municipal en su conjunto que a nivel provincial. Esta discrepancia entre la forma de cálculo hace imposible la aplicación del artículo citado y, por ende, una de las líneas de subvenciones.

38. Bello Paredes (2023: 127).

ción ponen en evidencia el carácter transversal del problema y reflejan la necesidad de que sean tomados en consideración en todas o, al menos, en muchas de las políticas públicas sectoriales, refrendando así la complejidad y el carácter interdisciplinar de estas realidades que afectan a nuestra sociedad. Y de forma más concreta, en lo que aquí interesa, se considera, entre los elementos para mantener o aumentar población de una entidad local, que es necesario que esta, en función del tamaño poblacional, sea capaz de ofrecer, en cantidad y calidad, los servicios que demandan los ciudadanos. La falta de servicios o su baja calidad, los problemas de accesibilidad o el aislamiento, son elementos determinantes, junto a otros factores, del progresivo abandono que han experimentado las zonas rurales españolas. Partiendo de esta premisa, las políticas de lucha contra la despoblación (plasmadas en los últimos tiempos en los variados planes de lucha contra la despoblación aprobados por las distintas Administraciones públicas) parece que deberían incluir, sin perjuicio de otras medidas, actuaciones destinadas a garantizar el acceso a las infraestructuras y a los servicios públicos esenciales. Y, en especial, el diseño y despliegue de estos servicios debería partir de una realidad: sin perder de vista el deseo (o la necesidad) de atraer población joven, una gran parte (y creciente porcentualmente) de la población rural es mayor y tiene necesidades de prestaciones sociales específicas.

El envejecimiento y la disminución de población han venido acompañados de un deterioro en el acceso a servicios básicos como la educación, la atención médica, el transporte público o la banca, y han hecho que muchas personas que desean permanecer en el mundo rural se encuentren con más dificultades para lograrlo. Además, el vaciamiento de la España rural también ha acelerado el deterioro medioambiental: el difícil acceso a la tierra ha limitado la incorporación de las generaciones más jóvenes a la actividad agraria, y el abandono de muchas prácticas agrícolas y silvícolas ha aumentado la vulnerabilidad ante los incendios, la erosión del suelo o la pérdida de biodiversidad, al tiempo que ha puesto en riesgo el desarrollo de algunas actividades primarias esenciales para el conjunto del país. De forma análoga, la despoblación rural está poniendo en peligro la conservación de una parte importante de nuestro patrimonio material (iglesias, arquitectura popular, caminos, puentes) e inmaterial (dialectos, tradiciones orales, danzas, festejos, técnicas artesanales, tradiciones culinarias), con todo lo que ello supone para el bienestar de la ciudadanía y nuestra identidad cultural[39].

39. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021: 254).

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

3. Políticas públicas de protección a mayores: mayor demanda de servicios asistenciales y el paradigma del envejecimiento activo

Aunque el colectivo que se engloba dentro del sector de personas mayores se caracteriza por su diversidad y heterogeneidad, atendiendo a diversos factores (diferencia de edad dentro de los mayores, género, ingresos económicos, estado de salud y nivel de dependencia, nivel cultural, participación social, etc.) que nos llevan a no poder trazar un perfil único[40], sí que podemos afirmar que, como colectivo, las personas mayores constituyen uno de los más vulnerables a las situaciones de dependencia, que requiere la prestación de servicios específicos que atienda a sus necesidades. En Eurostat (2019)[41] se proporciona una amplia gama de estadísticas que describen la vida cotidiana de las generaciones mayores de la Unión Europea, y se señala que el envejecimiento de la población es un fenómeno que probablemente tenga un impacto considerable en la mayoría de los aspectos de la sociedad y la economía, incluyendo la vivienda, la atención médica y la protección social, los mercados laborales, la demanda de bienes y servicios, la sostenibilidad macroeconómica y fiscal, las estructuras familiares y los lazos intergeneracionales[42].

En el informe EAPN España (2022), sobre los indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social, con el objetivo de ofrecer una radiografía actualizada del impacto de la pobreza y la exclusión social en España y sus comunidades autónomas, se muestran los cambios registrados en el número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social mediante el estudio de la evolución del indicador AROPE (*At risk of poverty and/or exclusion*) y de sus componentes, entre los años 2015 y 2021.

La vulnerabilidad de los mayores se vincula a diferentes factores: sus especiales necesidades de atención, cuidado y residencia; problemas de adaptación derivados de la digitalización; su dificultad para participar activamente en la sociedad[43], entre otros extremos. Como se ha señalado, tiene una especial incidencia sobre las políticas de protección a los mayores el fenómeno de la despoblación del ámbito rural español, aunque, en realidad, ya no solo afecta a los municipios netamente rurales, sino también a los semiurbanos e incluso a las ciudades intermedias. Pero aquí debe tenerse en cuenta, además, que, sin que ello suponga revertir el proceso de despoblación de las zonas rurales, existe una tendencia creciente de llegada de

40. Alemán Bracho (2013: 8).
41. Se publicó una segunda edición en 2020.
42. *Ibidem* (edición 2020).
43. Díez Sastre (2020a).

nuevos habitantes, fundamentalmente personas mayores que se jubilan y que deciden volver a sus lugares de origen, en el ámbito rural. Y ello supone incrementar aún más el envejecimiento de la población rural.

Entre los servicios públicos relevantes para la calidad de vida se cuentan servicios esenciales de competencia propiamente local o participados por los municipios o donde su intervención es determinante, aunque también muchos de competencia supralocal[44], siendo los más relevantes los servicios sanitarios, de asistencia social y de vivienda. En general, el envejecimiento de la población está asociado a una mayor demanda de servicios asistenciales, fundamentalmente en el ámbito sanitario y social, junto con el desarrollo de los sistemas de pensiones. Se trata de políticas intensivas en el uso de recursos económicos y personales que han provocado el debate acerca de la sostenibilidad misma de los regímenes de bienestar por la intensificación del proceso de envejecimiento. Existe un desequilibrio que las referidas tendencias demográficas producen entre la población activa afectada por el descenso en la tasa de natalidad, y una población dependiente cada vez más amplia y con mayores necesidades de servicios y prestaciones sociales[45].

El contenido de la política de mayores tiene su centro de gravedad en los servicios sociales orientados a la prevención de riesgos, la atención de necesidades y la promoción del bienestar del individuo[46]. El paradigma de envejecimiento activo genera una amplia aceptación a nivel institucional desde su impulso en los años 90 del siglo pasado por la OMS, y tiene como resultado la existencia de programas de envejecimiento activo y de promoción de un envejecimiento saludable cada vez más extendidos en todos los niveles de gobierno. En 2016, la 69.ª Asamblea Mundial de la Salud de la OMS adoptó la "Estrategia y plan de acción mundial sobre el envejecimiento y la salud (2016-2010)" y el "Decenio del Envejecimiento Saludable (2010-2030)". Igualmente, la atención a las personas mayores se ha convertido en uno de los objetivos primordiales de la Unión Europea, que quiere ancianos activos, pero que también incentiva estas medidas desde el pragmatismo de optimizar los ingentes gastos en sanidad que se avecinan, porque mayor longevidad no va asociada necesariamente a mayor calidad de vida, pero, desde luego, a lo que sí va asociada, en general, es a una mayor (y por más tiempo) demanda de prestaciones sociales[47].

44. Esta cuestión, con más detalle, en Domínguez Martín (2020b, 2021a). Sobre este tema, también, Pacheco-Mangas (2022).
45. Egea de Haro (2020).
46. Egea de Haro (2020).
47. Lauroba Lacasa (2018: 50); sobre el paradigma del envejecimiento activo, Astier *et al.* (2018: 76-78).

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

En el plano nacional, el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores aprobó, el 30 de noviembre de 2017, la denominada "Estrategia nacional de personas mayores para un envejecimiento activo y para su buen trato 2018-2021", que apuesta también por el concepto de "envejecimiento saludable", que amplía sus objetivos y los sujetos destinatarios, en cuanto pretende asegurar la capacidad funcional, la salud y la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas a lo largo de su vida, para garantizar el bienestar en la vejez. Las leyes autonómicas de servicios sociales y/o de atención a los mayores también prevén la adopción de similares planes estratégicos. El carácter programático de la política de mayores se manifiesta en el predominio de la identificación de principios y objetivos de gestión amplios, haciendo abstracción de los medios, en la pluralidad de áreas de actuación que se enuncian y en la promoción de la coordinación entre distintos niveles de gobierno y unidades administrativas, dada la pluralidad de áreas políticas y de sujetos implicados[48].

Igualmente, en la política municipal de mayores se observa un énfasis, bajo el paradigma del envejecimiento activo, en el desarrollo de actuaciones para responder a las necesidades de las personas mayores y garantizar e incrementar la autonomía de los individuos en una edad adulta cada vez más prolongada. En esta línea, la red de "ciudades y comunidades amigables con las personas mayores" creada por la OMS reúne precisamente a entidades locales de todo el mundo comprometidas con la creación de espacios inclusivos y accesibles a las personas mayores. A partir de este paradigma, los Gobiernos locales incluyen entre sus objetivos garantizar que el envejecimiento no limite la participación del individuo en la sociedad ni condicione su decisión en aspectos esenciales como la elección de la residencia o la participación en la actividad económica. En ese contexto, promueven y gestionan una gran variedad de políticas públicas relacionadas, fundamentalmente, con la prestación de servicios sociales a personas mayores (de atención domiciliaria y de cuidados en centros especializados, pero también de fomento de actividades de ocio y cultura), y con la garantía de su derecho a la ciudad[49].

Los programas municipales de subvenciones más extendidos son, con diferencia, los que pretenden promover la oferta de actividades lúdicas, culturales, formativas, terapéuticas y deportivas a disposición de los mayores que residen en el municipio. Aunque mucho menos extendidas que las anteriores, otras líneas relativamente comunes de subvención son las liga-

48. Egea de Haro (2020).
49. Domínguez Martín (2020b, 2021a).

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

das a facilitar las condiciones de la vivienda (políticas de "envejecimiento en casa", *aging at home*)[50], a los problemas de vulnerabilidad económica y social de los mayores y a la promoción de la autonomía e integración de los mayores. Aunque la promoción del envejecimiento activo no es la única finalidad de las subvenciones que otorgan los ayuntamientos en el ámbito de sus políticas de mayores, se pueden identificar tres tipos fundamentales de programas municipales de subvenciones para el envejecimiento activo: los programas de subvención cuya finalidad es financiar las actividades organizadas en el marco de los centros y asociaciones de mayores del municipio; los programas de subvención cuya finalidad es apoyar financieramente los convenios que celebra el ayuntamiento con entidades ajenas al municipio o no directamente ligadas a los mayores, para que estas presten servicios y organicen actividades ligadas al envejecimiento activo en el municipio; y, por último, se incluyen aquí los programas en los cuales son los mayores quienes perciben la subvención para sufragar el coste que supone para ellos la participación en una determinada actividad[51].

Llegado este punto, no se puede perder de vista que circunstancias de índole demográfica y socioeconómica que vivimos en nuestra sociedad podrían aconsejar una revisión de la justificación de la política de mayores a partir del paradigma de envejecimiento activo, porque estas políticas parecen tender más a un mantenimiento del *statu quo* que a revertir posibles situaciones de exclusión o dependencia[52]. Este fenómeno es una característica de la transformación demográfica y se presenta de manera generalizada en el contexto europeo, con una tendencia hacia la disminución de los porcentajes de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social cuando se avanza hacia grupos de mayor edad: la vulnerabilidad de los mayores se vincula con especiales necesidades de atención, cuidado y residencia, pero, generalmente, no se suele vincular con situaciones de riesgo de pobreza. Esto podría generar, o intensificar, un escenario de conflicto entre generaciones en cuanto a la distribución de los costes y beneficios de la política de mayores. Un factor que puede haber influido en esta visión de la política de mayores orientada a garantizar la elección personal o desarrollar la denominada *silver economy* (entendida como la economía asociada a las necesidades vitales de la población de más edad)[53] puede ser su situación económica, el "poder gris" (los mayores como controladores de la agenda política). El creciente desequilibrio en el tamaño de las generaciones de mayor y de

50. Chinchilla y Domínguez (2021); Chinchilla Peinado (2019); Chinchilla *et al.* (2020).
51. Todo ello en Pastor Merchante (2020).
52. Domínguez Martín (2020b, 2021a).
53. Bello Paredes (2023: 138).

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

menor edad plantea un desafío a la solidaridad intergeneracional, toda vez que los colectivos de los que se esperan comportamientos solidarios —es decir, de cooperación y generosidad mutuas— tienen, por su distinto volumen, recursos que los sitúan en posiciones diferentes en la estructura económica, social y política. Hoy día, gracias a los sistemas de protección social, las generaciones mayores son las que absorben más parte de la renta nacional canalizada por los Estados del bienestar. También suelen ser las que disponen de más patrimonio financiero e inmobiliario. Por añadidura, su peso demográfico las convierte en actores determinantes de los resultados electorales[54]. En este sentido, una investigación empírica reciente ha estimado el efecto observado del envejecimiento en el crecimiento económico, afirmando que un crecimiento del 10 % en el grupo de individuos de 60 o más años disminuye el crecimiento del PIB per cápita en un 5,5 %, asociándolo a una disminución de la productividad. Sin embargo, otros análisis limitan el efecto del envejecimiento en la productividad o consideran una relación más compleja y no lineal entre el envejecimiento y la productividad[55].

En un contexto de recursos limitados, en la decisión de cuáles son las políticas públicas de mayores adecuadas, ha de tomarse en consideración la óptica de la justicia intergeneracional. El aumento del gasto público en los sistemas de protección social, especialmente en sanidad, seguridad social y servicios sociales, cuyos destinatarios son en gran medida los mayores, dificulta el sostenimiento financiero desde el sector público de estos sistemas, con el fuerte impacto social que esto puede suponer para la población, ya que la existencia de dichos sistemas supone una importante disminución del gasto para los ciudadanos, en especial de aquellos que disponen de menores recursos económicos[56]. Teniendo en cuenta que el proceso de envejecimiento genera un desequilibrio entre jóvenes y mayores, las decisiones a adoptar en materia de envejecimiento reconducen a la cuestión acerca de hasta qué punto es justo detraer recursos de los grupos etarios más jóvenes para concentrarlos en aquellos grupos de edad avanzada[57]. Debería buscarse un adecuado modelo de cuidado y protección de los mayores, al tiempo que se realizan ajustes para que los jóvenes se sigan fiando del sistema y evitar, así, la ruptura del contrato intergeneracional[58], aprovechando que, en

54. Funcas (2023: 2).

55. Estas cuestiones, con más detalle, en el interesante análisis que realizan, sobre las políticas públicas de mayores, Egea y Navarro (2019: 15-18). También hace referencia a esta conflictividad o insolidaridad intergeneracional Jiménez Asensio (2020).

56. Alemán Bracho (2013: 10).

57. Egea de Haro (2020).

58. Ares Castro-Conde (2018: 172-191), con una exposición crítica de los planteamientos sobre gerontocracia y justicia intergeneracional. Sobre esto, el Libro Verde "Haciendo frente al Cambio Demográfico: Una Nueva Solidaridad entre Generaciones", de la Comisión

España, el modelo de familia es aún robusto y tenemos mimbres para mantener dicho contrato.

4. La intervención de los poderes públicos en materia de protección a mayores como servicio de interés general

4.1. El concepto de servicio de interés general en el derecho de la Unión Europea y su proyección como título de intervención también en los servicios públicos locales de carácter social

Para entender cómo se puede articular, y con qué alcance, la intervención de las Administraciones públicas y, más concretamente, las Administraciones locales en el ámbito de los servicios sociales de protección de los mayores, deber partirse, desde un punto de vista conceptual, del concepto de servicio público. Y este concepto, en la actualidad, no se puede entender si no se toma como referencia el concepto de servicios de interés general (SIG)[59], elaborado por y desde el derecho de la Unión Europea. Ello nos permite entender en qué marco jurídico se desarrollan los servicios públicos locales sociales o prestacionales.

Resulta incuestionable que la configuración de los servicios de interés general generada por el derecho de la Unión Europea está provocando un profundo proceso de europeización de los diferentes derechos administrativos nacionales, entendido como un proceso complejo de reinterpretación, modificación sustantiva y sustitución de normas autónomas por normas determinadas en su contenido por el derecho de la Unión, realizado por vías directas e indirectas[60]. Este proceso repercute en la sistematización de la normativa interna en su conjunto: la interiorización del modelo de Estado como regulador (garante)[61] impone nuevas formas de organización y de actuación en la prestación de los SIG. En especial, la crisis económica de la primera década del siglo XXI[62] tuvo importantes repercusiones en la estructura de la Unión Europea y

Europea (16 de marzo de 2005). También el evento de la Presidencia de la Unión Europea, celebrado en Eslovenia (abril de 2008), financiado por la Comisión Europea, bajo el título "Solidaridad Intergeneracional para Sociedades Cohesivas y Sostenibles", como ejemplo de la implicación de la Comisión Europea para promover la solidaridad intergeneracional.

59. Sobre este concepto, con más detalle, ver Chinchilla y Domínguez (2018).

60. Sobre este proceso de europeización, Aguado i Cudolà (2012).

61. Esteve Pardo (2015: 51); García Álvarez (2014: 86); Ruffert (2013).

62. Sobre la reacción de las Administraciones en tiempos de crisis económica, Garrido Juncal (2020: 56-60), que pone en evidencia el tránsito brusco de una época de bonanza a otra de recesión. Más en concreto, acerca del impacto sobre la vivienda de la crisis económica de la primera década del siglo XXI, Ponce Solé (2017a).

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

el papel de los Estados miembros en el ámbito de los servicios o prestaciones sociales, como instrumentos de cohesión social y desarrollo de la dignidad humana[63].

El Libro Verde sobre los servicios de interés económico general, aprobado por la Comisión, en 2003, constituye una herramienta a través de la cual la Comisión se compromete a efectuar una revisión completa de sus políticas en materia de servicios de interés general, un debate sobre el papel general de la Unión en la definición de los objetivos de interés general perseguidos por esos servicios. Y, así, la Comisión defiende la importante contribución que han hecho el mercado interior y las normas de competencia a la modernización y mejora de la calidad y eficacia de numerosos servicios públicos en beneficio de los ciudadanos y de las empresas de Europa[64].

La calificación y regulación de un servicio como SIG articula un título de intervención del poder público del Estado miembro[65] sobre criterios de supervisión pública para optimizar los mercados, la creación y el mantenimiento de la competencia y la salvaguardia del bien común. Las normas reguladoras de los mercados actúan *ex ante*, siendo su objetivo la protección del interés general y la satisfacción de las necesidades y los derechos de los usuarios. Por el contrario, las normas sobre competencia operan *ex post* (salvo en materia de concentraciones económicas), sin que su objetivo directo sea garantizar los derechos de los usuarios del servicio[66].

La posición que adoptan las Administraciones territoriales competentes según el orden constitucional de competencias establecido por el ordenamiento interno de cada Estado miembro (como se verá aquí, más adelante, para el caso de España) y el propio derecho de la Unión Europea, es la de reguladores de los mercados donde operan los SIG, más o menos abiertos a la competencia. Pero también pueden actuar como prestadores de tales servicios, con carácter exclusivo o en concurrencia con la iniciativa privada. Desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea, la titularidad privada o pública del sujeto (empresa) que presta el SIG es un dato relativamente poco relevante (principio de neutralidad, art. 354 TFUE)[67]. Lo decisivo es que a tales empresas no se les otorguen ayudas públicas o derechos exclusivos que distorsionen la libre competencia, salvo que cumplan misiones de servicio público en los términos del art. 106 TFUE. El art. 106 TFUE pretende con-

63. Moreno Molina (2017).
64. Salvador Armendáriz (2022: 42-43).
65. Laguna de Paz (2016: 21).
66. Baño León (2011: 5).
67. Fernández (1999: 69).

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

ciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas como instrumento de política económica o social con el interés de la Unión en la observancia de las normas sobre la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común.

El mercado interior se articula fundamentalmente sobre la base de la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios (arts. 49, 56 y 57 TFUE). Pero esa orientación hacia la libre competencia no excluye que, como instrumentos para lograr la cohesión social (arts. 14 y 106 TFUE, Protocolo 26 del TFUE, y art. 36 CDFUE), los poderes públicos puedan actuar en el mercado mediante la prestación o la regulación de servicios de interés general (SIG) que satisfacen necesidades básicas de los ciudadanos, tengan carácter económico (SIEG)[68] o carácter no económico (SIGNE)[69].

El art. 1 del Protocolo núm. 26 del TFUE reconoce la existencia de una amplia "capacidad de discreción" a los poderes públicos sobre la base de la diversidad y variabilidad de necesidades de los ciudadanos, además de asumir la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales. Y el art. 2 del Protocolo núm. 26 del TFUE determina que las disposiciones de los tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.

En la arquitectura actual de la Unión Europea, los SIG deben configurarse no como obstáculos, sino como elementos activos para la construcción del mercado interior en una economía social de mercado[70] ante la existencia de fallos del mismo que no permiten satisfacer necesidades sociales consideradas de obligada prestación a todos los ciudadanos en cada Estado miembro[71]. A ello debe unirse que los SIG presentan una clara influencia en el proceso de europeización de los distintos derechos administrativos nacionales[72].

La finalidad de esta categoría es agrupar todas las necesidades que resultan esenciales para los ciudadanos de la Unión Europea, integrando

68. Al respecto, Parejo Alfonso (2004: 57) identifica los SIEG con la noción dogmática del servicio público funcional u objetivo.

69. Así, Parejo Alfonso (2004: 57) identifica los SIGNE, desde una perspectiva dogmática, con las funciones públicas en sentido estricto.

70. Sauter (2015: 738).

71. Maziarz (2016: 19).

72. Aguado i Cudolà (2012: 33).

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

tanto actividades que tienen una dimensión económica como las que no la tienen.

Las nociones de SIG y de sus diferentes modalidades constituyen conceptos autónomos del derecho europeo, lo que implica que han de interpretarse *prima facie* de manera uniforme en todo el territorio de la Unión y sin que su concreción pueda hacerse depender directamente de conceptos preexistentes en la legislación nacional de los Estados miembros. La problemática surge ante la inexistencia de una definición normativa expresa del concepto de SIEG o SIGNE en el derecho primario o secundario. La posición del derecho terciario, constituida por las sucesivas comunicaciones de la Comisión Europea, no muestra una línea constante[73]. Por su parte, el TJUE ha mantenido una posición errática[74].

En una primera aproximación puede convenirse que, desde una perspectiva positiva, el elemento clave en los SIG es que el servicio se dirija a la satisfacción de un interés general (público) al servicio de la comunidad, entendida esta como un todo o referida solo a alguna de sus partes, que puede estar limitado territorial u objetivamente. Las necesidades sociales a las que debe dar respuesta cada Estado miembro difieren de uno a otro, por lo que una misma actividad puede ser calificada o no como SIG en función del desarrollo económico y del modelo de constitución social asumida por cada Estado miembro[75]. La generalidad (relevancia) del interés en la prestación del servicio deriva del hecho de que su prestación solo puede ser garantizada por la autoridad pública o por una empresa autorizada por la autoridad pública[76]. En todos ellos el elemento clave es la garantía de la calidad y la accesibilidad de los SIG que se prestan a los usuarios. El interés público se encuentra no tanto en la titularidad como en su universalidad[77]. Desde una perspectiva negativa, no tienen la consideración de SIG aquellos servicios prestados en interés particular, aun cuando este tenga una dimensión más o menos colectiva, o esté reconocida por el Estado miembro como legítima o beneficiosa[78]. Tampoco aquellas actividades donde el Estado ejerce su soberanía o actúa como tal Estado[79].

73. Sobre la evolución del concepto de SIEG, Piernas López (2017: 119), quien pone de relieve cómo la Comisión pasa de una descripción estrictamente económica (fallo del mercado) a una descripción funcional (satisfacción de las necesidades de los usuarios) o, por último, aúna ambas descripciones.
74. Vaquer Caballería (2010: 9); Carlón Ruiz (2016: 47).
75. Maziarz (2016: 16); Sauter y Hancher (2014: 541).
76. Zemánek (2016: 200); Ponce Solé (2011: 16).
77. Sauter (2015: 757).
78. Maziarz (2016: 21).
79. Laguna de Paz (2016: 22). En este caso pueden incluirse los servicios de autoridad en general (Policía, Justicia, Asuntos Exteriores) o la inspección de actividades privadas.

Los SIEG, en cuanto que actividades económicas, forman parte del mercado interior. La Unión Europea ostenta competencias exclusivas (art. 3.1 TFUE) para establecer las normas sobre competencia que resulten necesarias para el funcionamiento del mercado interior, y ostenta competencias compartidas con los Estados miembros en materia de mercado interior (arts. 4.2 y 14 TFUE). Corresponde así al legislador europeo el establecimiento del régimen jurídico básico de los SIEG, en la medida necesaria para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado interior, reservándose a los Estados miembros la competencia para precisar su organización, prestación y financiación. Es más, conforme al art. 2.2 TFUE, los Estados miembros pueden asumir atribuciones en relación con los SIEG en la medida en que la UE no ejerza su competencia compartida.

Ahora bien, no puede calificarse como SIEG cualquier actividad económica, sino solo aquellas destinadas a satisfacer necesidades básicas de una concreta comunidad, que el mercado no ofrece por resultar ineficiente, por lo que la intervención pública resulta necesaria[80]. Tales servicios resultan básicos, bien porque sin los mismos vivir en un territorio determinado sería difícil o incluso imposible, bien por razones de seguridad pública.

Por su parte, los SIGNE, en cuanto actividades de marcado carácter social, no forman parte del mercado interior[81]. En términos generales, se incluyen dentro de los llamados servicios de interés general de carácter social o de solidaridad sectores concretos, como la sanidad, la educación o la protección social, que presentan unas características muy singulares que los diferencian de los servicios económicos, ya que se trata de servicios prestados directamente a las personas y que son imprescindibles para el disfrute de la vida, por lo que se encuentran estrechamente vinculados a la dignidad humana, y esto es lo que motiva que el Estado garantice el acceso a dichos servicios por parte de los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica[82]. Las actividades que se encuadran en esta categoría de SIGNE responden, de forma esquemática, a los siguientes elementos: su financiación es primordialmente pública, sin perjuicio de la existencia de una contraprestación por los usuarios que no cubre el coste del servicio, por lo que no resulta significativa; y persiguen la consecución de objetivos sociales y efectos redistributivos. Dentro de los SIGNE se pueden incorporar tanto actividades que no tienen dimensión económica como actividades donde sí existe una dimensión económica, pero cuya presencia queda relegada en un segundo plano ante la

80. Maziarz (2016: 30).
81. López de Castro García-Morato (2017: 191).
82. Vida Fernández (2017).

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

relevancia de la dimensión social de la actividad[83]. Ni la naturaleza ni la finalidad del servicio son, en este sentido, datos determinantes; pero tampoco el hecho de que el objetivo del servicio sea esencialmente social excluye su calificación como servicio de interés económico general[84], dirigido a garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, siendo una concreción de los principios de cohesión social y de solidaridad. Por ello, en un mismo sector pueden coexistir actividades que se encuadren como SIEG o como SIGNE, siendo tal diferenciación dinámica y evolutiva, dado que la existencia o no de un mercado en un determinado sector dependerá de la evolución tecnológica, económica y social[85].

Esta conceptualización no permite, ciertamente, distinguir con claridad unos supuestos de otros. Tampoco el TJUE ha establecido una diferencia conceptual, sino tipológica, sin crear una regla general sobre los mismos[86], pero estableciendo unos supuestos en los que son aplicables o no las normas reguladoras del mercado interior, afirmando si estos servicios pueden ser considerados o no como actividades económicas. El elemento clave para la concreta adscripción de una actividad a uno u otro tipo responde no tanto al sector de actividad, ni a su dimensión económica, como a la relevancia y el alcance del interés general (solidaridad) al que sirve el concreto régimen jurídico de tal actividad (forma en que se presta, organiza y financia) establecido por cada Estado miembro[87].

En lo que aquí interesa, expresamente, el derecho primario de la Unión Europea reconoce la competencia de los Estados miembros para organizar sus servicios sociales y sanitarios, correspondiéndoles determinar la gestión de los servicios de salud y de atención médica, así como la asignación de los recursos que se destinan a dichos servicios, conforme al art. 168.7 TFUE. Los regímenes de seguridad social y protección social creados por los Estados miembros serán apoyados por la Unión Europea, a tenor del art. 153.1.c) TFUE. La identificación de las actividades que se encuadran en tal tipo corresponde igualmente a los Estados miembros.

En cuanto que podemos incluirlas en la categoría de SIGNE[88], las actuaciones de los poderes públicos en materia de servicios o prestaciones

83. En este sentido, Paricio Rallo (2013: 112).
84. Paricio Rallo (2013: 112) precisa cómo ni la naturaleza ni la finalidad del servicio son en este sentido datos determinantes; pero tampoco el hecho de que el objetivo del servicio sea esencialmente social excluye su calificación como servicio de interés económico general.
85. Chinchilla y Domínguez (2018: 68).
86. Laguna de Paz (2016: 20); Vida Fernández (2017: 33).
87. Sauter y Hancher (2014: 541); Vaquer Caballería (2010: 8); y Parejo Alfonso (2004: 62).
88. Sobre esta cuestión, con más detalle, Chinchilla y Domínguez (2018).

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

sociales o sociosanitarias no estarían sometidas a las normas sobre mercado interior (libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios), competencia y ayudas de Estado[89], no teniendo los poderes públicos en su prestación la condición de empresas[90]. Hay que recordar que el art. 2 del Protocolo 26 de los Tratados establece que las disposiciones de los tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.

No obstante, su prestación por los Estados miembros sí está sometida a las reglas de contratación pública, libertad de circulación de personas, y al principio de no discriminación en su prestación[91]. Conviene recordar las conclusiones presentadas por el Abogado General Tesauro en el asunto Decker (C-120/95 y C-158/96, punto 17), que subrayaba que el ámbito de la seguridad social no constituye "un islote al margen de la influencia del Derecho [de la Unión]". Si bien los Estados miembros conservan su autonomía en materia de organización de sus sistemas de seguridad social, dicha autonomía no impide la aplicación de las libertades fundamentales consagradas en los tratados de las que las normas sobre contratación pública forman parte integrante (Sentencia de 8 de febrero de 2018, Lloyd's of London, C-144/17, apdo. 33)[92].

Hay que recordar aquí las palabras del Comité Económico y Social Europeo[93], que afirmó que "en Europa los servicios a la persona en los ámbitos sanitario, social y educativo constituyen un importante núcleo duro del modelo social europeo. Tales servicios, que son independientes y se refuerzan recíprocamente en su eficacia, forman un 'triángulo de oro' esencial para el buen funcionamiento y la calidad de la sociedad". Mucho antes, la Agenda Social, aprobada por el Consejo Europeo (7-9 de diciembre de 2000), en su anexo I, apdo. 11, afirmaba que "el modelo social europeo [...] se caracteriza en particular por la existencia de unos sistemas de protección social de alto nivel, por la importancia del diálogo social

89. *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, SWD(2013)53 final/2.

90. Sauter (2015: 749).

91. Laguna de Paz (2016: 36); Sauter (2015: 740); Villalba Pérez (2017: 327).

92. Sentencias de 28 de abril de 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171), apdo. 21; de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404), apdo. 54; de 13 de mayo de 2003, Müller-Fauré y van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270), apdo. 39; y de 23 de octubre de 2003, Inizan (C-56/01, EU:C:2003:578), apdo. 17.

93. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "Tendencias y repercusiones del futuro desarrollo del sector de los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo en la Unión Europea" (Dictamen de iniciativa 2013/C 44/03).

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

y por unos servicios de interés general que incluyen actividades esenciales para la cohesión social (y) se apoya hoy en día, por encima de la diversidad de los sistemas sociales de los Estados miembros, en una base común de valores". Por último, la Carta Europea de Derechos Fundamentales proclama, en su art. 36, el reconocimiento de un derecho de acceso a los servicios de interés general como instrumento de cohesión social y territorial, en los siguientes términos: "La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión". Y el art. 34 de la propia Carta incluye una mención a la "seguridad social y ayuda social", en los siguientes términos:

> "1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.
> 2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.
> 3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales".

Entendidos en los términos antes expuestos, los servicios de interés general (no económicos) constituyen actividades que satisfacen necesidades básicas de la población y en cuya organización y prestación priman los criterios de solidaridad y cohesión social frente al de eficiencia económica. Por ello deben responder a los principios de universalidad, igualdad de acceso, equidad, continuidad en la prestación, transparencia y calidad[94]. Esto implica que la atribución de la prestación de un SIGNE a una empresa pública o a una empresa privada debe realizarse mediante un acto que atribuya de manera clara y transparente la obligación del servicio que se le encomienda[95].

94. Sobre el mantenimiento de las exigencias derivadas de la prestación de un servicio público y las obligaciones derivadas de tal condición: principios de universalidad, igualdad de acceso, equidad, continuidad en la prestación, transparencia y calidad, por todos, Font i Llovet (2016) y Zambonino Pulito (2016).

95. *Cfr.* STJUE de 11 de julio de 2013 (asunto C-57/12).

4.2. Las políticas sociales de atención a los mayores como servicios de interés general no económicos en el derecho de la Unión Europea

Como hemos visto en el apartado anterior, en el intento de trazar una definición de qué se entiende por servicio de interés general, el derecho de la Unión Europea no nos proporciona una definición normativa, sino que, como en muchos ámbitos y conceptos, hay una remisión tipológica obra del TJUE[96]. Dentro de los "clásicos" ámbitos incluidos en los SIGNE expresamente el derecho primario reconoce la competencia de los Estados miembros para organizar sus servicios sanitarios (art. 168.7 TFUE), los regímenes de seguridad social y protección social creados por los Estados miembros (art. 153.1.c TFUE) o la organización del sistema educativo y los contenidos de la enseñanza (art. 165.1 TFUE). No tenemos una previsión similar que expresamente se refiera a las actuaciones públicas en materia de servicios sociales de protección a los mayores, pero sí que se puede incluir (dado que estamos en presencia de actuaciones con una fuerte dimensión social) en la previsión (antes señalada) referida a los regímenes de "protección social creados por los Estados miembros" (art. 153.1.c TFUE).

Desde una perspectiva metodológica, la construcción sistemática de los SIG responde mejor a una orientación tipológica (frente a construcción conceptual), sobre la base de los elementos identificados por la Comisión y el TJUE. Ello resulta adecuado porque el concepto de SIG tiene una dimensión evolutiva y territorial, dependiendo de las concretas características y necesidades de los ciudadanos de cada Estado miembro. Y ello mismo se predica de la distinción entre SIEG o SIGNE, recordando que en un mismo sector pueden coexistir actividades que se encuadren como SIEG o como SIGNE, siendo tal diferenciación dinámica y evolutiva, dado que la existencia o no de un mercado en un determinado sector dependerá de la evolución tecnológica, económica y social: el elemento clave para la concreta adscripción de una actividad a uno u otro tipo responde no tanto al sector de actividad, o a su dimensión económica, como a la relevancia y el alcance del interés general (solidaridad) al que sirve el concreto régimen jurídico de tal actividad (forma en que se presta, organiza y financia) establecido por cada Estado miembro[97].

En el "Libro Blanco sobre los servicios sociales de interés general" (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité

96. En este sentido Laguna de Paz (2016: 20); Vida Fernández (2017: 33); y Paricio Rallo (2013: 112).

97. Sauter y Hancher (2014: 541); Vaquer Caballería (2010: 8); Parejo Alfonso (2004: 62).

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

Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2004) la Comisión presenta los principales elementos de una estrategia destinada a conseguir que los ciudadanos y las empresas de la Unión tengan acceso a unos servicios de interés general abordables y de calidad. La posterior Comunicación de la Comisión (de 26 de abril de 2006), "Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea", profundiza en esta perspectiva y apuesta por la necesidad de llevar a cabo la modernización de los servicios sociales a través de la aplicación de la normativa europea. La Comunicación incorpora una descripción de este tipo de servicios y propone una definición de servicios sociales, junto a la enumeración de sus características organizativas[98]:

a) Habrá de tratarse de un funcionamiento basado en el principio de solidaridad.

b) Que posea un carácter polivalente y personalizado que atienda a los diversos aspectos que son necesarios para garantizar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables.

c) Habrá de concurrir la ausencia de ánimo de lucro.

d) Que exista participación de voluntarios.

e) Suele existir, también, un profundo enraizamiento en una tradición cultural local; esto se refleja de forma especial en la proximidad que existe entre el prestador del servicio y el beneficiario.

f) La relación entre el prestador del servicio y el beneficiario, que, siendo asimétrica, no puede compararse con la que existe "normalmente" entre suministradores y consumidores.

En consecuencia, no es posible identificar de manera automática los servicios sociales como SIGNE, pues los servicios sociales, aun ostentando un carácter social, pueden tener carácter económico si es que se prestan mediando remuneración, que es lo determinante de su naturaleza[99]. Los servicios de interés no económico se caracterizan, en cambio, porque en ellos tiene más relevancia el componente asistencial que el económico[100]. Por tanto, habrá que analizar caso por caso y verificar si existe o no tal remuneración.

98. Salvador Armendáriz (2022: 44-45).
99. Salvador Armendáriz (2022: 45-46).
100. Garrido Juncal (2020: 130).

Adicionalmente, la citada Comunicación de la Comisión establece unos objetivos generales que cumplen los servicios sociales y que también nos pueden ayudar a la hora de ubicar estos servicios:

— Son servicios orientados a las personas, diseñados para responder a las necesidades humanas vitales, en especial las necesidades en situación vulnerable; ofrecen protección contra riesgos generales y específicos de la vida y ayudan frente a las dificultades o crisis personales; asimismo, se prestan a familias en un contexto de modelos familiares cambiantes, apoyan su papel en el cuidado de los miembros de la familia de todas las edades, así como de las personas con discapacidad, y compensan posibles fallos en las familias; son instrumentos clave para la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales y de la dignidad humana.

— Desempeñan un papel de prevención y cohesión social, que va destinado a la población en su conjunto, independientemente de sus medios económicos.

— Contribuyen a la no discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección de la salud humana, la mejora de las condiciones de vida y la calidad de vida, y a garantizar la igualdad de oportunidades para todos, mejorando así la capacidad de los individuos para una plena participación en la sociedad.

Para concretarlo y poder ubicar una determinada actuación dentro del concepto de servicio de interés general y, dentro de esta categoría, encuadrarlo como SIEG o como SIGNE, con las implicaciones que ello tiene, resulta fundamental acudir a la jurisprudencia del TJUE, que, a partir de los asuntos que le han llegado, ha ido construyendo una doctrina al respecto.

El tribunal incluye dentro de estos conceptos las residencias de ancianos, los centros de acogida diurna y los centros de acogida nocturna[101]. Y también, en lo relativo a la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, el Tribunal europeo considera que se incluyen dentro de estos conceptos ámbitos como la gestión de viviendas sociales[102]. En concreto, en su sentencia de 1 de octubre de 2009, asunto C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, el TJUE afirma que "el fomento de la vivienda de protección oficial en un Estado miembro puede ser un interés fundamental de la sociedad"

101. *Cfr.* STJUE de 11 de julio de 2013 (asunto C-57/12).

102. STJUE de 1 de octubre de 2009 (asunto C-567/07); STG de 3 de marzo de 2010 (asunto T-163/05). Sobre ello, Vaquer Caballería (2010: 16); Ponce Solé (2011: 12).

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

(apdo. 28), y que "las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y su régimen de financiación en un Estado miembro pueden constituir igualmente razones imperiosas de interés general y, por ende, justificar restricciones" a los principios de libre circulación de capitales y libre prestación de servicios (párr. 30), restricciones que, en todo caso, deberán ser necesarias y apropiadas para cumplir con los objetivos de interés general perseguidos. En este ámbito de la gestión de viviendas sociales solo se consideran compatibles las ayudas que estén destinadas a un grupo claramente definido de ciudadanos desfavorecidos o a grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado[103]. En relación con las ayudas en materia de vivienda, en la Sentencia de 3 de marzo de 2010, asunto T-163/05, Bundesverbanddeutscher Banken, el Tribunal General aprecia que, en este caso, resulta justificado que se fijen condiciones singulares de su otorgamiento de estas ayudas (perpetuidad, remuneración y escalonada por tramos, tratamiento diverso al del capital social, etc.), por lo que concluye afirmando que no se trata de una ayuda de Estado contraria al Tratado y que se trata de una medida idónea y con una proporcionalidad razonable respecto de la misión de fomento de la vivienda social perseguida[104]. Resulta especialmente interesante, a estos efectos, la Sentencia de 8 de mayo de 2013, en los asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, resolutoria de sendas cuestiones prejudiciales planteadas por la Corte Constitucional belga, que se ocupa de cuestiones fundamentales para la articulación y el desarrollo de la política de vivienda social en la Unión Europea[105]: la configuración de tales políticas como servicios no económicos de interés general, la existencia y admisibilidad de ayudas de Estado a favor de las entidades privadas afectadas por cargas sociales en el desarrollo de su actividad de promoción urbanística o inmobiliaria, la determinación de los ciudadanos destinatarios de la vivienda social, o la configuración como contrato de obra pública de la relación jurídica derivada de la imposición de cargas sociales que dan lugar a la edificación de viviendas sociales que han de ser vendidas a un organismo público de vivienda social,

103. Decisión de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2009 [C (2009) 9963 final]. STJUE de 8 de mayo de 2013 (asuntos C-197/11 y C-203/11) y 24 de marzo de 2011 (asunto C-400/08). Vaquer Caballería (2010: 17) recuerda que la Comisión Europea, por su parte, ya había aceptado años atrás no solo el interés general de los servicios de vivienda social, sino incluso su singularidad para justificar un trato especial, menos estricto que el general en materia de ayudas de Estado establecido por la Decisión de la Comisión 2005/842/CE, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del art. 86, apdo. 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general.

104. Sobre esta sentencia, ver Vaquer Caballería (2010: 16-17).

105. Sobre esta cuestión, ver el comentario analítico realizado por Tejedor Bielsa (2013).

o en relación con las cuales este se subrogará en la posición de quien las edificó.

Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el TFUE son, no obstante, admisibles siempre que persigan un objetivo de interés general, sean adecuadas para garantizar la obtención de este y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véanse, en particular, las sentencias Woningstichting Sint Servatius, apdo. 25, y Comisión/Hungría, apdo. 69).

Entre esas razones imperiosas reconocidas por el Tribunal de Justicia figuran la protección del medio ambiente (véase, en particular, la Sentencia de 11 de marzo de 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rec. p. I-0000, apdo. 50 y jurisprudencia citada), la ordenación del territorio (véase, por analogía, la Sentencia de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rec. p. I-9021, apdo. 29 y jurisprudencia citada) y la protección de los consumidores (véase, en particular, la Sentencia de 13 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-260/04, Rec. p. I-7083, apdo. 27 y jurisprudencia citada). La STJUE de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, afirma que "el fomento de la vivienda de protección oficial en un Estado miembro puede ser un interés fundamental de la sociedad".

En cambio, los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la Sentencia de 15 de abril de 2010, CIBA, C-96/08, Rec. p. I-0000, apdo. 48 y jurisprudencia citada).

Por tanto, conforme a esta jurisprudencia, tales exigencias, relativas a la política de vivienda social de un Estado miembro, pueden ser razones de interés general y, por tanto, justificar restricciones. Aunque, eso sí, no basta con cumplir este requisito, sino que, además, es necesario comprobar si el requisito de la existencia de un "vínculo suficiente" con el municipio destinatario de que se trate constituye una medida necesaria y apropiada para el cumplimiento del objetivo invocado (satisfacer las necesidades de vivienda de la población autóctona más desfavorecida). En este caso concreto, el Tribunal considera que ninguno de los requisitos establecidos para la existencia de un "vínculo suficiente" (entre el adquirente o arrendatario potencial y el municipio destinatario) guarda relación directa con los aspectos socioeconómicos que se corresponden con el objetivo de proteger a la población local con menor capacidad económica en el mercado inmobiliario. En efecto, pueden cumplir estos criterios no solo la población más desfavorecida, sino también

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

otras personas que disponen de medios económicos suficientes y que, por consiguiente, no tienen una necesidad específica de protección social en dicho mercado. Así, estas medidas van más allá de lo necesario para cumplir el objetivo buscado (apdos. 54 y 55 de la Sentencia).

También se puede tomar en consideración la Sentencia de 8 de mayo de 2013 (asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11), que no deja dudas acerca de la consideración de la política de provisión de vivienda de protección oficial como servicio social de interés económico general. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal toma en consideración lo establecido en el art. 2.2.a) y j) de la Directiva de Servicios, que deja fuera de su ámbito de aplicación los servicios no económicos de interés general y los servicios sociales relativos a la vivienda social y de apoyo a personas temporal o permanentemente necesitadas, proporcionados por el Estado o por prestadores encargados por el Estado[106]. Hay que recordar que, recientemente, también en un caso que afecta a la normativa española (el Auto del TSJ de 31 de marzo de 2023, asunto C-676/20, ECLI:EU:C:2023:289, conocido como ASADE II)[107], el Tribunal afirma que, a tenor de su art. 2, apdo. 2, letras f) y j), la Directiva de Servicios no se aplica a los servicios sanitarios ni a los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a las familias y a las personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado.

Y, como se puede comprobar, en coherencia con las afirmaciones anteriores, en estos casos analizados por la jurisprudencia europea, para poder llegar a concluir su consideración como SIGNE, estamos ante supuestos en los que el elemento clave es la relevancia y el alcance del interés general (solidaridad) al que sirve el concreto régimen jurídico de tal actividad (forma en que se presta, organiza y financia) establecido por cada Estado miembro.

En definitiva, y como resumen, el Tribunal de Justicia ha incluido dentro de los SIGNE actuaciones de los poderes públicos, en cuanto actividades de marcado carácter social y con efectos redistributivos y que tienen una financiación primordialmente pública (sin perjuicio de la existencia de una contraprestación por los usuarios que no cubre el coste del servicio, por lo que no resulta significativa). Esto supone, como se ha señalado, que estas actuaciones, con pretensión de protección o prestación social, no forman

106. Tejedor Bielsa (2013).

107. Sobre esta jurisprudencia, conocida como los asuntos ASADE I y ASADE II, ver Domínguez Martín (2022) y Castillo Abella (2023).

parte del mercado interior[108], y sobre ellas, por tanto, la Unión no ostenta competencias, no estando sometidas a las normas sobre mercado interior (libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios), competencia y ayudas de Estado[109]. No obstante, *prima facie*, su prestación por los Estados miembros sí está sometida a las reglas de contratación pública, libertad de circulación de personas, y al principio de no discriminación en su prestación[110].

Las actuaciones o iniciativas públicas en el ámbito social se pueden incluir, por tanto, dentro de los SIGNE, y, aunque puede tener una dimensión económica, su presencia queda relegada a un segundo plano ante la relevancia de la dimensión social de la actividad[111], si es que tienen como prioridad garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, siendo una concreción de los principios de cohesión social y de solidaridad, según establezca el poder público que tenga la iniciativa en este ámbito (Administración autonómica o local, fundamentalmente, en el caso de España, en virtud de las competencias atribuidas y asumidas).

108. López de Castro García-Morato (2014: 191).

109. *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, SWD(2013)53 final/2.

110. Laguna de Paz (2016: 36); Sauter (2015: 740).

111. Laguna de Paz (2016: 20).

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