CAPÍTULO 5

Consideraciones finales

La mayoría de los estudios, diagnósticos e, incluso, instrumentos públicos realizados sobre el reto demográfico y la despoblación ponen en evidencia el carácter transversal del problema, y reflejan la necesidad de que sean tomados en consideración en todas o, al menos, en muchas de las políticas públicas sectoriales, refrendando así la complejidad de estos fenómenos que afectan a nuestra sociedad, y el carácter interdisciplinar de la respuesta efectiva que se pretende dar a estos problemas. Y de forma más concreta, en lo que aquí interesa, se considera, entre los elementos para mantener o aumentar población de una entidad local, que es necesario que dicha entidad local, en función del tamaño poblacional, sea capaz de ofrecer, en cantidad y calidad, los servicios que demandan los ciudadanos. La falta de servicios o su baja calidad, los problemas de accesibilidad o el aislamiento son elementos determinantes, junto a otros factores, del progresivo abandono que han experimentado las zonas rurales españolas. Partiendo de esta premisa, las políticas de lucha contra la despoblación (plasmadas en los últimos tiempos en los variados planes de lucha contra la despoblación aprobados por las distintas Administraciones públicas) parece que deberían incluir, sin perjuicio de otras medidas, actuaciones destinadas a garantizar el acceso a las infraestructuras y a los servicios públicos esenciales para conseguir, con medidas de discriminación positiva, reconducir esta alarmante situación poblacional hasta alcanzar un nivel mínimo que garantice su sos-

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

tenibilidad[1], una "garantía de la situación actual, sin retroceso", similar a la cláusula de no regresión[2].

Y, en especial, el diseño y despliegue de estos servicios debería partir de una realidad: sin perder de vista el deseo (o la necesidad) de atraer población joven, una gran parte (y creciente porcentualmente) de la población rural es mayor y tiene necesidades de prestaciones sociales específicas.

Con un matiz importante: a pesar de que de las medidas implantadas a partir de los diferentes instrumentos (normativos o no) y de los planes de lucha contra la despoblación pudieran derivarse innegables efectos positivos sobre la calidad de vida de la población, hay que tener presente precisamente esa multitud de factores que intervienen en la fijación o pérdida de la población dentro de un territorio. La decisión final de los individuos de marcharse o quedarse en un lugar determinado está ligada no solo a razones de tipo laboral o de acceso a servicios públicos o privados, sino también a razones de tipo personal o emocional[3].

En resumen, para combatir la despoblación y atender adecuadamente a la población de mayor edad, las políticas públicas deben centrarse en garantizar el acceso a servicios esenciales. La despoblación amenaza la prestación de servicios públicos esenciales para los mayores, por lo que se hace necesario emprender soluciones que intenten garantizar que las necesidades de esta población vulnerable no se vean comprometidas por las tendencias demográficas. Y, para abordar el diseño adecuado y eficaz de estas políticas y las medidas que las integran, los Gobiernos locales deberían evaluar qué servicios se prestan actualmente a los mayores y determinar formas de mantener e incluso ampliar su disponibilidad: mejorar o ampliar el acceso al transporte, la atención sanitaria, los servicios sociales y la vivienda adecuada para permitirles seguir viviendo en comunidades en despoblación.

1. Bello Paredes (2023: 126).
2. Bello Paredes (2023: 145), que señala que este principio tiene su origen en la doctrina francesa y que se afirma expresamente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río, 2012), en el documento denominado: "El futuro que queremos". En España, además de su reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el ámbito urbanístico, este principio se ha incorporado a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en cuyo preámbulo (apartado III) se afirma: "este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental".
3. Navarro *et al.* (2023: 13, 17).

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

Estas políticas beneficiarían tanto a los mayores como a los municipios en su conjunto.

No hay duda de que, a medida que las poblaciones envejecen y se despueblan, los Gobiernos locales se enfrentan a desafíos cada vez mayores para prestar servicios públicos esenciales a los ciudadanos de edad avanzada. Abordar la soledad, el aislamiento y las condiciones de vida de los mayores que habitan en el medio rural debería ser una prioridad para cualquier política de lucha contra la despoblación. Es por ello que, aunque las políticas de lucha contra la despoblación pueden enfocarse en frenar la migración de los jóvenes, también deben centrarse en mejorar la calidad de vida de aquellos que no pueden o no desean mudarse: los planes de lucha contra la despoblación, si quieren no perder, también, a este colectivo, y si verdaderamente se aspira a asegurar un envejecimiento activo y saludable en el medio rural, deben tener en cuenta las necesidades de las personas mayores a la hora de diseñar las políticas públicas que pretenden poner freno o mitigar el fenómeno de la despoblación. Se han de proteger y mejorar los servicios que se prestan a nuestros mayores para garantizar su bienestar y evitar su aislamiento, con el fin de garantizar el acceso a servicios públicos de calidad para los mayores, contribuir a frenar la despoblación y mejorar la cohesión territorial.

Las necesidades principales que presentan las personas mayores pueden resumirse en las siguientes: 1) mantenimiento de un buen sistema de salud que atienda a sus peculiaridades; 2) prevención del riesgo de pobreza, sobre todo en edades más avanzadas; 3) sostenimiento de un sistema de pensiones que responda a las necesidades del momento, como principal medio para evitar la pobreza; 4) ofrecimiento de oportunidades de empleo para quienes lo deseen; y 5) creación y mantenimiento de servicios sociales que complementen las necesidades anteriores, tanto para las personas mayores autónomas como para las dependientes[4].

En definitiva, las prestaciones sociales, entendidas como aquellos servicios o prestaciones emprendidos por las Administraciones públicas que tienen como objetivo atender las necesidades específicas de determinados colectivos, detectar y prevenir las situaciones de marginalidad social, elevar la calidad de vida, promover el bienestar individual y colectivo, facilitar la adaptación recíproca y la integración de la persona y el medio social, etc.[5],

4. Así lo afirma Alemán Bracho (2013: 9), con cita del informe de Naciones Unidas de 2007: Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (2007: 9).
5. Garrido Juncal (2020: 80).

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

dirigidas a las personas mayores en el ámbito local, son fundamentales para mejorar su calidad de vida, favorecer su envejecimiento activo en el entorno en el que han desarrollado sus vidas y luchar contra la soledad y el aislamiento en las zonas rurales.

Teniendo en cuenta el planteamiento metodológico enunciado en el capítulo introductorio de este estudio, aquí se ha atendido primero a qué fenómenos de reforma o problemáticos son considerados como esenciales desde la perspectiva de las políticas públicas, así como sus posibles líneas de evolución, para luego, a continuación, proyectar este análisis sobre el derecho administrativo y, así, tratar de dilucidar en qué medida este derecho estimula o frena las reformas identificadas como necesarias o en proceso por la ciencia de la administración y por dichas políticas públicas. Se ha prestado una especial atención al régimen competencial atribuido a los municipios en el ámbito de las prestaciones sociales en la legislación básica local (y su relación con las competencias autonómicas) y al contenido de los diversos instrumentos (leyes, estrategias, planes) aprobados para hacer frente a la despoblación.

Pues bien, a partir de esa visión, en las páginas anteriores se ha mostrado, como elemento con impacto (o, si se prefiere, como una consecuencia) en el fenómeno de la despoblación, la interrelación entre el envejecimiento de la población y la necesidad de prestar servicios de calidad a este segmento de la población. Las diversas estrategias internacionales, europeas y nacionales señalan la necesidad de actuar sobre y desde las comunidades rurales en despoblación, fortaleciendo sus servicios públicos y la atención a los mayores. Y más si tenemos en cuenta el predominio de la orientación de las políticas públicas relativas a los servicios sociales hacia el envejecimiento en casa, esto es, la asistencia a los mayores en su domicilio. Esto hace que, en lo que al fenómeno de la despoblación se refiere, progresivamente, se vaya a agudizar el impacto del envejecimiento de la población rural.

En este modelo, en el que se fomenta el mantenimiento de los mayores en su lugar de origen o de residencia, prestándoles servicios sociales de calidad, las entidades locales juegan un papel fundamental en la prestación de las demandas sociales y en la atención de las personas mayores. Por cercanía y proximidad están en una posición singular que les permite conocer de primera mano cuáles son esas necesidades en cada caso concreto y diseñar políticas locales eficaces y justas que tomen en consideración sus preferencias políticas, pero también los requerimientos de los mayores afectados, dentro de los condicionantes que impone el marco jurídico-normativo.

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

Y, dado el protagonismo de la Administración municipal en este ámbito, parece razonable que se garantice que las corporaciones locales dispongan de medios suficientes y de instrumentos adecuados que permitan el mantenimiento y la continuidad en la prestación de los servicios sociales a mayores, que sigue siendo un espacio propio de intervención municipal en la atención de las demandas de este colectivo. Y, así, puede ser un buen ejemplo de referencia la crisis sanitaria y social producida por la COVID-19, durante la que se puso claramente en evidencia que los ayuntamientos tienen y tendrán mucho que hacer en este ámbito: en la prestación de una demanda creciente de servicios sociales, en general, y en relación con la asistencia a los mayores, en particular. Esto les obligó tanto a organizar o reorganizar el funcionamiento de la Administración local como la propia provisión de servicios[6]. Los mayores constituyeron, sin ninguna duda, el colectivo más golpeado por la pandemia, tanto desde el punto de vista sanitario como desde el punto de vista de la petición de auxilio social. Además de ser la principal población de riesgo, se agrava su situación debido al confinamiento: aumenta su dependencia, sufren la pérdida de cuidadores (por enfermedad de los mismos o por el propio confinamiento), se intensifican el aislamiento y la soledad, impacto psicológico (inseguridad, miedo, incertidumbre), cierre de centros de día y de actividades de ocio para mayores, prohibición de visitas de familiares, etc. Y, por supuesto, la dramática situación vivida en los centros residenciales de mayores, mayoritariamente de titularidad privada, pero también de titularidad/gestión pública, generalmente autonómica y algunos, aunque minoritariamente, de titularidad/gestión municipal.

De la crisis sanitaria y social vivida en los últimos años deberíamos ser capaces de sacar una lección aprendida que nos permitiera, para el futuro, considerar una prioridad dedicar recursos suficientes y adecuados a las políticas sociales y que estas se definan de manera eficaz y, a poder ser, por aquellos sujetos públicos que están en mejores condiciones de llevarlas a cabo. Quizá que se tenga en cuenta a los municipios en el diseño de estas políticas puede suponer ir en el camino señalado. La variedad, la intensidad y la inmediatez de las actuaciones emprendidas por las entidades locales en los momentos de mayor necesidad social demuestran la eficiencia en la adaptación a nuevas circunstancias de las Administraciones locales, de las que se ha afirmado que disponen de mayor capacidad de innovación institucional que el resto de los niveles de gobierno[7].

6. En este sentido, también, Navarro Gómez (2020).
7. Navarro Gómez (2020).

Y, sin embargo, al proyectarse las líneas generales que definen las políticas públicas de protección de los mayores y la relevancia que tienen en relación con las políticas para hacer frente a la despoblación sobre las normas y sobre los diferentes instrumentos o estrategias de lucha contra la despoblación rural, comprobamos que, en realidad, en primer lugar, no se reserva un auténtico espacio, en su diseño e implementación, a las entidades locales; y cómo, además, no siempre se presta una especial atención a los mayores, al no tener en cuenta el cruce de las variables despoblación y envejecimiento demográfico rural.

Los Gobiernos locales se enfrentan a la difícil tarea de equilibrar las necesidades de una población envejecida con los desafíos económicos planteados por la despoblación. Y así, dentro de estas dificultades y equilibrios, como se señaló en el capítulo anterior, existen experiencias interesantes y, en ocasiones, innovadoras y creativas de estrategias para abordar este problema y que garanticen la dignidad y el bienestar de la población local, en general, y en especial de los adultos mayores, incluso en las comunidades más aisladas.

La falta de medios de los municipios rurales o el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarias, conducen a que el diseño de la estrategia de lucha contra la despoblación se aborde a nivel supramunicipal, autonómico y estatal. Es necesario asumir la necesidad de establecer planes y programas que permitan articular las actuaciones de todos los niveles de poder territorial[8], que es una tarea pendiente. Esto permitiría tomar en consideración a todos los actores con algo que decir en este ámbito y, adicionalmente, evitar las distorsiones o incoherencias existentes. En esta línea, entre las propuestas que se fijaron en la Comisión de Despoblación constituida por la FEMP y en su listado de medidas para luchar contra la regresión demográfica (2017) se incluye la constitución de una mesa estatal contra la despoblación, integrada por representantes de los tres niveles de administraciones territoriales: locales, autonómicas y estatal. Todo ello, según se afirma, con la finalidad de lograr compromisos presupuestarios y tributarios para fomentar el desarrollo local, el empleo, los servicios públicos, las infraestructuras, la vivienda y otros objetivos de reequilibrio demográfico.

Desde luego, la despoblación se puede medir con distintas escalas (nacional, regional, comarcal y local), y la elección de la escala de medición no es neutra, pues determina también qué actores y qué instrumentos

8. López Ramón (2020a: 126).

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

normativos, políticos y administrativos son los adecuados en cada caso. Teniendo en cuenta nuestro modelo territorial, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la prestación de un buen número de los servicios básicos de sus vecinos. Por ello, parece que, sin perjuicio de las actuaciones que puedan llevarse a cabo en el ámbito estatal, en el marco de una estrategia general de lucha contra la despoblación, o de la iniciativa y planificación autonómica en este ámbito, debería dejarse también un espacio protagonista a las entidades locales a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en esta materia. Sin embargo, en España, las iniciativas políticas, normativas y a través de instrumentos de planificación en este ámbito, se han concentrado en los niveles estatal y autonómico, con escaso o nulo espacio para la intervención de la Administración local[9].

En conclusión, y teniendo en cuenta todo lo anterior, parece razonable que, en primer lugar, se hagan efectivas las previsiones contenidas en el diseño programático que de la política de mayores y de la política de lucha contra la despoblación se realiza en las distintas estrategias, nacionales y autonómicas, en las que la cooperación interadministrativa (también con los municipios) desempeña un papel clave. En este sentido, merece ser destacada la reciente reforma de la LBRL llevada a cabo por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que ha añadido contenidos que afectan a la atribución de competencias a los municipios, y que parece estar pensando precisamente en la gestión de los servicios públicos de los municipios pequeños. En concreto, introduce un nuevo art. 28 LBRL, según el cual "podrán establecerse, en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, […]". Pero, eso sí, la aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la comunidad autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia y, en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas.

Para lograr una auténtica actuación conjunta y de cooperación, sería importante llegar a un acuerdo político multinivel para configurar el mapa de los territorios despoblados y desfavorecidos, para articular programas entre comunidades autónomas y entidades locales, así como

9. Navarro *et al.* (2023: 13, 17-18).

para la gestión de los fondos disponibles. En esta articulación de las relaciones administrativas multinivel pueden intervenir, de manera importante, además de los municipios, las diputaciones provinciales o los consejos comarcales, de acuerdo con su organización territorial. Esto supone, en definitiva, que las comunidades autónomas y los Gobiernos locales deben jugar, en sus relaciones, un papel diferente al actual, entablando una auténtica colaboración (y no solo una coordinación de actuaciones desde las comunidades autónomas) y determinando estrategias eficaces y eficientes comunes[10].

Por otro lado, la lucha contra la despoblación requiere de Gobiernos locales fuertes y sostenibles, y esto incluye una financiación municipal adecuada. Se debe abordar de una vez la tantas veces reclamada reforma del sistema de financiación local, pues el sistema actual claramente beneficia a los municipios de más población, que disponen de una mayor capacidad tributaria, colocando a los pequeños municipios en una situación de escasa disponibilidad de recursos. Los pequeños municipios se ven obligados a ejercer las mismas competencias y a trabajar con las mismas reglas de funcionamiento que los demás ayuntamientos. Y, para ellos, dichas atribuciones y tales pautas resultan manifiestamente inadecuadas, en cuanto demasiado extensas, complejas y rígidas, debido a que están pensadas para Administraciones de mayores dimensiones, con más recursos. Esto dificulta su actuación y afecta a la eficacia y la eficiencia en la respuesta que son capaces de dar a las demandas de sus vecinos[11].

Tal y como ha declarado el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en su Recomendación 465 (2021), España carece de un sistema de nivelación financiera intermunicipal que proteja a los municipios con mayor debilidad financiera, tal y como exige el art. 9.5 CEAL. Un matiz respecto a lo afirmado anteriormente: el actual sistema de financiación local beneficia a los grandes municipios urbanos y perjudica a una buena parte de los municipios rurales, aunque no a todos. En especial, a los municipios rurales medianos que vertebran la actividad económica y los servicios de su espacio comarcal, y ello porque el régimen de transferencias regulado en la Ley de Haciendas Locales no tiene una función niveladora o ecualizadora, ya que asegura primariamente la sostenibilidad financiera de los municipios muy grandes, y presta una atención secundaria a los municipios medianos y pequeños. Adicionalmente, se puede considerar que el actual régimen de transferencias estatales, el regulado en la Ley de Haciendas

10. Estas ideas, con algún matiz, en Molina Ibáñez (2019: 167).
11. Almeida Cerreda (2023a; 2023b: 60).

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

Locales, no es conforme con la estrategia estatal de reto demográfico. Porque no favorece la sostenibilidad económica de aquellos municipios rurales que, teniendo unas dimensiones y una capacidad de gestión suficiente, con mejores ingresos podrían desplegar estrategias de iniciativa económica local, ofrecer más y mejores servicios públicos, y coadyuvar a la sostenibilidad de los servicios privados. Podrían, en suma, generar atractivos demográficos competitivos con los de las grandes ciudades[12].

Además, *de facto*, las estrategias de ordenación territorial de alcance autonómico, y los múltiples planes y estrategias estatales y autonómicos aprobados para hacer frente a la despoblación, dejan, como ya se ha indicado, un escaso papel a los municipios, que son, básicamente, perceptores y gestores de subvenciones para la ejecución de políticas supralocales contra la despoblación. Así, las múltiples actuaciones contra la despoblación previstas por el actual Plan Estatal de Recuperación, Transformación y Resiliencia se han desarrollado a través de numerosas convocatorias de subvenciones (muchas de ellas territorializadas en las comunidades autónomas) para los concretos objetivos o acciones fijados en cada convocatoria. Todas estas medidas sin duda que pueden tener efectos directos y positivos contra la despoblación. Pueden estimular la actividad económica y la prestación de servicios en las áreas rurales. Pero no están promoviendo Gobiernos locales robustos y sostenibles que puedan diseñar sus propias estrategias de sostenibilidad[13]. Esta problemática, común a todas las Administraciones locales españolas, es aún más grave en el conjunto de los municipios de menores dimensiones[14].

En consecuencia, la uniformidad del régimen local español, en sus vertientes normativa y financiera, empeora, de modo decisivo, la asfixia de los ayuntamientos de dimensiones más reducidas. Los escasos recursos humanos, económicos y materiales de los que disponen, y las complicadas reglas de gestión impuestas desde la normativa general, les impiden llevar a cabo una eficiente prestación de calidad de los servicios públicos esenciales para su población. Esto es, el marco jurídico-económico existente determina que los pequeños municipios carezcan de la capacidad administrativa y financiera suficiente para ejercer sus funciones y realizar las actividades que les impone la legislación de régimen local, básica y de desarrollo, y la legislación sectorial. Y esto tiene un innegable impacto negativo sobre la agudización de la despoblación de los municipios menores. Para revertir tal situación y

12. Velasco Caballero (2022: 7-8).
13. Velasco Caballero (2022: 7).
14. Almeida Cerreda (2023b: 60).

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

permitir que los municipios cumplan, de forma adecuada, con sus misiones propias, y sirvan, además, a la consecución de otros objetivos de interés general, como la lucha contra la despoblación y la protección de los mayores que residen en ellos, se debe proceder a dotarlos de estatutos específicos, adaptados a sus necesidades y peculiaridades, y que aseguren no solo la diversificación competencial, sino también la diferenciación estructural[15].

En relación con la financiación, España debería introducir una corrección de fondo en la Ley de Haciendas Locales. Esa reforma debe responder a las exigencias de la Carta Europea, tal y como la ha interpretado y aplicado el Consejo de Europa. Cualquiera que sea el sistema nacional de nivelación financiera intermunicipal, habrá de respetar algunas exigencias procedimentales mínimas entre las que se incluye la participación de las entidades locales en la definición del sistema de distribución de las transferencias niveladoras[16]. Llama la atención que ninguno de los modelos de reparto de financiación local existentes en la actualidad en España toma en consideración variables que pueden ser muy relevantes desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación, tales como el envejecimiento de la población o la dispersión de los núcleos poblacionales, lo que no es conforme con la estrategia estatal de reto demográfico[17].

La apuesta por la implementación de políticas públicas y sistemas de organización territorial que potencien la cohesión y el equilibrio urbano-rural resulta indispensable, y esto se refleja, también, en la política territorial de la Unión Europea[18], ya que esa es una reflexión general que también preocupa a organizaciones europeas, como el Consejo de Europa. Así, la Recomenda-

15. Almeida Cerreda (2023a; 2023b: 61, 68-77), que, sin ánimo de exhaustividad y a modo de ejemplo, enuncia algunas cuestiones en las que la normativa estatal y autonómica tendría que llevar a cabo las necesarias modificaciones y ajustes: a) la configuración de los órganos municipales, reforzando la posición institucional del alcalde, al que se le debería atribuir las competencias de tipo administrativo, y reconocer una verdadera potestad normativa propia; b) las reglas de actuación de la Administración local, eximiendo a los pequeños municipios de la obligación de elaborar instrumentos de planificación (plan normativo anual; plan de contratación anual o plurianual, o el plan estratégico de subvenciones), además de flexibilizar para ellos las reglas en materia de contratos públicos; c) la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponden y modificar el régimen del desarrollo y prestación conjunta o agrupada de funciones y servicios: delegaciones intermunicipales y las encomiendas intermunicipales de competencias, así como fórmulas de prestación conjunta, ágiles y poco burocráticas, como son la gestión compartida convencional y las agrupaciones o comunidades de municipios; d) la mejora de la financiación; e) la mejora de las disposiciones referidas al incentivo de la participación vecinal y de la democracia local; f) la mejora de las disposiciones relativas a las relaciones interadministrativas e intergubernamentales. Sobre la gestión compartida como instrumento jurídico de revitalización del medio rural, González Bustos (2023: 60 y ss.).

16. Velasco Caballero (2022: 27, 29); Martínez Sánchez (2023: 252).

17. Martínez Sánchez (2023: 252, 265-268).

18. Navarro *et al.* (2023: 17).

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

ción 429 (2019) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) señala que ya ha pasado la época de los Estados-Nación de los siglos XIX y XX y hay que recuperar la ciudad como lugar de agregación y como lugar de ejercicio de los derechos fundamentales. Igualmente, la Agenda Urbana Europea (aprobada en 2016) nos dice que las ciudades europeas han de participar en la elaboración de las políticas generales que conciernen a importantes servicios sociales, empezando por planes piloto que están en marcha, sobre la inclusión de los migrantes, la política de vivienda, la pobreza urbana, gran parte de temas de cambio climático, etc.[19].

Incluso, dando un paso más, ha de tomarse en consideración la posición de los municipios no solo en la definición de sus propios intereses, sino también participando en la codecisión, en la formulación de la política autonómica e, incluso, nacional, haciendo efectiva la tan frecuentemente proclamada cogobernanza. El documento *Visión a largo plazo para las zonas rurales*, elaborado por la Comisión Europea en 2021, contiene una estrategia que enumera las acciones a las que se compromete la Comisión para revitalizar las zonas rurales, e invita a todos los interesados (Estados miembros, autoridades regionales y locales, sociedad civil, empresas, particulares) a trabajar conjuntamente en la consecución de los objetivos que se plantean. Destacadamente, entre las propuestas se incluye la implantación de la llamada "lente rural" (*rural proofing*), que pretende fomentar que, previamente a la implantación de políticas públicas, se realice un análisis de su impacto en las zonas rurales que tenga en cuenta y se alinee con las necesidades y la realidad del mundo rural. Supone que se debe garantizar normativamente la participación activa de las entidades locales en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Este principio se ha reflejado en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, cuya disposición adicional sexta establece que el Gobierno impulsará un mecanismo rural de garantía que incorpore la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas. La implantación de este mecanismo rural de garantía permitiría poner esa lente local que integraría la visión rural y daría visibilidad al mundo local en la legislación general del Estado, en beneficio de los territorios rurales y sus instituciones de gobierno[20]. Y que, por tanto, a los municipios se les reconozca un papel protagonista, un rol determinante, definidor, no de mero ejecutor de polí-

19. En este sentido, Font i Llovet (2020: 28-30), para el que el papel de los municipios, en el futuro inmediato, irá más allá del municipio clásico: también los servicios a las personas alcanzarán esa dimensión urbana y ciudadana predominante.

20. Navarro *et al.* (2023: 15-16), Picón Arranz (2023: 125).

ticas ajenas, a través del mecanismo rural de garantía (*rural proofing*), que vendría a ser como el principio de subsidiariedad aplicado a la garantía de la participación de las Administraciones locales, y que se vincula con el principio constitucional de la autonomía local del art. 137 CE[21].

Los intentos por corregir las corrientes migratorias de huida del ámbito rural tendrán mayores posibilidades de prosperar si parten de las propias comunidades afectadas, si tienen en cuenta las necesidades y preferencias de los municipios, que tengan voz y sean tomados en consideración como entidades fuertes, dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses y agentes activos del proceso de dinamización del ámbito rural. Hasta ahora, parece que la promoción del desarrollo rural por impulsos externos produce escasos efectos positivos y de débil permanencia temporal, además de poder activar reticencias de las propias entidades locales ante la amenaza de una posible pérdida de su identidad[22].

21. Bello Paredes (2023: 145), que señala que la primera plasmación de este principio tuvo lugar en el año 2016, en la "Declaración de Cork 2.0. Una vida mejor en el mundo rural", en la que se propuso para toda Europa este mecanismo con el objetivo de que las comunidades rurales fuesen escuchadas y tenidas en cuenta, tanto en el diseño de las políticas y los presupuestos como en su aplicación. El punto 1 de la Declaración afirma que debe existir un mecanismo rural de garantía que asegure que este aspecto se refleje en las estrategias y políticas de la Unión Europea.

22. Esto explicaría, precisamente y como ejemplo, la resistencia mostrada a utilizar la opción de las fusiones de municipios, que conlleva la desaparición de las entidades jurídicas de origen y que ha tenido una casi nula aceptación por parte de los municipios españoles. López Ramón (2020a); Domínguez Martín (2021b).

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