CAPÍTULO 4

La prestación de servicios de calidad a los mayores en el ámbito rural en las estrategias de lucha contra la despoblación: la escasa intervención municipal

1. Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico

En la lucha contra la despoblación, el primer hito significativo lo constituye la Ley 15/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que, aunque con escasos resultados prácticos en su momento, tiene el valor de que estableció muchas de las bases conceptuales y los instrumentos de actuación administrativa que, posteriormente, se han ido proyectando y desarrollando en las leyes (sobre todo, en las más recientes leyes autonómicas), estrategias y planes estatales y autonómicos que se han aprobado en los últimos años. La Ley 45/2007 fue pionera en la determinación de las escalas de despoblación y las zonificaciones, con una comprensión comarcal de la despoblación, o la apuesta por la técnica de la planificación y las subvenciones, instrumentos y medidas hoy presentes en la legislación autonómica vigente[1].

En la actualidad, las soluciones propuestas desde la Administración pública para frenar la marcha de población de los municipios pequeños se concretan en la estrategia del Gobierno central frente al denominado "reto demográfico", que se compone de las Directrices Generales (2019), el Plan de

1. Así, como señalan Navarro *et al.* (2023: 13).

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

recuperación: 130 medidas frente al Reto demográfico (2021) y la futura Estrategia Nacional 2030 frente al Reto Demográfico. El 29 de marzo de 2019 el Consejo de Ministros adoptó las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que se concibe como un documento orientativo, que establece los objetivos y líneas de actuación, que garanticen la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio, y define un modelo de gobernanza multinivel, con el conjunto de los niveles de gobierno, para alcanzar estos fines a través de la colaboración y cooperación.

Desde el punto de vista organizativo, destaca la creación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con rango de Vicepresidencia Tercera en la XV Legislatura, y la consolidación, dentro de este Ministerio, de una estructura como la Secretaría General para el Reto Demográfico. Además, mediante el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero de 2020, se creó la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico, Esta comisión delegada se mantiene en la XV Legislatura, a través del Real Decreto 1/2024, de 9 de enero. A esta comisión el art. 5.5.a) del Real Decreto le atribuye, entre otras funciones, "el establecimiento de directrices, en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado, para el diseño y aplicación de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, así como de los planes y actuaciones prioritarias en materia de reto demográfico". Y el art. 5.5.d) de este Real Decreto también le atribuye "la promoción e impulso de actuaciones dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades, [...], así como el papel de las personas jóvenes en las zonas en riesgo de despoblación, el adecuado dimensionamiento de las infraestructuras, equipamientos y servicios necesarios en las zonas afectadas por el despoblamiento territorial y la colaboración público-privada en la fijación de población en el medio rural". Por tanto, no menciona expresamente a los mayores como sujeto destacado de la acción de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico. En definitiva, lo que aquí se quiere destacar es que todo ello supone dar visibilidad, en el plano organizativo, a las cuestiones relacionadas con el reto demográfico, y constituye una muestra muy gráfica de su importancia dentro de la agenda política y dentro de las preocupaciones de la sociedad en su conjunto.

Centrándonos en los instrumentos aprobados, el *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico* se vertebra en diez ejes de acción con la previsión, como su propio título indica, de 130 medidas:

Eje 1. Impulso de la transición ecológica.

Eje 2. Transición digital y plena conectividad territorial.

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

Eje 3. Desarrollo e innovación en el territorio.

Eje 4. Impulso del turismo sostenible.

Eje 5. Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres.

Eje 6. Fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial.

Eje 7. Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización.

Eje 8. Bienestar social y economía de los cuidados.

Eje 9. Promoción de la cultura.

Eje 10. Reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico.

Aunque, efectivamente, este plan contiene la formulación de un extenso número de medidas, no aborda en detalle cómo se llevará a cabo la implementación de las mismas, que, en gran medida, inciden sobre competencias autonómicas[2] y con implicaciones, también, para las Administraciones locales, en su fase de implementación. El punto de partida de este plan se centra en el análisis del modelo territorial en España, compartido por una gran parte de Europa, que pone de manifiesto la existencia de dos procesos contrapuestos y simultáneos sobre las migraciones interiores:

> "[…] uno de concentración de población y actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas y otro de declive o estancamiento de la mayor parte de nuestro territorio, especialmente de nuestras áreas rurales y los pequeños municipios, el 50% de los cuales está en riesgo de desaparecer en las próximas décadas. Por ello, la acción pública debe ser capaz de dar respuestas a las dificultades de las áreas rurales, y de las zonas en declive demográfico, para garantizar algo tan esencial como la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio. Pero, además, puede constituir una gran oportunidad para lograr la sostenibilidad en todas sus dimensiones: ambiental, territorial y humana. Los territorios rurales despoblados considerados como 'territorios-problema' constituyen 'territorios-oportunidad', ello supone que aún estamos a tiempo de recuperarlos si apostamos por sus posibilidades y se actúa políticamente con eficacia"[3].

2. Sáez Pérez (2021).

3. Página 8 del Plan https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf (consultado el 14 de junio de 2023).

La prestación de los servicios públicos básicos a toda la población, sin que la distancia o las debilidades demográficas sean motivo de reducción de su calidad y accesibilidad, se considera un objetivo de equidad irrenunciable y aparece expresamente en el Eje 7 ("Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización"). Aunque este Eje 7 apuesta por avanzar en la descentralización de actividades e infraestructuras públicas en el territorio, contribuyendo a frenar o revertir la tendencia a la concentración en las grandes áreas urbanas, al tiempo, apuesta por recuperar la presencia de la Administración General del Estado en el territorio rural, especialmente en ámbitos como la seguridad o la protección. Las personas que viven en el medio rural deben percibir una presencia cercana de la Administración pública, por lo que el Plan pretende reforzar la prestación de servicios en las áreas rurales. En concreto, el Eje 7 contribuye a alcanzar los siguientes objetivos: mejorar la prestación presencial de servicios básicos en el medio rural a las personas; reforzar la seguridad y mejorar los mecanismos de protección civil, e impulsar la descentralización de servicios e infraestructuras públicas hacia las provincias en declive demográfico.

También hay presencia del refuerzo de los servicios públicos en otros ejes, pero es el Eje 8 ("Bienestar social y economía de los cuidados") el que presta una mayor atención a las personas mayores. Este eje tiene como objetivo general reforzar los servicios públicos de atención al ciudadano en el ámbito rural y avanzar en la igualdad de derechos en todo el territorio, eliminando la brecha de desigualdad entre áreas rurales y urbanas, a partir de una prestación de servicios básicos, como los sanitarios y los asistenciales, próximos y en condiciones de equidad. En el cumplimiento de este objetivo, y en lo que se refiere a las necesidades de las personas mayores, apuesta por unas políticas sociales en estas áreas demográficamente desfavorecidas que procuren una especial atención a las necesidades derivadas del mayor envejecimiento de la población rural, y sus implicaciones en la prestación de los servicios sociosanitarios y asistenciales a las personas mayores. Aunque no se dice expresamente, es previsible que estas medidas incidan en la línea antes señalada de favorecer el envejecimiento en casa de los mayores.

Además, en esta misma línea y ya sí con referencia a estas medidas que favorecen la calidad de vida de los mayores, al tiempo que fomenta el mantenimiento en su propia vivienda, el Plan impulsa acciones dirigidas a la igualdad de trato, inclusión y diversidad, con el objetivo de garantizar una plena igualdad de derechos en las áreas rurales. Así, de forma más concreta, el Eje 8 permite alcanzar objetivos referidos a mejorar la atención sanitaria y asistencial en condiciones de equidad; atender a la población mayor de las áreas rurales, con respuestas adaptadas a las condiciones sociales y geográfi-

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

cas, facilitando la autonomía y la accesibilidad; impulsar la atención a los colectivos sociales más vulnerables en las áreas rurales; y garantizar la igualdad de trato, la inclusión y la diversidad sin brechas en el territorio. Y de forma más concreta, en lo que se refiere a las personas de mayor edad, apuesta por promover un envejecimiento activo y saludable, con perspectiva de curso de vida que aumente la esperanza de vida en buena salud; mejorar la calidad de vida asociada a la cronicidad; desarrollar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar; prevenir la fragilidad y dependencia; y, de forma destacada, la apuesta por mejorar el SAAD, introduciendo reformas que simplifiquen los procedimientos y reduzcan las listas de espera, refuercen la calidad de los servicios profesionales y las condiciones laborales, y aumenten la cobertura de las prestaciones, a través de un Plan de Choque en Dependencia 2021-2023. La intención del Plan es impulsar cambios en el modelo de apoyos y cuidados de larga duración, promoviendo un proceso de desinstitucionalización y un modelo de Atención Centrada en la Persona.

En relación con la cobertura de las necesidades habitacionales de las personas en situación de dependencia (muchas de las cuales son mayores), este eje incluye medidas para asegurar que los centros residenciales a los que tengan que trasladarse a vivir (cuando no puedan seguir en su domicilio) reúnan unas características adecuadas para el cambio de modelo de cuidados de larga duración que se quiere fomentar; impulsar centros de día innovadores e integrados en la comunidad que permitan apoyos y cuidados en la proximidad del domicilio, favoreciendo su desarrollo también en áreas rurales; y, por último, introducir equipamientos domiciliarios que favorezcan la promoción de la autonomía personal mediante el uso de la teleasistencia avanzada, así como de cualquier otro medio tecnológico que permita la prestación de apoyos y cuidados en viviendas conectadas y entornos de cuidados inclusivos, también en el medio rural.

Por último, también se incluyen medidas que pueden afectar especialmente a los mayores, aunque no específicamente nombrados, en el Eje 2 ("Transición digital y plena conectividad territorial"), que concibe la transición digital como un elemento vertebrador de la cohesión social y territorial, esencial para permitir revitalizar las zonas más afectadas por la despoblación, creando las condiciones necesarias tanto para el emprendimiento y la generación de empleo como para garantizar una prestación de servicios en condiciones de equidad, aprovechando la potencialidad de la teleasistencia educativa, sanitaria, social y de entretenimiento. En concreto, en lo que a los mayores se refiere, se afirma que la digitalización contribuye a reducir la brecha geográfica de derechos y oportunidades, revirtiendo los procesos de salida de los grupos de edad clave para el futuro demográfico. En estas

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

medidas se pone el énfasis "en el caso de mujeres jóvenes" y no se cita específicamente a los mayores, aunque podemos considerarles incluidos en la referencia genérica a los grupos más vulnerables.

Como ya se ha señalado anteriormente, en la estrategia *España 2050*, 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 proceso de urbanización ha dado lugar a una distribución muy desigual de la población en el territorio. Hace notar 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. Para promover un desarrollo territorial equilibrado, la estrategia *España 2050* apuesta por reforzar el papel vertebrador de las ciudades medias[4]; aumentar la diversificación productiva de los municipios de menor tamaño; y asegurar el acceso a servicios, mejorando las conexiones de transporte y las infraestructuras tecnológicas, entre otras iniciativas.

También en la línea de lo señalado anteriormente, la estrategia *España 2050* identifica la prestación de servicios de calidad y, en especial, la atención a las personas mayores como elementos a tener en cuenta para conseguir un desarrollo territorial más equilibrado, que permita que la población que lo desee pueda permanecer en las ciudades medias[5] y pequeñas, así como en las áreas rurales. Más allá de una carga o una exigencia de prestar servicios a los mayores ubicados en zonas rurales, la estrategia *España 2050* incluye, entre las oportunidades para el desarrollo de la España rural, a la llamada *silver economy*, asociada a las necesidades y los intereses de las personas mayores. Igualmente, resulta fundamental reducir la brecha digital entre zonas rurales y urbanas. Para ello, será necesario ampliar y mejorar las infraestructuras digitales en los núcleos rurales, siguiendo la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, y desarrollar programas de educación digital[6], especialmente por el impacto que tienen sobre la prestación de

4. Cañal-Fernández y Álvarez (2022), que muestran la importancia de las infraestructuras y la presencia de una ciudad de tamaño medio para fijar la población en los municipios más pequeños de su entorno.

5. Sobre el papel de las ciudades medias, ver Rodríguez Domenech (2022). Sin perder de vista que, en la actualidad, se ha descrito que, de manera particular, el decrecimiento de población está afectando a las ciudades de tamaño medio. Así, Vaquero y Losa (2020); Escudero *et al*. (2023).

6. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021: 265-266, 268).

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

servicios sociales, sanitarios y educativos. Abordar la reducción de la brecha digital es un mandato constitucional a la luz del art. 9.2 CE, a fin de garantizar un estatuto jurídico equivalente con independencia del territorio, pero, además, puede constituir un objetivo eficaz de política pública para luchar contra la despoblación[7].

Igualmente, se plantea como necesidad aumentar el acceso a servicios, tanto públicos como privados, en los municipios de menor tamaño, en función de criterios de demanda, de cobertura de necesidades básicas y de eficiencia, con especial atención a los territorios en riesgo de despoblación. El principio esencial será asegurar que se provean servicios de calidad, decidiendo el enfoque o la estrategia más adecuada según la situación de cada municipio. Las nuevas tecnologías y la innovación social facilitarán tanto la provisión de servicios como el análisis y la predicción de necesidades prioritarias de cada población. Se apuesta por la integración de los núcleos rurales en los sistemas metropolitanos y por incentivar la creación de agrupaciones de municipios con intereses comunes, mediante una mejora de las comunicaciones, las conexiones de transporte público y otras modalidades de movilidad compartida, de modo que puedan beneficiarse de servicios ya existentes sin que para ello se recurra al uso del vehículo privado[8].

Por último, el Desafío 9 ("Ampliar las bases de nuestro bienestar futuro") también tiene en cuenta los problemas de envejecimiento demográfico de nuestra sociedad y, por ello, apuesta por seguir ampliando la calidad y cobertura de los servicios sanitarios y de cuidados, adaptándolos a nuevas realidades sociales como el aumento de la longevidad, la prevalencia de trastornos mentales o la soledad no deseada, que también afecta especialmente a las personas mayores. El envejecimiento de la población española constituye un desafío para el bienestar futuro. Se toma conciencia de que, si no se llevan a cabo las reformas necesarias, la calidad de nuestra protección social podría experimentar un retroceso notable. Asimismo, aunque se prevé que la esperanza de vida en "buena salud" continúe aumentando durante las próximas décadas, la prevalencia de ciertas enfermedades y, sobre todo, de trastornos mentales comunes, podría convertirse en una fuente de insatisfacción entre nuestra población (tanto para quienes las padecen como para sus familiares). La evolución de ciertos patrones sociales (por ejemplo, hogares más reducidos o mayor movilidad interterritorial) y de la propia distribución de la población sobre el territorio, como el despoblamiento de las

7. Sobre brecha digital y lucha contra la despoblación, Sierra Morón (2023: 120, 136), que, con una gráfica expresión, hace referencia a la "procura existencial digital".

8. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021: 268).

zonas rurales, podría también derivar en una disminución de las interacciones sociales y un posible aumento de la soledad no deseada causada, entre otros motivos, por la lejanía geográfica de las familias.

Y, por último, destaca especialmente que la Estrategia, en su Desafío 9, también considera que el bienestar de la población española podría verse mermado por los cambios que se producirán en la distribución de la población en el territorio de aquí a 2050. Por un lado, la despoblación y la pérdida de dinamismo económico y laboral de muchos municipios rurales podrían afectar negativamente al bienestar de ese 12 % de la población española que residirá en ellos, en particular en el caso de los mayores en pueblos pequeños, quienes tendrán dificultades para acceder a ciertos servicios (bancarios, administrativos, sanitarios o de transporte) y verán cómo se reducen sus interacciones sociales y la capacidad para el desarrollo personal y familiar. Por otro lado, el crecimiento de las ciudades de mayor tamaño y el posible recrudecimiento de retos actuales como el acceso a la vivienda o la segregación social podrían reducir la satisfacción de la población urbana, prolongando y extendiendo a otros lugares una tendencia que ya se aprecia en algunas grandes ciudades.

En parte, algunos de estos problemas se pueden ver disminuidos por la tecnología, que puede ayudar a cerrar parte de la brecha de servicios que hoy existe entre el mundo urbano y el mundo rural, llevando oportunidades laborales, formativas, médicas y de ocio incluso a los pueblos más pequeños. Esto podría traducirse en una mejora significativa de las oportunidades y de la calidad de vida y, con ello, de la satisfacción vital, en el mundo rural. Al mismo tiempo, las reformas propuestas podrían derivar en ciudades más habitables, solidarias y cohesionadas, lo que daría pie a un mayor bienestar, especialmente entre la población mayor y los hogares más vulnerables.

2. La variable autonómica: los planes autonómicos de lucha contra la despoblación

2.1. Rasgos generales y vinculatoriedad

Como ya se ha señalado, la implantación de la Estrategia Nacional tiene implicaciones sobre los distintos niveles de Administración (comunidades autónomas, diputaciones provinciales y municipios), en un entramado de gobernanza multinivel. En la evolución de la población inciden factores asociados a las comunidades autónomas donde se localiza: además de las diferencias respecto de la tipología de municipios y los procesos de despoblación que afrontan, existen también notables diferencias regionales en

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

cuanto a los planes y estrategias adoptados. Especial interés reviste el análisis de los planes contra la despoblación recientemente aprobados por algunas comunidades autónomas, mientras que en otras dichas estrategias están aún en fase de discusión o aprobación. Aunque en algunos casos las medidas en materia de despoblación se vienen adoptando desde hace veinte años, en la mayor parte de las comunidades autónomas los programas y la normativa en materia de despoblación se encuentran aún en fase de estudio o de tramitación parlamentaria[9]. Veamos, en concreto, las previsiones en relación con los servicios públicos: si se prevén medidas al respecto y cómo se articula la vinculatoriedad para las Administraciones locales.

Antes de entrar en el análisis de estos planes autonómicos, debe hacerse notar que el procedimiento formal de la planificación y su resultado, el plan, no son imperativos constitucionales. Es cierto que de la Constitución sí que puede deducirse una prohibición constitucional de actuación estatal meramente reactiva en el ámbito de las actuaciones que se comprenden en el Estado social (arts. 1.1 y 9.2 CE) y en los principios rectores de la política social y económica (capítulo tercero del título primero CE), que es el ámbito en el que aquí nos movemos. Puede afirmarse que los poderes públicos están constitucionalmente obligados a actuar en estos ámbitos con políticas previsoras, que diagnostiquen y anticipen problemas, que fijen objetivos de desarrollo y transformación social y valoren alternativas para conseguirlos. Pero con esa obligación puede cumplirse articulando la actuación estatal de formas diversas y no necesariamente a través de la planificación. Aunque de la Constitución no puedan derivarse obligaciones implícitas para el Estado de aprobar concretos planes, es patente que la estructura de la planificación optimiza múltiples contenidos de esos principios estructurales, muy especialmente de los principios del Estado social y del Estado de derecho[10]. Y, por eso o porque lo impone la ley o por decisión del Gobierno o la Administración correspondiente, en la práctica, en muchos casos, se formulan planes para abordar este tipo de acciones: prestar protección social a los mayores, la mejora de los servicios públicos o la lucha contra la despoblación rural.

También conviene dejar sentado que la aprobación de un plan específico de lucha contra la despoblación no garantiza la implementación de medidas concretas, como tampoco la ausencia de un plan o una normativa específi-

9. Egea de Haro (2022: 243-244) incluye un cuadro-resumen con las iniciativas aprobadas y las que están en tramitación, y en qué momento se encuentran. El desarrollo de estas actuaciones autonómicas, también en González Bustos (2023: 46-54).

10. Rodríguez de Santiago (2023: 47-48).

ca sobre despoblación supone que el Gobierno autonómico correspondiente sea insensible a este fenómeno. En general, las primeras medidas que se han tomado contra la despoblación y los retos demográficos no suelen plasmarse en planes o leyes específicos contra la despoblación, sino que se recogen en la normativa en materia de ordenación territorial autonómica y otras normas sectoriales o planes sectoriales en materias conexas, como vivienda o empleo[11], o, como en el caso de la Xunta de Galicia, con la aprobación de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (además de contar, con anterioridad, con diversos planes sectoriales, sobre todo demográficos, con impacto directo o indirecto sobre la población rural, con horizonte 2020).

Estos planes, estrategias, agendas o directrices autonómicos de lucha contra la despoblación, con un procedimiento de aprobación muy flexible, se pueden caracterizar como planes de gobierno o dirección política dotados de eficacia predominantemente indicativa: tienen un carácter materialmente coordinador de un gran volumen de actividades administrativas (educación, sanidad, servicios sociales, trasportes, carreteras, sector agrícola, ganadero y forestal, infancia, mujer, familia, cultura, abastecimiento de agua, sostenibilidad, accesibilidad y uso de nuevas tecnologías…), que afectan a todos o la mayoría de los departamentos de la Administración autonómica. Estos instrumentos establecen prioridades políticas y prevén su desarrollo futuro a través de otros planes o instrumentos más concretos e, incluso, a través de la aprobación de normativa. Su caracterización como planes de gobierno, con una función directiva, supone que, principalmente, suministran y elaboran información: a partir de la realización de un diagnóstico de situación y la fijación de unos determinados objetivos, se ofrecen medidas para su consecución[12]. Ofrecen un "banco de medidas", de opciones, para lograr los objetivos fijados, que podrán ser desarrolladas (en principio, de forma voluntaria) por los sujetos públicos y privados implicados dentro del ámbito cubierto por el plan en cuestión. Además, ofrecen unos indicadores de control, que permiten una evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos del plan. El cumplimiento de estos indicadores da cuenta de la consecución de dichos objetivos y podrá ser utilizado por la Administración correspondiente para, en su caso, corregir y mejorar su actuación en este ámbito, y podrán utilizarse para el control de la actividad del Gobierno por parte de la ciudadanía. Pero es que, además, algunos de estos planes, fundamentalmente los de nivel superior, pueden tener también una eficacia

11. Egea de Haro (2022: 244).

12. Para Rodríguez de Santiago (2023: 23) este tipo de planes proporcionan un diagnóstico de la realidad que responde a una valoración del estado de las cosas menos rigurosamente elaborada y formulada; y la ponderación entre mandatos de optimización se realiza de forma implícita y está muy determinada por prioridades de carácter político.

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

o vinculación indirecta, en la medida en que, a través de convocatorias de subvenciones para la realización de proyectos encaminados a cumplir o materializar las medidas o los objetivos previstos en los planes, estos alcanzan una eficacia no derivada de la propia fuerza del plan[13]. Así, planes que, en principio, son meramente directivos, indirectamente vinculan en la medida en que, si se quieren obtener dichas ayudas, las actuaciones de las Administraciones, típicamente las de nivel territorial inferior, se deben ajustar a las directrices o los indicadores fijados en el plan correspondiente[14].

Otro rasgo caracterizador de la planificación sobre despoblación es que estamos en presencia de un modelo de planificación escalonada. Como ya se ha señalado, los planes autonómicos contra la despoblación se desarrollan en el marco o con posterioridad a la aprobación de un plan nacional: las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de marzo de 2019, que tiene un carácter puramente indicativo y cumple su función directiva mediante la recopilación y el suministro de información. Esto permite ubicar el contenido del plan nacional bajo la cobertura de las competencias estatales de coordinación en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), de investigación científica (art. 149.1.15 CE) y de sanidad (art. 149.1.16 CE). También se podría entender que los datos que recopila y elabora el plan son información útil en materia demográfica que permite o facilita a las comunidades autónomas ejercer sus competencias, y, en esa medida, sería una manifestación del principio de colaboración conforme a lo establecido en el art. 141.1.c) LRJSP[15].

Estos planes autonómicos concretan la facultad autonómica de coordinar la actividad de las Administraciones locales ubicadas en su territorio a través del plan, con la posibilidad de imponerles medidas vinculantes, conforme a lo previsto en el art. 59 LBRL, cuando la coherencia de la actuación de las diferentes Administraciones con competencias concurrentes o complementarias (art. 10.2 LBRL) no pueda conseguirse a través de mecanismos de colaboración voluntaria interadministrativa. Para coordinar estas actuaciones se prevé un plan, no una norma (objetivos y medidas, participación, respeto a la autonomía local y fijación de objetivos por el plan), que es un instrumento idóneo para identificar los intereses a los que debe atenderse para fijar los objetivos y prioridades que se declaran

13. Esta caracterización y análisis sistemático en el detallado estudio de Rodríguez de Santiago (2022: 24-38, 46).
14. Rodríguez de Santiago (2022: 28, 47).
15. Rodríguez de Santiago (2022: 28).

vinculantes para provincias y municipios (art. 59.1, párrafo 2, LBRL). En el procedimiento de elaboración del plan se puede articular la participación de las entidades locales, para hacer presentes sus intereses (art. 59.1, párr. 2, LBRL), justificando el plan que la coordinación es el único recurso que queda para garantizar la coherencia en la actuación pública a pesar del perjuicio que esto causa en el ámbito decisorio propio de las entidades locales, garantizado por la autonomía local (art. 59.1, párr. 1, LBRL). Precisamente para asegurar este espacio propio local, la misma ley reguladora de la planificación será la que precise, "con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas".

A pesar de estas previsiones contenidas en el art. 59 LBRL en relación con la participación de las entidades locales en su elaboración, desde una perspectiva institucional y de gobernanza, la definición de estos planes ha seguido un enfoque *top-down*, con una participación limitada de los Gobiernos locales en las fases iniciales. La participación del nivel local suele producirse o, al menos, preverse en una fase posterior, en el momento de ejecución de los planes y usualmente a través de la creación de grupos de trabajo (en algunos casos, configurados como órganos consultivos) para el seguimiento de las acciones concretas previstas, con una composición que integre representantes también de los Gobiernos locales. También se promueve la firma de convenios de colaboración entre los municipios destinatarios de los planes y el Gobierno regional, para adaptar los objetivos de los planes regionales a las necesidades concretas y preferencias de los municipios[16].

Sin embargo, no todos los planes autonómicos han optado por utilizar esta posibilidad. Así, la Estrategia Regional frente a la Despoblación de Castilla-La Mancha (prevista en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha), aunque es formalmente vinculante para el Ejecutivo autonómico, para el resto de las Administraciones públicas, en concreto para las Administraciones locales, la Ley opta por no recurrir a la facultad autonómica de coordinar su actividad a través de un plan conforme a lo dispuesto en el art. 59 LBRL, sino establecer que el cumplimiento de los objetivos fijados por dicha Estrategia Regional y de las medidas adoptadas por ella se realizará "de acuerdo con los mecanismos de cooperación y colaboración que se establezcan" (art. 18.4 Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha).

16. Egea de Haro (2022: 245).

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

Con todo, este no es el único mecanismo de coordinación (o de imposición de la vinculatoriedad del plan) posible. También cabe que dicha coordinación se lleve a cabo a través de la evaluación o de la financiación. En cuanto a los mecanismos de evaluación, hay que fijarse en si los planes autonómicos los establecen con carácter vinculante para los municipios o si son predominantemente indicativos, lo que es un indicio de la caracterización de estos planes como directivos. Así, en el caso de Castilla-La Mancha, las revisiones del plan se realizan cada cuatro años y tienen como finalidad "analizar su evolución y abordar los ajustes necesarios para lograr el cumplimiento de sus objetivos", y los informes de seguimiento se envían a las Cortes Regionales para su análisis, lo que permite el control político del Gobierno autonómico en relación con el cumplimiento de los objetivos del plan (art. 18.5 de la Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha), pero este control político no se extendería a los Gobiernos locales, a los que no se hace referencia. Junto a lo anterior, la Estrategia Regional castellanomanchega establece un sistema de seguimiento y evaluación del plan, con identificación de unos indicadores que se utilizarán para ello, así como de los órganos que se encargarán de dicho seguimiento y evaluación. De igual forma, identifica las fuentes de financiación de las medidas adoptadas.

En sentido similar, Extremadura ha optado por aprobar una ley, la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Y también en el caso extremeño, la coordinación y el impulso de la política demográfica se atribuyen de manera centralizada al Gobierno autonómico (art. 1.2): al Consejo de Gobierno corresponde "la superior coordinación e impulso de la política demográfica y territorial" (art. 3). Pero, junto a la coordinación, afirma el fomento de la colaboración y la cooperación entre las distintas Administraciones públicas y, más en concreto, las entidades locales (arts. 1.2, 7, 2.2 y 9). En definitiva, aunque partiendo de una fuerte afirmación de las competencias autonómicas de coordinación en este ámbito, al menos sobre el papel, parece que el modelo extremeño fomenta especialmente la utilización de mecanismos de cooperación o colaboración con las entidades locales de su territorio.

Por su parte, a diferencia de los casos anteriores, la Agenda para la Despoblación de Castilla y León 2010-2020, aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León (y con una nueva versión aprobada por Acuerdo 44/2017, de 31 de agosto), no está prevista en ninguna ley previa, aunque tienen en común, y aquí, quizá, más claramente, que también se configura como un plan de gobierno o dirección política, marcándose como objetivo que debe ocupar un papel relevante en la agenda política "mejorar la evolución demográfica", tratándose de un plan del que derivarán "di-

versos proyectos legales, planes, acuerdos sociales y actuaciones concretas". Cabe destacar también que se afirma la complementariedad del enfoque adoptado en la Agenda con la previsión estatutaria de un Plan Plurianual de Convergencia Interior destinado a eliminar progresivamente los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias y los territorios de la Comunidad[17].

Con todo, en relación con la prestación de servicios públicos, aunque fuera de la planificación contra la despoblación, resulta fundamental que Castilla y León apostó por un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio mediante la aprobación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LORSERGO), que tiene por objeto delimitar los espacios funcionales para efectuar la ordenación territorial; planificar y programar en el territorio los servicios prestados por la Administración de la Comunidad, y potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario, así como fomentar la solidaridad de la comunidad municipal (art. 1 LORSERGO). Y, entre sus fines (art. 2 LORSERGO), destaca, en lo que aquí interesa, el de impulsar la cercanía a los ciudadanos en la gestión y prestación de los servicios y garantizar el acceso, en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León, a los servicios públicos prestados por la Administración autonómica, especialmente aquellos que hacen efectivos sus derechos sociales. En este sentido, establece que la Administración de la Comunidad de Castilla y León atenderá a la realidad territorial, especialmente la rural, en la prestación de sus servicios y en la gestión de sus diferentes políticas públicas, garantizando la igualdad de los ciudadanos castellanoleoneses en el acceso a la prestación de los servicios. A tal fin, constituirán un principio rector de sus políticas la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes (art. 13 LORSERGO). Particularmente, en materia de administración electrónica, la Junta de Castilla y León impulsará el acceso de toda la ciudadanía en condiciones de igualdad a las redes de comunicaciones en todas las entidades locales de la Comunidad Autónoma, particularmente en las áreas rurales (art. 24 LORSERGO).

Tampoco cuenta con la cobertura de una ley la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027 (aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria de 13 de mayo de 2021). En cuanto a su naturaleza, la

17. Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020.

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

propia estrategia se configura como un "documento planificador de todas las acciones que se adopten en materia de lucha contra el despoblamiento", y, para valorar su ejecución y el grado de cumplimiento, se prevé llevar a cabo una labor de seguimiento y evaluación desde la Dirección General de Administración Local (p. 83): se fijan los indicadores que se utilizarán en el cumplimento de esta tarea (p. 84) y se identifica el órgano al que se encomienda esa labor de seguimiento y evaluación (el Consejo Asesor para la lucha contra el despoblamiento de Cantabria, p. 85). Al igual que sucede con los otros planes autonómicos, el plan fija objetivos y se remite a la aprobación futura de las medidas en las que se concreta.

Algo distinto, al menos en su configuración formal, es el caso del Plan contra la Despoblación de Aragón, aprobado formalmente como un plan de ordenación del territorio, a través de la figura de las "directrices territoriales" del art. 21.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 2015 (TRLOTA) para articular la estrategia en materia de equilibrio demográfico y prevención de la despoblación: Acuerdo 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. En cuanto a su carácter vinculante, el art. 26 TRLOTA no resulta muy claro cuando establece que las "formulaciones de carácter estratégico […] tienen el valor de criterios determinantes del ejercicio de las potestades de todas las Administraciones públicas" (apdo. 1), con ciertas salvedades: cuando los órganos de la propia Administración autonómica o las entidades locales pretendan llevar a cabo actuaciones concretas que se desvíen de los criterios fijados por las estrategias, deberán "plantear la cuestión ante el Gobierno de Aragón, que resolverá de forma motivada, valorando su conveniencia para los intereses públicos" (art. 26.1 TRLOTA). Y por otro lado, en relación con las disposiciones normativas, establece que "tienen carácter obligatorio para sus destinatarios" (apdo. 2, art. 26 TRLOTA).

En realidad, estas previsiones de vinculatoriedad no se ajustan a cómo esta se concreta en el plan aprobado, que, como sucede con los otros planes autonómicos contra la despoblación, no contiene ninguna "norma" vinculante, sino que constituye un plan de gobierno o dirección política de carácter indicativo: el plan prevé que se aprueben en el futuro algunas modificaciones legislativas por parte de las Cortes o del Gobierno autonómico, estructurándose en objetivos generales, ejes de desarrollo, objetivos concretos, estrategias y medidas[18]. El preámbulo de la propia directriz advierte que "los epígrafes de carácter normativo son escasos". Predomina la identifica-

18. Este análisis, con más detalle, en Rodríguez de Santiago (2022: 44-45).

ción de estrategias que orientan la actuación de los poderes públicos en relación con un amplio ámbito material. En un esfuerzo por fijar el alcance de esos grandes ejes de actuación, en la directriz se incluyen también medidas que concretan el alcance de las estrategias.

2.2. El contenido de los planes autonómicos de lucha contra la despoblación en relación con los servicios públicos. En especial, la protección de los mayores

La otra dimensión para tener en cuenta a la hora de analizar los planes autonómicos es la referida al contenido material o sustantivo de dichos planes. En este sentido, un rasgo característico de estos planes autonómicos es que se ocupan de un amplio elenco de ámbitos o áreas de actuación que tienen incidencia en la actividad de las entidades locales y de la vida local. Y, en coherencia con las prioridades que de forma genérica se han establecido como esenciales en la lucha contra la despoblación, se ocupan mayoritaria e intensamente de los servicios públicos y de la mejora de las infraestructuras locales. Aquí se va a poner el foco en el contenido material de estos planes (en concreto, si prestan atención a los servicios sociales y, en especial, a medidas de protección y asistencia a las personas mayores o de envejecimiento activo, ligado todo ello a las medidas de lucha contra la despoblación), así como si se ocupan de la gobernanza multinivel y si reservan un papel a las entidades locales en el desarrollo de estas políticas públicas.

a) Aragón

El Consejo de Gobierno de Aragón, por decreto de 31 de octubre de 2017, aprobó la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, que se divide en 15 ejes temáticos (tanto poblacionales como demográficos) y contiene 70 objetivos, que establecen las prioridades de acción y orientan la Directriz, y 122 estrategias, que son el conjunto de acciones genéricas que se diseñan para conseguir esos objetivos. Pero la Directriz no solo contiene objetivos y estrategias que deban desarrollarse posteriormente mediante un programa de gestión territorial, sino que ya establece medidas concretas, directamente ejecutables. En concreto, establece hasta 184 medidas, que son propuestas concretas, destinadas a conseguir los objetivos y estrategias previstos. Y por último, además de esos objetivos, estrategias y medidas, se establecen cuatro normas, que son reglas de aplicación directa.

En realidad, este plan es algo distinto, al menos en su configuración formal, al resto de planes autonómicos contra la despoblación, porque es

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

aprobado formalmente como un plan de ordenación del territorio, a través de la figura de las "directrices territoriales" del art. 21.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 2015 (TRLOTA), para articular la estrategia en materia de equilibrio demográfico y prevención de la despoblación.

En cuanto al contenido material, esta directriz contra la despoblación de Aragón comprende, como ámbitos de actuación, el mercado laboral, la vivienda, la sanidad, la educación, los servicios sociales, la movilidad, las nuevas tecnologías, el envejecimiento, las mujeres, los jóvenes, la inmigración, etc. Por tanto, expresamente comprende medidas tanto en relación con la prestación de servicios públicos como en relación con los mayores.

En el plano organizativo, para poder ejecutar las previsiones de la Directriz, y también con el carácter de norma, se establece la creación de dos órganos: el Observatorio de Dinamización Demográfica y Poblacional, encargado de establecer las prioridades y hacer el seguimiento, y del forman parte todas las Administraciones y organismos que están trabajando en esta dirección; y una ponencia específica sobre demografía y poblamiento en el seno del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, para desarrollar propuestas concretas.

b) Cantabria

Entre los últimos planes aprobados se puede citar el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de mayo de 2021, por el que se acuerda aprobar la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027. Entre los principios generales de actuación que se han tener en cuenta a la hora de abordar el diseño y la implementación de medidas de lucha contra la despoblación en Cantabria se incluyen, en lo que aquí interesa, el principio de igualdad y atención a la diversidad (con especial incidencia en las diferencias por edad) y el principio de protección integral de las personas mayores. Se apuesta por el empoderamiento de este colectivo y su participación activa en todas las esferas de la vida social; favorecer políticas de promoción de la relación y de la solidaridad intergeneracional y solidaridad social; establecer medidas y acciones destinadas al reconocimiento social de la vejez que erradiquen la mirada paternalista hacia las personas mayores y permitan tener presente la experiencia diferenciada de mujeres y hombres en su diversidad; y, finalmente, rompiendo los estereotipos de género que afectan específicamente a las personas mayores. De forma más concreta, se incluyen medidas que promocionan y

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

difunden el envejecimiento activo y saludable, medidas de ayuda de conciliación familiar para el cuidado de las personas mayores, ampliación de la oferta de actividades para el tiempo libre para el colectivo de mayores, participación de los mayores en actividades de los centros educativos y formativos, sesiones de contacto con distintos grupos de edad, ciclos de conferencias divulgativas, campañas informativas, creación de premios que destaquen las mejores iniciativas de la sociedad para incorporar la perspectiva de las personas mayores en sus ámbitos de actuación, programas de alfabetización (también digital) y de obtención de títulos para mayores, protocolo de detección precoz del abuso y maltrato de personas mayores, formación en educación para la salud de profesionales especializados en prevención terciaria y que trabajen con personas mayores, medidas de atención y cuidado a las personas mayores que viven en el medio rural, etc.

También se incluye, como principio general que debe ser incorporado a todas las acciones del Gobierno de Cantabria, el principio de transversalidad en el ejercicio de políticas públicas, incluyendo el reto demográfico y la perspectiva de la despoblación en el diseño y la aplicación de todas sus políticas.

Adicionalmente, se establece como objetivo general de la Estrategia "lograr la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio". Y entre los objetivos específicos (objetivos transversales, les llama), en lo que aquí interesa, se incluye, como objetivo transversal número 3, el aseguramiento de "una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio". Entendido también como un servicio, en los términos que aquí se defienden, se incluye como objetivo transversal número 1 la garantía de "una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la estrategia digital de la Unión Europea". Vinculado con la gestión municipal, el objetivo transversal número 4 apuesta por "avanzar en la simplificación normativa y administrativa". Y, por último, también se incluye entre estos objetivos transversales (objetivo transversal número 6) "mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios […] en escenarios de oportunidades", lo que puede tener incidencia en los servicios públicos, en relación con sus formas de gestión o prestación. Para la consecución de estos objetivos, la Estrategia ha diseñado unos ejes estratégicos, varios de los cuales tienen incidencia o se refieren a determinados servicios públicos, de carácter social, fundamentalmente: empoderamiento del envejecimiento,

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

apoyo a personas mayores y familias, cohesión social, etc. Pero entre ellos, en lo que aquí interesa, tiene una especial importancia el tercero (Eje estratégico de garantía de servicios públicos de calidad), que pretende garantizar la prestación de servicios básicos a la población de las zonas rurales, para asegurar una igualdad de oportunidades efectiva y su desarrollo económico y social. Este tercer eje, a su vez, se concreta en acciones o medidas concretas: favorecer el acceso al capital y lucha contra la exclusión bancaria y financiera (incluyendo medidas para asegurar la presencia de cajeros automáticos, incluso en instalaciones municipales, lo que, aunque no se dice, afecta especialmente a las personas mayores), reforzamiento del servicio educativo y de salud pública en el medio rural, servicios sociales, servicios de transporte, servicios de seguridad pública, infraestructuras básicas, vivienda, conectividad digital y telecomunicaciones, energías renovables, cultura y ocio responsable[19].

A pesar de que la Estrategia considera fundamental el papel de la gobernanza multinivel y la coordinación de las políticas entre los distintos niveles de gobierno, y de que afirma que "es preciso impulsar la participación efectiva de las comunidades locales y agentes sociales y económicos más representativos del medio rural más despoblado en la definición de las políticas y servicios destinados a la lucha contra la despoblación", con carácter general, la Estrategia establece solo una representación de los intereses locales, dentro de los mecanismos de gobernanza multinivel, en un Consejo Asesor para la Lucha contra la Despoblación de los Municipios de Cantabria, creado en 2019 (Decreto 216/2019, de 21 de noviembre), con tres representantes de la Federación de Municipios de Cantabria y un representante de cada uno de los grupos de acción local de Cantabria. Además, en alguna medida concreta, se prevé algún mecanismo de colaboración con la Administración local[20], si bien la regla general es que no se incluye referencia específica al papel que la Administración local puede jugar. Así, dentro del Eje 3, en la acción relativa a favorecer el acceso al capital y lucha contra la exclusión bancaria y financiera, se prevé la firma de un convenio de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y los ayuntamientos que necesiten la instalación de un cajero automático. En el ámbito de la seguridad pública, de forma muy genérica, se hace referencia a fomentar el asociacionismo municipal para la creación de servicios de policía local. En términos parecidos, en relación con las medidas en materia de vivienda, se apuesta por promocionar la aprobación de planes municipales o comarcales de regeneración urbanística.

19. Ya hemos señalado la importancia de la cuestión energética anteriormente, con remisión a López de Castro García-Morato (2022).

20. Sobre esta cuestión, Chinchilla Peinado (2020a).

c) Castilla-La Mancha

El caso de Castilla-La Mancha es muy relevante, porque ha aprobado una ley específica de lucha contra la despoblación: la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, que tiene un carácter multisectorial y transversal en las actuaciones, con la finalidad primordial de procurar servicios básicos adaptados a las necesidades de su población, posibilitando la igualdad de oportunidades efectiva para sus habitantes, y la cohesión social y territorial del medio rural. Esta ley constituye el nivel más completo e intenso de regulación en materia de lucha contra la despoblación abordada en España, llegando incluso a la configuración de derechos subjetivos como forma de protección de los ciudadanos afectados por el despoblamiento, y lo hace situando como primer objetivo que se marca la mejora de la calidad de vida de la población rural, garantizando la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, entre otros criterios.

Como ya hizo la Ley estatal 45/2007, la Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha establece una zonificación de la despoblación empleando criterios demográficos, de usos del suelo, de creación de empleo y de accesibilidad. Esta zonificación se ha concretado por el Decreto 108/2021, de 19 de octubre, del Gobierno castellanomanchego. La Ley 2/2021 establece cuatro principios de actuación, en función de los ámbitos sobre los que incide: sobre los servicios públicos, garantizando el acceso al transporte, servicios sociales y servicios sanitarios y educativos; sobre el ámbito económico, a partir de iniciativas que fomentan la modernización, la diversidad económica y el impulso de la actividad empresarial; sobre el ámbito social, mediante políticas que fomentan la conciliación familiar, el acceso a la vivienda, la promoción de la cultura y la necesaria sensibilización sobre los problemas demográficos; y sobre el ámbito territorial, primando la cooperación entre actores locales, el fomento de las energías renovables y la garantía de accesibilidad por carretera a zonas poco pobladas.

De forma más concreta, el Capítulo II lleva por título "Garantía del acceso a los servicios públicos en el medio rural". Y, dentro de este capítulo, la sección 4.ª (arts. 41 a 45) se dedica al "Acceso público al Sistema de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia y Servicios en Materia de Igualdad". El art. 41.c) incluye el impulso del servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia, incrementando la oferta de servicios existentes y propiciando la permanencia de las personas mayores en el domicilio. También establece que, en colaboración con las entidades locales, se prestarán de forma flexible y personalizada otros servicios de proximidad complementarios, de acompa-

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

ñamiento, comidas, lavandería a domicilio, así como la participación en las actividades sociales que se realicen en la comunidad. Y, en relación con la prestación, establece la participación de las entidades locales en la red pública de servicios sociales de atención primaria, así como la colaboración de las entidades sociales del tercer sector (art. 41.b).

La Ley también apuesta, en el art. 42, por la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia, promoviendo el acceso a los servicios y prestaciones del SAAD. De forma más concreta, prevé el desarrollo de determinadas actuaciones, como las siguientes:

> "a) La creación de servicios que faciliten la atención en el domicilio y en el entorno social más próximo, estableciendo en su caso servicios itinerantes que faciliten el acceso a los mismos a las personas en situación de dependencia.
> b) El impulso de los servicios de teleasistencia y atención domiciliaria, así como la asistencia personal para las personas en situación de dependencia que no dispongan del suficiente apoyo familiar.
> c) Facilitar el acceso a los servicios que ofrezcan los centros residenciales ubicados en el municipio o en municipios próximos para personas en situación de dependencia que no sean residentes, con criterios de acción positiva para las que residen en las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, así como los servicios de terapia ocupacional, fisioterapia, centro de día, comidas, lavandería, entre otros.
> d) Promover acciones coordinadas entre el Sistema de Servicios Sociales y de Atención a la Dependencia con el Sistema de Salud, en atención primaria y hospitalaria, así como la continuidad de cuidados en el municipio de residencia".

Y más concretamente, en relación con las personas mayores, la Ley dedica el art. 43 a la atención y el cuidado de las personas mayores que viven en el medio rural, especialmente en las zonas rurales escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, para atender sus necesidades básicas y ofrecerles el apoyo necesario para promover su autonomía personal a través de las siguientes actuaciones:

> "a) Asegurar la prestación del servicio de teleasistencia a las personas mayores beneficiarias del mismo que residan en zonas rurales de difícil acceso a las redes de comunicación mediante la instalación de terminales digitales de última generación, preferentemente a aquellas que vivan solas o en domicilios aislados.
> b) El desarrollo de un envejecimiento activo y un entorno de bienestar en que puedan aportar sus conocimientos y valores.
> c) Desarrollar la capacitación digital de la población mayor de 55 años y el acceso a las tecnologías de la comunicación para reducir la brecha digital generacional y la brecha digital de género y favorecer el desarrollo de procedimientos y actividades digitales.

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

d) Impulsar el desarrollo de servicios relacionados con el envejecimiento de la población.
e) Facilitar herramientas a las mujeres mayores para la identificación y la prevención de la violencia de género, garantizando la atención integral a través de los Centros de la Mujer.
f) Propiciar los mecanismos necesarios para la promoción del ocio inclusivo".

Y por último, en línea con lo aquí visto en relación con la despoblación y la atención habitacional a mayores en el ámbito rural, la Ley dedica el art. 44 a la previsión de unas medidas de promoción de la activación de recursos residenciales adaptados al medio rural. En concreto, las siguientes:

"a) El acceso a un recurso de atención residencial, a menos de 40 kilómetros de su hogar, en núcleos de población de zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación para que las personas mayores puedan permanecer en su entorno y evitar el desarraigo.
b) El sistema de concertación social de la Administración Regional contemplará medidas de acción positiva hacia los centros o recursos ubicados en las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, estableciendo criterios de preferencia para la adjudicación de plazas en dichas zonas.
c) La adaptación o la creación de nuevos servicios adecuados para atender las necesidades específicas de las personas mayores que viven en municipios pequeños o afectados por la despoblación, como centros multiservicios, unidades específicas de alojamiento y convivencia, viviendas con apoyos o supervisadas, servicios itinerantes y cualquier dispositivo que cuente con la preceptiva regulación y la correspondiente autorización para su puesta en funcionamiento.
d) Se activarán otros tipos de residencia o convivencia en el ámbito rural para las personas mayores que tienen dificultades para permanecer en su domicilio o carecen de este o no reúne las condiciones básicas de habitabilidad o accesibilidad, como son las viviendas tuteladas o colaborativas, las pequeñas unidades de convivencia o las familias acogedoras".

En definitiva, estamos ante una ley muy ambiciosa, con una visión amplia en cuanto a los ámbitos que se deben cubrir y actuaciones que se deben afrontar para luchar contra la despoblación, partiendo de un diagnóstico de la situación y poniendo en marcha un amplio número de medidas, poniendo el énfasis en la dotación de infraestructuras, en el empleo y en las necesidades de formación de la población[21], pero también, y en lo que aquí interesa, en el establecimiento de medidas que afectan a la accesibilidad a servicios públicos, en general, y sociales, en particular. Y, además, teniendo en cuenta, de manera destacada, las necesidades de la población de mayor edad, con la idea de favorecer la atención en la propia casa o, en su defecto,

21. Navarro *et al.* (2023: 16-17).

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

promover servicios de apoyo o soluciones residenciales fuera del domicilio, pero en cercanía, para facilitar la permanencia de los mayores en su ámbito rural cercano y evitar, así, su desarraigo. De esta forma, se garantiza el mantenimiento de la población mayor en las zonas escasamente pobladas, al tiempo que se crean puestos de trabajo que permitan asentar o mantener población más joven. Este tipo de iniciativas se presentan como una solución para atender a su población mayor en cercanía y en su entorno habitual, además de como una acción más para fijar población y para crear empleo en la propia localidad.

Dado que dicha ley castellanomanchega tiene vocación de que el reto demográfico tenga continuidad en el tiempo, se establece que la ERD es el principal instrumento de planificación para abordar el desarrollo de las 26 zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación de la región, que incluyen 721 municipios (79 % del total), con una población de 438 024 habitantes (21 % del total), y que ocupan el 73 % de la superficie regional. La Estrategia tiene un contenido material muy ambicioso y amplio en relación con los servicios públicos (acceso a la sanidad pública y servicios sociales, educación pública, formación, atención a la infancia y familia, políticas para la tercera edad, inclusión social, acceso a la vivienda, etc.) y la mejora de las infraestructuras locales (accesos por carretera a zonas despobladas, red de comunicaciones o transportes, abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales, etc.).

La característica más significativa del proceso de elaboración de la ERD ha sido el alto nivel participativo logrado, tanto a nivel institucional como de la ciudadanía y de los actores económicos y sociales implicados en la materia. Además, ha sido informada favorablemente por unanimidad de los representantes del Pleno del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha.

La ERD tiene una vigencia de 10 años y contempla un sistema de evaluación y seguimiento en varias fases a lo largo del tiempo. Cada cuatro años se plantea una revisión intermedia que corresponde en el tiempo con los años 2025 y 2029, y al final del periodo de vigencia de la Estrategia a los diez años, en 2031, se realizará la evaluación final para analizar los resultados logrados en cuanto a la consecución de los objetivos marcados y el impacto de la propia estrategia. El sistema de seguimiento y evaluación está estrechamente ligado con el modelo de gobernanza compuesto por tres componentes: gobernanza interna, gobernanza abierta y participativa y espacios para la escucha y el diálogo entre los agentes implicados. En primer lugar, la gobernanza interna se concreta en la Comisión Interdepartamental frente

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

a la Despoblación. En segundo lugar, en relación con la gobernanza abierta y participativa, se articula a través del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, en el que tiene cabida la participación de las entidades locales (con representantes de cada una de las diputaciones provinciales y cinco representantes de las entidades locales de las zonas rurales afectadas por la despoblación) y de los actores económicos y sociales más representativos en el territorio regional (representantes sindicales, empresariales, de desarrollo rural, del tercer sector, de las universidades públicas y del tejido asociativo de la mujer rural; como se ve, no se da una voz específica a entidades vinculadas o representativas de los mayores). Y, por último, la previsión de espacios para la escucha y el diálogo entre los agentes implicados, con la creación de grupos de expertos, celebración de reuniones con agentes públicos y privados, actores interesados en la lucha contra la despoblación, etc.

En cuanto a su contenido, el objetivo general de la ERD es favorecer el asentamiento y la fijación de población, facilitando el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento, y garantizando la igualdad de derechos y oportunidades de las personas que viven en las zonas rurales afectadas por la despoblación. Dicho objetivo final se despliega en cuatro ámbitos de actuación (servicios públicos, económico, social y territorial), con sus cuatro objetivos estratégicos (asegurar el acceso a unos servicios públicos básicos, propiciar la cohesión económica, avanzar en la cohesión social y promover la cohesión territorial). El alcance de los objetivos estratégicos se instrumentaliza a través de un conjunto de actuaciones organizadas en 23 líneas de actuación repartidas en los cuatro ámbitos de actuación. Además, dentro de cada línea de actuación se han definido una serie de objetivos específicos, que suponen un total de 57, y que sirven de vectores para avanzar en la consecución de los objetivos estratégicos. A su vez dentro de estos objetivos específicos, en la base misma de la Estrategia, se han identificado las 210 actuaciones que se van a llevar a cabo durante su periodo de vigencia, para hacer frente al reto de la despoblación.

Si nos centramos en el objetivo estratégico de los servicios públicos, este abarca las áreas de actuación relacionadas con los servicios públicos básicos, concretamente con los servicios sanitarios, educativos, sociales y de atención a la dependencia. Además, se incluye el transporte público, concebido como una prolongación de los servicios públicos básicos, o el acceso a los recursos públicos de información y protección de las personas consumidoras. Este ámbito responde a la necesidad de garantizar un acceso en igualdad a los servicios públicos, para todas las personas, vivan donde vivan. La Estrategia tiene presente que la cohesión territorial pasa también por el

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

mantenimiento y la vertebración de los núcleos poblacionales, facilitando el acceso a los servicios básicos, incluyendo el transporte. Muchas de estas actuaciones, como es obvio, tienen como destinatarios principales a los mayores.

Así, destacadamente, en relación con los servicios sanitarios, se apuesta por intentar garantizar la accesibilidad a los servicios sanitarios de proximidad, teniendo en cuenta el impacto del uso de la tecnología y el uso de las TIC (telemedicina) como solución en este ámbito, pero en un contexto de dificultades de extensión de la digitalización, además de tener en cuenta el envejecimiento de la población. Por eso se incluye una línea de actuación, la LT5, que se centra en "potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación", y que, como objetivos específicos, incluye actuaciones relativas a la conectividad digital y al impulso de la capacitación digital de la ciudadanía. Además, se apuesta por el fomento de la atención sanitaria a domicilio para personas de edad avanzada (además de para enfermos crónicos), así como el acceso a los medicamentos, incluyendo medidas de entrega domiciliaria para dependientes. Igualmente, en este ámbito, se apuesta por el "fomento del autocuidado y del envejecimiento saludable"[22].

Otra de las líneas de actuación (la LSP3) tiene como contenido: "Garantizar el acceso a los servicios sociales", con especial atención, al igual que en el ámbito sanitario, a la dependencia y el envejecimiento de la población (vinculado al creciente nivel de dependencia requerida). Entre las debilidades (puestas en evidencia por la crisis sanitaria de la COVID-19) incluye la necesidad de modernización, mejora y refuerzo del actual modelo de los servicios sociales, para ampliar la respuesta a los retos de asistencia y cuidado de las personas mayores, con discapacidad o con necesidades específicas. Igualmente, entre las medidas para hacer frente a las necesidades de estos sectores de la población más vulnerables, se incluye el impulso de la atención domiciliaria y de los servicios de proximidad, la teleasistencia y el telecuidado avanzado (*e-care*), los programas de envejecimiento activo, la garantía de los recursos de atención residencial, la accesibilidad en la rehabilitación edificatoria y la igualdad de género en el ámbito rural.

El objetivo de la garantía de los recursos de atención residencial tiene como finalidad asegurar la disponibilidad y el acceso a recursos residenciales a los colectivos de mayor edad en las zonas rurales con problemas de despoblación. Incluye tres actuaciones para tratar de garantizar el acceso a

22. Todo ello en los Objetivos Específicos de la Línea SP1 ("Garantizar el acceso a la sanidad pública").

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

recursos residenciales a una distancia menor de 40 kilómetros del domicilio, la provisión de viviendas para mayores con capacidad de su autocuidado y el desarrollo de acciones positivas en el sistema de concertación social de plazas residenciales en estas zonas (Objetivo Específico SP 3.4). Y, en lo que se refiere a la accesibilidad en la rehabilitación edificatoria, este objetivo tiene por finalidad facilitar la accesibilidad en las viviendas para adecuarlas a las necesidades de las personas con algún tipo de discapacidad y/o de mayor edad (más de 65 años)

Como se ha señalado, también se incluyen medidas en relación con la promoción de la cultura y el ocio, como instrumento que mejora la capacidad de atracción y fijación de población en el mundo rural. El fomento de la actividad cultural en las zonas rurales de baja densidad de población contribuye tanto a la igualdad de derechos como a reducir la brecha urbano-rural.

Se presta una especial atención a las personas mayores en la línea de actuación LS7: "Facilitar el acceso a los servicios bancarios y financieros", cuya dotación influye en el nivel de atractivo para fijar población, por ser una necesidad de los ciudadanos, pero también para las actividades económicas.

d) Castilla y León

Por su parte, la Agenda para la Despoblación de Castilla y León (en la nueva versión aprobada mediante el Acuerdo 44/2017, de 31 de agosto), incluye medidas de apoyo a las familias y beneficios fiscales y exenciones o bonificaciones para las familias numerosas, aunque, para su eficacia jurídica, se remite a aprobaciones y concreciones posteriores. En términos similares, también contiene medidas de emprendimiento, vivienda, de integración de los inmigrantes, medidas para la emancipación de los jóvenes (formación, empleo, igualdad de oportunidades para jóvenes en el medio rural, agricultura y ganadería) y medidas que se centran en el apoyo a las mujeres del sector agrario y agroalimentario, el fomento de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y la atención a mujeres vulnerables. Estas medidas tienen en común que se abordan desde el ámbito regional, con nula o muy escasa referencia y, por tanto, implicación de las Administraciones locales.

A pesar de que se señala el envejecimiento de la población como uno de los elementos que inciden en la pérdida de la población y que afecta especialmente a Castilla y León, junto con el descenso de la natalidad y la escasez de jóvenes, sin embargo, no se contienen en el Plan medidas específicas de protección de los mayores. Como se ha dicho, el foco se pone

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

mucho más en la atracción de los jóvenes, con medidas que propician un entorno favorable a la implantación de actividades económicas generadoras de empleo, la garantía de la prestación de los servicios públicos fundamentales orientados a las necesidades del territorio y las medidas de apoyo a las familias y a la conciliación de la vida familiar, personal y laboral. En cuanto a la prestación de servicios, para los municipios rurales especialmente afectados por la despoblación, prevé el fomento de los puntos multiservicios, aunque no desarrolla esta medida (medida número 139, introducida en 2017).

Hay que tener en cuenta que Castilla y León, además de con la normativa en materia de dependencia, cuenta con un Plan Estratégico de los Servicios Sociales, aprobado por el Acuerdo 61/2017, de 11 de octubre, de la Junta de Castilla y León, que comprende la planificación autonómica de los servicios sociales contemplada en la Ley 16/2010, de Servicios Sociales de Castilla y León, como instrumento para establecer las líneas de acción estratégica del sistema y las directrices básicas de la política en esta materia. Y también hay que tener presente que Castilla y León cuenta con la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León, y normativa que desarrolla y concreta esta ley, destinada a prestar una atención integral y continuada a las personas mayores, promoviendo su desarrollo personal y social, fomentando su participación y su integración social. Entre los instrumentos para cumplir con estos fines se incluye una Estrategia de prevención de la dependencia para las personas mayores y de promoción del envejecimiento activo (Acuerdo 28/2017, de 15 de junio) y un Programa Integral de Envejecimiento Activo (Orden FAM/119/2014, de 25 de febrero).

En el plano organizativo, por Decreto 32/2022, de 14 de julio, se crea y regula el Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León, que es el órgano autonómico que tiene como finalidad servir como cauce de participación y colaboración de las instituciones, personas y agentes sociales de Castilla y León en la planificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y actuaciones en materia de población y dinamización demográfica que lleve a cabo la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se trata de un órgano colegiado de carácter consultivo, deliberante, de asesoramiento, de propuesta y de participación social en materia de población y dinamización demográfica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, adscrito a la Consejería competente en materia de dinamización demográfica, con las siguientes funciones: a) proponer e impulsar actuaciones de fomento, estudio, sensibilización y divulgación en materia de población y dinamización demográfica; b) proponer medidas que favorezcan la actuación coordinada en materia de población y dinamización

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

demográfica de los organismos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de las demás Administraciones públicas y de otras entidades públicas y privadas; c) actuar como órgano de consulta, deliberación, asesoramiento e informe de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en materia de población y dinamización demográfica; d) informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de población y dinamización demográfica; e) cualesquiera otras que en materia de dinamización demográfica le fueran atribuidas normativamente.

Este decreto y la creación del Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León se encuadran dentro de la anunciada (y no conclusa, de momento) nueva Estrategia Regional de Dinamización Demográfica que la Junta de Castilla y León va a elaborar, en principio, teniendo en cuenta el informe de evaluación de la Agenda anterior y las recomendaciones que se realizan a su finalización. Se propone que en esta estrategia sean tenidos en cuenta especialmente los colectivos de inmigrantes, refugiados y asilados, los jóvenes y las mujeres, las familias y los emprendedores, los emigrantes castellanoleoneses y la población procedente de otras comunidades autónomas. Es decir, que en estos anuncios no se incluye, como colectivo especialmente a tener en cuenta, a los mayores[23].

e) Extremadura

El art. 1.4 del Estatuto de Autonomía de Extremadura establece que son elementos diferenciales de Extremadura que han de orientar la actuación de los poderes públicos de la región, entre otros, el predominio del mundo rural y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales. Por su parte, el art. 7 recoge una serie de principios rectores de los poderes públicos extremeños, incluyendo, entre otros, el impulso de la equidad territorial y la cohesión social en sus políticas internas, con el consiguiente mandato de alentar el crecimiento demográfico regional, apoyar el retorno de los emigrantes y luchar contra la despoblación de las zonas rurales.

23. Todo ello anunciado el 27 de septiembre de 2021, en la web oficial de la Junta de Castilla y León, por el anterior Gobierno autonómico; en concreto, por el vicepresidente, portavoz y consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, tras la celebración del Pleno del Consejo de Políticas Demográficas, que es un foro de participación monográfico en el que Administraciones, formaciones políticas y sociedad civil están representadas.
https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284663638052/_/1285095747998/Comunicacion (consulta realizada el 13 de septiembre de 2023).

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

Para dar cumplimiento a estas previsiones estatutarias, Extremadura también optó por aprobar una ley, la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, que tiene la pretensión de realizar un enfoque global del problema demográfico y territorial desde los distintos ámbitos sectoriales, por lo que tiene un carácter transversal, propiciando una acción sistémica y coordinada de las políticas sectoriales, y regulando los instrumentos necesarios para la implementación de la Estrategia ante al Reto Demográfico y Territorial de Extremadura. Esta estrategia es el instrumento que define los objetivos, la clasificación de las diferentes zonas del territorio rural extremeño (en función de su situación demográfica, sus singularidades, sus necesidades específicas y su capacidad de desarrollo), las áreas de intervención, las líneas estratégicas y las acciones a desarrollar por la Junta de Extremadura en estas materias. Para el seguimiento y la evaluación de las políticas emprendidas en materia demográfica se contempla la elaboración de un informe anual, del que se dará cuenta al Consejo de Gobierno y a la Asamblea de Extremadura.

El preámbulo de la Ley destaca el carácter eminentemente rural de la sociedad extremeña, y afirma que esto se traduce en ciertas dificultades a la hora de acceder a servicios públicos básicos, poniendo el foco en la escasez de oportunidades socioeconómicas, especialmente para los jóvenes y para las mujeres, que son los colectivos a los que más atención presta la Ley. Pero también tiene presente que el impacto provocado por la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto algunos de los desafíos que plantea el envejecimiento poblacional, como la calidad de la asistencia sanitaria y asistencial, o el envejecimiento activo y saludable. En este contexto, tiene en cuenta que la economía de los cuidados abre nuevas oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas mayores, ofreciendo, a su vez, generación de empleo, especialmente en las zonas rurales.

Destacadamente, porque no es común que se incluyan previsiones de este tipo en la legislación frente al reto demográfico y la lucha contra la despoblación, la Ley pone en valor la solidaridad intergeneracional como principio sustancial de nuestro Estado de derecho, "debiendo afianzarse para prevenir cualquier tipo de prejuicio o estereotipo negativo asociado a la edad. El paradigma intergeneracional ofrece un nuevo horizonte en el diseño y gestión de los espacios y servicios públicos, evitando la segregación etaria y favoreciendo una mayor cohesión social".

Entre los objetivos estratégicos que la Ley recoge en el art. 4, se incluyen varios que vinculan el fenómeno de la despoblación con medidas de protección o asistencia a los mayores que viven en el ámbito rural extremeño. En concreto:

"l) El desarrollo de programas intergeneracionales que promuevan el uso compartido de los espacios y servicios públicos y una mayor cohesión social.
m) El impulso de la economía plateada, al constituir una oportunidad que ofrece el envejecimiento de la población como nuevo sector generador de empleo.
n) Fomentar el desarrollo de un turismo sostenible, mediante proyectos compatibles con el medio natural, la integración de la actividad turística en la población rural y los valores medioambientales.
o) Impulsar programas de atención a la dependencia en el entorno, con el fin de mantener a las personas mayores el mayor tiempo posible en sus entornos rurales, dotándoles de los servicios necesarios para el mantenimiento de una vida saludable.
p) Fortalecer los servicios públicos que se prestan en las zonas rurales más despobladas, en la atención a la dependencia, la educación y la sanidad, favoreciendo con ello, el mantenimiento de la población en el entorno".

El capítulo quinto de la Ley pretende sentar las bases para una equiparación real y efectiva en el acceso universal y descentralizado a los servicios públicos, con independencia del lugar de residencia. Para ello se incide en la atención sanitaria integral y permanente, incluyendo la atención farmacéutica, en la implantación de la atención domiciliaria, en las medidas para un envejecimiento saludable, a través de la economía de los cuidados. Incluso se apuesta, en su art. 49.5, para facilitar el acceso de la población rural a la atención especializada, reduciendo en lo posible los grandes desplazamientos, por una descentralización de las especialidades más demandadas. También se afirma que deben potenciarse por parte del Servicio Extremeño de Salud, y especialmente para personas mayores y con enfermedades crónicas, la hospitalización a domicilio y las unidades de convalecencia sociosanitaria, como fórmulas que combinan una adecuada atención con el mantenimiento del paciente en su entorno (art. 50). De igual forma, el art. 52 prevé que la atención a las personas dependientes se llevará a cabo, preferentemente, en su entorno social habitual, impulsando servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia.

De manera más concreta, el art. 55 hace referencia a la promoción del envejecimiento saludable por parte de la Junta de Extremadura en colaboración con las entidades locales, e incluye algunas medidas: promoción de hábitos de vida saludables; desarrollo de planes de alfabetización digital para las personas mayores; propiciar la participación de los mayores y el compromiso social con su entorno como fórmula para aprovechar y poner en valor su experiencia; promover iniciativas intergeneracionales generadoras de espacios de interacción entre la infancia, la juventud y las personas mayores; asegurar la especial protección de las personas mayores en caso

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

de situaciones epidemiológicas de carácter extraordinario; y promover los recursos necesarios para la construcción de residencias sostenibles para personas dependientes en el medio rural, de ámbito local o superior, de manera que ninguna persona mayor que haga uso de las mismas se encuentre a más de 30 minutos de la vivienda familiar.

En relación con el acceso a la vivienda, aunque sin hacer referencia específica a los mayores, el art. 44 de la Ley establece una serie de actuaciones que les pueden tener como destinatarios. En concreto, dentro de ellas, la prevista en el apdo. 2.b) ("se facilitarán instrumentos financieros y/o ayudas para el acceso a la vivienda, especialmente en situaciones de vulnerabilidad", con cita expresa de jóvenes y mujeres) y en el apdo. 2.c) (fomento de la mejora de la habitabilidad y accesibilidad, y el ahorro y eficiencia energética, mediante el establecimiento de ayudas y líneas de financiación de rehabilitación de viviendas"). De forma más específica, el art. 52.6 establece que se aprobará por parte de la Junta de Extremadura un programa de adaptación de viviendas específico para personas en situación de dependencia, con el objetivo de que los domicilios de las personas mayores puedan adaptarse a sus necesidades. También en colaboración con las entidades locales, el art. 56 contiene un mandado a la Junta de Extremadura para que facilite el establecimiento de comunidades de vivienda colaborativa como fórmula para la recuperación de inmuebles y fijación de población en el medio rural, y mediante el que se establecen lazos intergeneracionales y se estimula el empoderamiento de las personas mayores.

También se establece que, cuando no existan recursos residenciales o sean insuficientes, se deben fomentar otras modalidades de residencia o convivencia para las personas mayores que tengan dificultades para permanecer en su domicilio, carezcan de este o no reúnan las condiciones básicas de habitabilidad o accesibilidad, como son las unidades de convivencia o las familias acogedoras. En todo caso, se garantizará el acceso a un recurso de atención residencial como máximo a 30 minutos de su hogar, para que las personas mayores puedan permanecer en su entorno y evitar el desarraigo, siempre y cuando no existan circunstancias de emergencia social o de tipo sanitario a las que haya que dar respuesta de manera inmediata y que impidan mantener la cercanía con el domicilio habitual (art. 52.3).

Las medidas contempladas en el art. 52 de atención y cuidado de las personas en situación de dependencia tienen a los mayores como destinatarios destacados. Estas medidas, en general, también están enfocadas a fomentar el envejecimiento en casa o en cercanía. Así, se incluye la prestación de servicios de proximidad complementarios, como acompañamiento o servicio de comidas y lavandería.

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

También llama la atención, por ser poco común, que el art. 52.4 incorpora la visión conforme a la cual el desarrollo de servicios relacionados con el envejecimiento de la población y la dependencia se considera, además, una oportunidad de desarrollo económico y yacimiento de empleo, siendo factor determinante en la activación económica y la fijación de la población en el territorio.

Por su parte, el capítulo sexto propugna la plena conectividad para toda la población extremeña como elemento básico para el desarrollo de cualquier actividad en el medio rural, extendiendo las redes de telecomunicaciones y reduciendo la brecha digital en todas sus vertientes.

En cuanto a las relaciones interadministrativas, como ya se indicó brevemente en el apartado anterior, la ley extremeña establece que la coordinación y el impulso de la política demográfica se atribuyen de manera centralizada al Gobierno autonómico, en concreto al Consejo de Gobierno y a la Consejería competente en la materia, y se configuran como órganos de coordinación y de participación, respectivamente, la Comisión Interdepartamental de Población, regulada en el Decreto 180/2019, de 26 de noviembre, y la Mesa de Población de Extremadura. Aunque esta ley es de aplicación a la Junta de Extremadura y al resto de entidades integrantes del sector público autonómico (art. 2.1), el art. 2.2 de la Ley establece que "las disposiciones relativas a las Administraciones públicas de Extremadura contenidas en esta ley serán de aplicación a las Administraciones Locales de Extremadura, en el marco de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, y demás normativa de aplicación al régimen local". Y, para la consecución de los objetivos de la ley, el art. 1.2 de la misma establece la coordinación de las políticas públicas autonómicas. Más contundente aún parece el art. 3, que afirma que corresponde al Consejo de Gobierno "la superior coordinación e impulso de la política demográfica y territorial". Pero, junto a la coordinación, el art. 1.2 parte del fomento de la colaboración y la cooperación entre las distintas Administraciones públicas. De manera algo más concreta, el art. 7 incide en la colaboración institucional, al prever que la Junta de Extremadura garantizará la presencia de las Administraciones públicas de Extremadura (lo que incluye, según establece el art. 2.2 de la propia ley, a las entidades locales) y de las entidades representativas de los diferentes sectores económicos, sindicales y sociales presentes en el medio rural en la composición de los órganos de colaboración que se creen para la definición y gestión de las políticas públicas ante el reto demográfico, y promoverá la formalización de los oportunos instrumentos de colaboración.

En el art. 9 la Ley da un paso más, apostando por el "apoyo a las entidades locales". Además de un mandato genérico al órgano competente en materia de Administración local, para que colabore y coopere para la conse-

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

cución de los objetivos establecidos en la Ley, contiene un mandato específico para que promueva "la implicación de todas las entidades integrantes del ámbito local, especialmente de las Diputaciones Provinciales". Y ello a través de unas concretas actuaciones:

a) Facilitar el desarrollo de actuaciones y de proyectos de obras y servicios de interés general y social que se aprueben por las entidades locales en cuanto coadyuven a superar el reto demográfico y territorial.

b) Fomentar las agrupaciones de las entidades locales extremeñas para el mantenimiento de puestos de trabajo legalmente reservados al personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional para el desempeño de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, en virtud de la normativa aplicable en materia de régimen local.

c) Fomentar las mancomunidades de municipios de acuerdo con la situación demográfica y territorial de Extremadura para ayudar a los municipios integrantes de esas mancomunidades a prestar servicios en común de manera más eficiente e impulsar un desarrollo más sostenible, igualitario y equilibrado entre sus respectivos territorios.

d) Posibilitar la creación de una partida específica, dentro de los criterios de reparto del Fondo Regional de Cooperación Municipal, destinada a compensar la pérdida de recursos en aquellas entidades con menor población, conforme a los criterios previstos en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de Autonomía Municipal de Extremadura.

e) Reforzar y potenciar la figura de agentes de desarrollo local, dinamizadores locales agroecológicos y agentes de igualdad en los ayuntamientos y mancomunidades, como agentes esenciales en la dinamización socioeconómica de los pequeños municipios y zonas rurales.

Por tanto, aunque partiendo de una fuerte afirmación de las competencias autonómicas de coordinación en este ámbito, al menos sobre el papel, parece que el modelo extremeño fomenta especialmente la utilización de mecanismos de cooperación o colaboración con las entidades locales de su territorio.

En resumen, como valoración final de la regulación extremeña, estamos ante una de la visiones más integrales y ambiciosas de todas las regulacio-

nes emprendidas: vincula el fenómeno de la despoblación con el envejecimiento demográfico; pone el foco en la importancia de prestación de servicios de calidad en cercanía, con especial atención a la atención sanitaria, incluso especializada; incluye medidas de políticas de envejecimiento activo; apuesta por promover servicios de atención de proximidad esenciales o complementarios, así como por la rehabilitación de viviendas, lo que facilita el envejecimiento en casa, junto al fomento de modalidades de residencia o convivencia para las personas mayores que tengan dificultades para permanecer en su domicilio; contiene un mandato de toma en consideración de la prevención de los conflictos intergeneracionales como elemento que facilita la cohesión social; toma aprendizaje de los problemas vividos por los mayores durante la pandemia de la COVID-19; tiene en cuenta la potencialidad de las medidas de cuidado de mayores y dependientes como factor de activación económica y generador de empleo, lo que puede permitir la fijación y atracción de población en el territorio; incluye medidas de alfabetización y conectividad digital, especialmente pensando en los mayores; y por último, desde el punto de vista organizativo de las relaciones interadministrativas, incorpora una sensibilización por la participación de las Administraciones locales en la implantación de estas políticas.

f) Principado de Asturias

El Principado de Asturias opta por la elaboración de un plan demográfico 2017-2027 que incluye, entre sus objetivos, "avanzar en la corrección de los desequilibrios demográficos territoriales que existen a nivel interno y atender las necesidades de la población". En la Introducción del Plan, se destaca que el Principado de Asturias se caracteriza por una población cada vez más envejecida, con cierta tendencia hacia la pérdida de habitantes como consecuencia de un crecimiento vegetativo negativo y un importante desequilibrio territorial interno. Por ello, y en coherencia, el tercer eje del Plan se dedica al "envejecimiento", que incluye la potenciación de los servicios sanitarios y sociales, el envejecimiento activo y saludable, la promoción de la participación de las personas mayores y el fomento de la tercera edad como activo económico (*silver economy*).

En concreto, se pueden citar medidas como las siguientes: refuerzo de la asistencia a domicilio (con un enfoque preventivo, que promocione la autonomía personal); ampliación de la cobertura de centros de día; promoción de la investigación ligada al envejecimiento, la medicina regenerativa y los proyectos en materia de biomedicina; fomento de actividades en los centros rurales de atención diurna (programa Rompiendo Distancias); elaboración y desarrollo de la Estrategia Asturiana de Envejecimiento Activo;

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

desarrollo de proyectos *Living Life* de vida independiente y continuación de la consolidación de Asturias como *Reference Site* en Europa; impulso del Consejo Autonómico de Mayores como espacio de participación en ámbitos de decisión; promoción del voluntariado entre las personas mayores y desarrollo de programas de "generactividad" para la transferencia del conocimiento intergeneracional; facilitación del emprendimiento y la actividad económica en productos y servicios de todo tipo relacionados con personas mayores, con especial atención al desarrollo de patentes y la comercialización de productos tecnológicos.

Entre los ejes que estructura la estrategia de intervención se incluyen, también, medidas de política migratoria, con acciones como el retorno del talento, junto a medidas centradas en el reequilibrio territorial a través de acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras de calidad en todo el territorio, o fomentando la actividad social y económica en toda la región.

g) Navarra

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 1 de agosto de 2020, se aprueba el "Plan de Reactivación de Navarra/Nafarroa Suspertu 2020-2023", que recoge medidas para salir de la crisis, orientando sus actuaciones en las siguientes líneas estratégicas: "transformar la economía hacia una digitalización justa, acelerar la transición ecológica, vertebrar el territorio, profundizar en el marco de convivencia. Todo ello desde el liderazgo público y desde una dimensión exterior". No está pensando propiamente en problemas o medidas de lucha contra la despoblación, y tampoco tiene en cuenta de manera especial la dimensión municipal, ni a las personas mayores, salvo en la medida 28 (dentro del objetivo de eliminación de la brecha digital), en la que se apuesta por el desarrollo de un plan de choque contra la brecha digital dirigido a la población más vulnerable, dentro de la que se incluye a los mayores.

La lucha contra la despoblación sí que es incluida dentro de la medida 30, que pretende que se afronte una inversión para tener una red de carreteras más seguras, que mejoren las comunicaciones dentro del territorio y apoyen la lucha contra el despoblamiento. Igualmente, la medida 32 apuesta por desarrollar un nuevo sistema de movilidad más sostenible, que mejore la conectividad de todo el territorio, favoreciendo el reequilibrio territorial y la igualdad de oportunidades. La dimensión rural también queda incluida en la medida 47, que incluye la oferta de vivienda pública en pequeños municipios rurales, mediante la rehabilitación de edificios de titularidad pública en desuso. También el objetivo 4.3 pone el foco sobre la vertebración del territorio (de manera sostenible) y, dentro de este apartado,

incluye la apuesta por servicios básicos sostenibles y accesibles para todos, dentro de lo que incluye (medida 66) el impulso en la Administración local de procedimientos y sistemas que faciliten los trámites a la población rural, evitando o minimizando desplazamientos de población. En la medida 176 se apuesta por la extensión de la banda ancha para que llegue al conjunto del territorio de Navarra.

En el ámbito prestacional, de manera destacada, las medidas 72 a 77, que apuestan por un desarrollo económico y social rural y que, en relación con la promoción de la cohesión social y la igualdad de oportunidades, incluyen disposiciones relativas al refuerzo del ecosistema sanitario y que profundizan en los sistemas de cobertura social para la población en general. Por último, en relación con la vivienda, se incluye la medida 116, que pretende fortalecer el parque de vivienda de alquiler asequible, especialmente para mayores (y jóvenes), así como viviendas colaborativas.

h) País Vasco

El Programa Vasco de recuperación y resiliencia, 2021-2026 (Euskadi Next)[24] se imbrica y se integra en la estrategia de desarrollo humano sostenible que el Gobierno Vasco viene desarrollando en los últimos años. Aunque tampoco es un plan específico de lucha contra la despoblación, contiene elementos comunes a esos planes y adopta medidas relativas a los servicios públicos de calidad (también en el ámbito rural), a las prestaciones y el modelo de atención a los mayores, y a la implantación de una gobernanza multinivel, con participación de las entidades locales.

En relación con la gobernanza, el Programa cuenta con un lema que ya promete, en cuanto al papel que se deja a la Administración municipal: "una respuesta local para afrontar un reto global". Y, efectivamente, contiene dos apartados en los que esta presencia de lo local se refleja: una verdadera gobernanza multinivel (apdo. 3.5) y la participación de los ayuntamientos vascos (apdo. 3.6). Eso sí, el contenido del Plan no está enfocado en medidas de lucha contra la despoblación.

En relación con los mayores, el Programa, en lo que se refiere al cuidado de las personas, parte de considerar que el colectivo de las personas mayores es un grupo especialmente vulnerable y cuya atención constituye un importante desafío en la actualidad. Y, por esto, el Programa les presta una es-

24. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/euskadi_next_program_doc/es_def/adjuntos/EUSKADI-NEXT-2021-2026.pdf (última consulta, 13 de septiembre de 2023).

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

pecial atención y contiene varios proyectos específicamente pensados para los mayores, en la línea de aseguramiento de los cuidados y de fomento del envejecimiento activo y en casa, junto a otros que se proyectan, en general, sobre ciudadanos dependientes o necesitados de cuidado (y sus familias), lo que, en su caso, también puede aplicarse a mayores. Así, uno de los proyectos propuestos es el Primer polo transfronterizo de innovación en longevidad en la Unión Europea, que pretende impulsar y conectar iniciativas de investigación e innovación de todos los actores sociales (poderes públicos, universidades y otros centros de conocimiento, tercer sector social, empresas...), a fin de mejorar la autonomía y la vida plena de las personas mayores. En esta misma línea, el proyecto *City Science Lab Mit-Tecnun*-Gipuzkoa se centra en iniciar un acuerdo de colaboración entre la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Ayuntamiento de San Sebastián y las universidades MIT y *Tecnun*, para disponer de un nuevo *City Science Lab* en la ciudad de Donostia que dé respuesta a las necesidades futuras de envejecimiento y movilidad del territorio y de los ciudadanos de Gipuzkoa. Se buscará mejorar las condiciones de la ciudadanía en sus hogares, favoreciendo principalmente a las personas mayores. El proyecto ETXETIC es el servicio de atención y apoyo a la permanencia en el hogar de las personas en situación de dependencia a través de la monitorización, prevención y detección de riesgos, basado en nuevas tecnologías. A través de una red de centros se desplegará un servicio de apoyo a la permanencia en el hogar basado en nuevas tecnologías que permitan la monitorización, prevención y detección de riesgos en el hogar, combinado con atención presencial puntual en un centro de referencia, incluyendo la instalación de tecnología de apoyo y prevención en los hogares; plataformas informáticas de gestión integral de la información que permita la detección precoz de signos de alerta; servicios de apoyo y atención en centros de atención diurna de referencia. El proyecto Gipuzkoa Zaintza Lurraldea 2030 + Escalado de OK en Casa a toda la Comunidad Autónoma tiene el objetivo general de impulsar la generación de ecosistemas locales de atención, cuidados y apoyos (domicilios y residencias con soporte comunitario e institucional), basados en la innovación y experimentación social. El proyecto implementa diferentes experiencias piloto tanto en residencias como en domicilios, basadas en la innovación social y tecnológica. Una de las iniciativas impulsadas es un sistema de apoyo a personas cuidadoras familiares, que se soporta sobre una APP. El proyecto para un Servicio Piloto de Apoyo a los Proyectos Vitales de las Personas Mayores ofrece un servicio *online* de información, orientación e intermediación para personas mayores, y tres oficinas piloto, semipresenciales, de apoyo a sus proyectos vitales. Este proyecto se centra en facilitar a las personas mayores de 65 años, o cercanas a la jubilación, información, orientación e intermediación, personalizadas, sobre diversas cuestiones relativas a sus proyectos vitales. La Estrategia para

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

la Innovación en los Cuidados de Larga Duración en Domicilio persigue el impulso de una nueva estrategia de innovación (institucional, tecnológica y social) en el ámbito de los cuidados, con la incorporación, en los domicilios de personas mayores y dependientes, de tecnologías que contribuyan a mantener o mejorar la autonomía personal, prevenir el deterioro y compensar la pérdida de autonomía de las personas usuarias.

Por otro lado, los servicios a las personas mayores se verán reforzados a través de nuevos centros de atención, así como la reforma y adaptación de los ya existentes. Así, en Gipuzkoa, enmarcada en su estrategia Adinberri, se presenta el proyecto Adaptación de la red de centros residenciales de personas mayores hacia modelos convivenciales centrados en la persona, que pretende impulsar un cambio del modelo residencial existente. El proyecto de Centros Comarcales Sociosanitarios de Referencia supone el desarrollo a nivel comarcal de centros residenciales de referencia para el conjunto de los centros residenciales de la zona, que ofrezca apoyos especializados en el ámbito sociosanitario, como formación especializada, apoyo asistencial, orientación, coordinación y recursos compartidos. Y, por último, el proyecto del Centro Intergeneracional de Getxo busca la creación de un centro innovador en Getxo que favorezca la convivencia intergeneracional, donde convivan personas de diferentes edades, interactuando y desarrollando sus proyectos de vida en este espacio común, evitando el aislamiento social e intergeneracional: prevé una residencia con 100 plazas para personas en situación de dependencia, y, por otra parte, 40 alojamientos dotacionales municipales para jóvenes.

i) Cataluña

Por último, el Gobierno catalán, en relación con la Agenda 2030, ha aprobado en mayo de 2022 la Agenda Rural de Cataluña, que constituye un elemento clave para planificar sus políticas de equilibrio y cohesión territorial, que incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible e identifica las necesidades y los retos del medio rural para garantizar sus condiciones de vida y para el desarrollo territorial, socioeconómico y ambiental de la región. Las acciones incluidas en esta hoja de ruta se estructuran en siete grandes desafíos, entre los que se incluyen acciones relativas al aseguramiento de servicios sociales y económicos de la población rural catalana. En concreto, dentro de la primera acción prioritaria ("Personas, bienestar y reto demográfico"), incluye acciones destinadas a "mejorar las condiciones de vida de la gente mayor": mejorar los servicios para los mayores y fomentar un envejecimiento activo, redefinir el modelo de atención a la gente mayor; mejorar los servicios de atención domiciliaria, y promover la adaptación de viviendas y nuevas formas de vivienda para gente mayor.

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

Igualmente, se apuesta por la gobernanza multinivel, con el objetivo de descentralizar y democratizar la participación y la toma de decisiones. En concreto, se incluyen medidas tendentes a fortalecer la gobernanza y la planificación estratégica desde los municipios; crear y fortalecer espacios de gobernanza supramunicipales, con mejora de la coordinación administrativa en el mundo rural; promover la participación del mundo rural en la toma de decisiones, con la implantación de modelos de cogobernanza; y la implementación de acciones y políticas transversales. En relación con este último grupo de medidas, existe una referencia muy interesante a la inclusión de la "visión rural y territorializada" en la planificación y en la legislación, además de la necesidad de establecer "un diálogo rural-urbano": pensar las relaciones entre el mundo rural y urbano desde el diálogo y la reciprocidad.

En definitiva, aunque no es propiamente un plan de lucha contra despoblación, este documento muestra rasgos compartidos con dichos planes, con una clara preocupación por las cuestiones demográficas, y pretende adoptar medidas para avanzar hacia un territorio mejor conectado, además de sostenible e innovador, en lo que se refiere a los servicios públicos en el ámbito local, prestando una atención especial a las personas mayores. En concreto, señala que los ayuntamientos "constituyen la base de la organización institucional a nivel local", y destaca que los ayuntamientos rurales "tienen la oportunidad de poner en marcha la participación de los vecinos en la toma de decisiones y la realización de actividades, de modo que la comunidad local se implique en la solución de las actividades colectivas". Por tanto, pone en valor el importante papel que pueden jugar los municipios en la solución de sus propios problemas, aunque teniendo presentes las dificultades a las que se enfrentan los "micropueblos" que no llegan a los 500 habitantes para emprender proyectos por iniciativa propia. Por ello, destaca la necesidad de que los municipios dispongan de autonomía política y presupuestaria, para lo que resultan fundamentales las líneas de ayuda por parte de las Administraciones superiores, que, a menudo, encajan con dificultad con las particularidades de estos pequeños municipios.

j) Plan Estratégico de Gobernanza para la Despoblación Rural en la macrorregión Regiones del Sudeste de Europa (RESOE)

Para terminar, como iniciativa que comprende una acción coordinada e, incluso, conjunta entre comunidades autónomas, merece ser destacado el proyecto "Plan Estratégico de Gobernanza para la Despoblación Rural en RESOE", que incluye a Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia. Estas cuatro comunidades autónomas forman la macrorregión RESOE ("Regiones del Sudoeste Europeo"). Las cuatro tienen en común un alto grado de ruralidad

y se enfrentan a presiones demográficas debidas al descenso y envejecimiento de su población. Pues bien, el Plan Estratégico de Gobernanza para la Despoblación Rural en RESOE es financiado por la Comisión Europea y realizado por la OCDE. Su objetivo es diseñar un plan de acción para cada una de estas comunidades autónomas, así como una estrategia común para todas ellas en temas relevantes como la planeación espacial, prestación y digitalización de servicios públicos, el emprendimiento e innovación social y la gobernanza multinivel.

En lo que aquí interesa, este plan apuesta por la digitalización de los servicios públicos para mejorar su prestación: desarrollo e implementación de plataformas de *software* inteligentes para los servicios públicos locales. Y, en lo que a la gobernanza se refiere, en el diagnóstico de este plan se afirma que en estas zonas (como en el resto de comunidades autónomas, podemos afirmar) existe un ambiguo solapamiento de competencias entre el Gobierno nacional y el autonómico, así como un alto grado de fragmentación municipal, carencias financieras y una cultura de cooperación vertical y horizontal limitada en todos los niveles de gobierno. Esto da lugar a marcos de gobernanza fragmentados y descoordinados en toda la macrorregión y a la necesidad de mejorar los instrumentos y mecanismos de gobernanza multinivel. Para superar estas limitaciones, el Plan propone reforzar los acuerdos de gobernanza multinivel y la cooperación intermunicipal, para hacer frente a los impactos del cambio demográfico de forma eficaz y coordinada, y, más en concreto, incluye cuatro ejes de recomendaciones sobre la gobernanza multinivel: fortalecer la gobernanza del desarrollo regional y la prestación de servicios mediante el refuerzo de los mecanismos de colaboración vertical y horizontal; aclarar las competencias y el reparto de responsabilidades, y reforzar la coordinación entre las consejerías autonómicas; profundizar en la colaboración horizontal macrorregional y transfronteriza; y desarrollar el papel del Gobierno nacional en el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración vertical[25].

Más allá de señalar que se trata de una experiencia concreta interesante, esta iniciativa tiene el interés adicional de que comparte problemas y dificultades con el resto de las comunidades autónomas (si no con todas, sí con la mayoría y en la mayoría de los elementos), por lo que las medidas propuestas y sus éxitos (o fracasos) podrían ser extrapolados a otras comunidades autónomas. Eso sí, se puede hacer notar que esta estrategia presta una especial atención a dimensiones de contenido económico: la innovación, la

25. Todo ello en el documento https://www.oecd.org/regional/rural-development/RESOE-Policy-Highlights-ES.pdf (última consulta, 13 de septiembre de 2023).

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

potencialidad de los emprendedores y de pequeñas y medianas empresas, y mucha menos atención a los servicios prestacionales de contenido social (salvo la educación en las zonas rurales, que es una de las tres patas principales del Plan). Y, como ya se ha señalado, también pone un importante foco de atención en la gobernanza. A pesar de que en el diagnóstico se señala que uno de los problemas principales de la macrorregión es el envejecimiento de su población, no se incluyen medidas específicas relativas a la protección de este sector de la población.

3. El impacto de la planificación de lucha contra la despoblación sobre los servicios públicos locales: espacio de decisión municipal y autonomía local

En definitiva, los planes autonómicos de lucha contra la despoblación son el resultado de un diagnóstico de la situación, fijan unos objetivos generales y diseñan la política pública de lucha contra la despoblación con remisión a la aprobación futura de las medidas concretas que integran dicha política, estableciendo, a lo sumo, los órganos, las figuras jurídicas y/o los procedimientos a través de los que se aprobarán. Ofrecen, por tanto, un "banco de medidas"[26] para la ejecución de esa política pública por parte de las Administraciones públicas implicadas o afectadas en la consecución de los objetivos previamente fijados. Y, adicionalmente, podemos considerar que no solo fijan unos objetivos generales hacia los que caminar, también intentan crear una imagen, un determinado modelo de sociedad en el ámbito rural, con una construcción narrativa emocional. Hay que tener en cuenta que en la pérdida o ganancia de población intervienen factores de índole económica, pero, también, social, endógenos y exógenos, que influyen en la decisión final de las personas de quedarse en un lugar o desplazarse a otro[27].

El plan aporta al ayuntamiento legitimidad para adoptar las actuaciones (decisiones) que tome. Hoy la Administración se justifica ante la ciudadanía por los planes: a través de la planificación se fija la estrategia de la actuación pública o de las herramientas de la nueva gestión pública, y los objetivos hacia los que caminar. La estructura procedimental de la planificación (diagnóstico, pronóstico, objetivos y medidas) se vincula con el princi-

26. Esta expresión es utilizada por Rodríguez de Santiago (2022: 46).

27. Navarro *et al.* (2023: 13). Sevillano (2023: 348) refleja el debate sobre si los jóvenes se marchan por "necesidad" o por "deseo", y muestra que el valor que los jóvenes conceden a la actuación de las Administraciones públicas no es el mismo en el medio rural que en el medio urbano: dado que los jóvenes del mundo rural conceden tanto valor a las políticas públicas, podemos afirmar que la integración de políticas de juventud en los planes contra la despoblación de las distintas Administraciones públicas podría tener un impacto significativo.

pio del Estado de derecho, porque introduce racionalidad en el ejercicio del poder por parte del Estado y suscita previsibilidad para los ciudadanos, que pueden comprender y anticipar los términos de ese ejercicio[28].

Por otro lado, la función directiva que cumplen estos planes no se limita a la fijación de dichos objetivos generales, sino que se extiende, también, a la evaluación y el seguimiento del plan, con determinación de los indicadores que se utilizarán para el cumplimiento de esta tarea, así como de los órganos encargados de realizarla y/o de los procedimientos a través de los que llevarla a cabo. Por tanto, aunque formal o nominalmente los planes no sean vinculantes, en cuanto que son meramente directivos, esto no supone que carezcan de fuerza vinculante. La función directiva puede actuar como mecanismo de coordinación (o de imposición de la vinculatoriedad del plan) fundamentalmente a través de los instrumentos de financiación o de los mecanismos de evaluación previstos en los propios planes. Se trata de criterios no estrictamente vinculantes, pero que deben ser tenidos en cuenta por el destinatario del instrumento que los establece. En este sentido, Rodríguez de Santiago (2022: 31-33) hace referencia a esta forma "débil" de vincular la característica de lo que se conoce como *soft law* o los mandatos de optimización.

Cuando lo que impone el plan es un principio o mandato de optimización, la Administración destinataria del plan podrá separarse de dicho mandato, pero tendrá que proporcionar una justificación convincente. No basta cualquier motivación que explique las razones de la desviación respecto de lo previsto en el plan. La decisión planificadora que vincula con la fuerza de un principio impone a la Administración destinataria del plan la realización de un juicio de ponderación, dado que la ponderación es "la institución dogmática central de la planificación"[29].

Con todo, en lo que aquí interesa, para los destinatarios del instrumento puede tener consecuencias el hecho de separarse de las previsiones del plan (en términos de pérdida de ventajas, de algún tipo de gravamen o de tener la carga de justificar su decisión). Por tanto, hay que ver, en cada caso,

28. Rodríguez de Santiago (2023: 49).

29. Rodríguez de Santiago (2023: 20-21), citando esta expresión de R. Whal, que aporta la siguiente definición: la planificación consiste en un procedimiento (tendencialmente riguroso) de obtención y elaboración de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico), de realización de un juicio de pronóstico sobre su evolución, de fijación de objetivos determinados y de decisión sobre los medios para alcanzarlos mediante la ponderación entre alternativas. Diagnóstico (comprensión analítica de situaciones actuales), pronóstico, objetivos y medidas para alcanzarlos son el contenido propio del procedimiento planificador. Y el plan es el resultado de un procedimiento de planificación.

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

el grado de concreción de esos indicadores y el procedimiento, así como el órgano al que se encarga esa evaluación. Igualmente, verificar si se establecen estímulos de cumplimiento del plan o de actuación conforme al plan (a través, por ejemplo, de subvenciones o desgravaciones fiscales), o si se prevén consecuencias negativas o de gravamen para el caso de no cumplimiento de sus objetivos o de actuaciones disconformes con el plan. Y, por último, si las medidas se concretan en una financiación adecuada que dé cobertura para su efectiva implantación.

En relación con el contenido material o sustantivo de dichos planes, en el plano lógico, la elección de los objetivos finales del plan constituye el primer elemento volitivo de la planificación. Esta selección de fines ya es una tarea caracterizada por implicar un tipo de discrecionalidad que se describe con la alusión a la Administración "conformadora" (frente a la meramente "ejecutiva")[30]. Pues bien, como se ha podido comprobar, un rasgo que comparten es que se caracterizan por la amplitud de los ámbitos o áreas de actuación que abarcan, muchos de los cuales tienen incidencia en la actividad de las entidades locales y de la vida local. Y efectivamente, en coherencia con las prioridades que de forma genérica se han establecido como esenciales en la lucha contra la despoblación, prestan una especial atención a la prestación de servicios públicos en el ámbito local y a la propuesta de medidas de mejora de las infraestructuras locales. Si descendemos a un análisis más concreto, en lo que afecta a las medidas referidas a la protección y asistencia a las personas mayores o de envejecimiento activo, vemos que los contenidos son algo más dispares. Es decir, que no todos los planes han vinculado los factores despoblación y mayores en el ámbito local.

De entre las medidas previstas en los planes que sí que vinculan estas dimensiones se pueden citar algunas, como las siguientes, que tienen como objetivos:

— Priorizar los fondos para servicios esenciales como atención médica, alimentos y medicamentos.

— El impulso de los servicios de teleasistencia y atención domiciliaria y la creación de servicios que faciliten la atención en el domicilio y en el entorno social más próximo: la inversión en tecnologías como la telemedicina y los sistemas de monitoreo remoto que permitan a las personas mayores permanecer en sus hogares.

30. Rodríguez de Santiago (2023: 22).

— Establecer servicios itinerantes que faciliten el acceso a los mismos a las personas en situación de dependencia: explorar modelos innovadores para prestar servicios, como farmacias y clínicas móviles, entrega de comidas a domicilio y centros de día itinerantes.

— Facilitar el acceso a los servicios que ofrezcan los centros residenciales ubicados en el municipio o en municipios próximos para personas en situación de dependencia que no sean residentes.

— Impulso de servicios de terapia ocupacional, fisioterapia, centro de día, comidas, lavandería, peluquería, podólogo, entre otros.

— Promover acciones coordinadas entre el Sistema de Servicios Sociales y de Atención a la Dependencia y el Sistema de Salud, en atención primaria y hospitalaria, así como la continuidad de cuidados en el municipio de residencia.

— Coordinar los esfuerzos y las iniciativas autonómicas y, en su caso, provinciales con y entre los municipios, para lograr economías de escala y garantizar niveles mínimos de servicio.

— Impulsar servicios relacionados con el envejecimiento de la población y el desarrollo de actividades que fomenten un envejecimiento activo.

— Propiciar los mecanismos para la promoción del ocio inclusivo y la integración de los mayores en su entorno, para combatir su aislamiento o situaciones de soledad.

— Desarrollar la capacitación digital de la población mayor y el acceso a las tecnologías de la comunicación para reducir la brecha digital generacional y favorecer el desarrollo de procedimientos y actividades digitales.

— Fomentar el voluntariado y las asociaciones comunitarias para complementar los servicios públicos.

— Gestionar o coordinar la gestión de actividades y centros de ocio o recreativos, incluidos bares o centros de hostelería, en el municipio, cuando no exista iniciativa privada o de forma complementaria a la misma.

Este listado de medidas invita, también, a abordar una reflexión en relación con la escasa atención que se presta a la gobernanza multinivel y al papel que puedan reservar las entidades locales en el desarrollo de estas

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

políticas públicas, más allá de algunas previsiones genéricas y poco concretadas relativas a la necesidad de coordinar esfuerzos o promover acciones coordinadas. A pesar de que estas medidas inciden claramente en la vida local y condicionan o tienen impacto sobre la actividad de las entidades locales, a partir de estas escuetas previsiones, poco espacio y atención parece dejarse a los municipios.

Por último, aunque existe una alta coincidencia respecto de los objetivos y ámbitos materiales cubiertos por estos planes y normas regionales, sin embargo, dando un paso más allá, la diferencia entre ellos podría estar en cómo se concretan estas medidas y si disponen de recursos adecuados disponibles para ser llevadas a cabo. Pero esto no lo podemos ver en la literalidad del contenido de dichos planes. Dicho contenido se caracteriza por la amplitud en el diseño de las áreas de actuación, que, sin embargo, contrasta con el menor detalle o especificación de la dotación presupuestaria para la ejecución de las medidas o de los criterios de distribución de los recursos económicos[31]. Ahí radican la posible trascendencia y el impacto real de estos planes y sus medidas sobre el diseño de la política pública de lucha contra la despoblación, en general, y sobre la acción de las Administraciones locales, en particular.

31. Egea de Haro (2022: 245).