Servicios sociales, envejecimiento poblacional y lucha contra la despoblación

Mónica Domínguez Martín
Profesora titular (acreditada a catedrática) de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. Hacia una reforma de la legislación de discapacidad y de dependencia: la apuesta por una política de proximidad de los servicios sociales. 2. Las personas mayores como colectivo vulnerable y la demanda de servicios asistenciales. 3. El mandato constitucional de protección de la tercera edad y la distribución de competencias en la protección de los mayores. 4. Configuración de los servicios de protección y atención a las personas mayores: el papel de los municipios. 4.1. La relación entre las competencias autonómicas y las locales en la prestación de los servicios sociales. 4.2. Las prestaciones que integran la acción municipal en favor de los mayores. 4.3. La orientación de las políticas públicas y los servicios sociales a los mayores hacia el envejecimiento en casa. 4.4. Los servicios de atención residencial a los mayores. **5. El impacto de la planificación de lucha contra la despoblación sobre los servicios públicos locales: espacio de decisión municipal y autonomía local. 6. Consideraciones finales. 7. Bibliografía.**

1. Hacia una reforma de la legislación de discapacidad y de dependencia: la apuesta por una política de proximidad de los servicios sociales

El 15 de febrero de 2024 se aprobó la reforma del art. 49 CE, que es, sin duda, un hito en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias. Esta reforma se aprueba para adaptar la Constitución Española al marco de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece el abordaje de la discapacidad desde un enfoque de derechos humanos y mandata a los poderes públicos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

a impulsar políticas que garanticen la autonomía e inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles.

Tras la reforma del art. 49 CE, el 11 de febrero de 2025 el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de reforma de las leyes de dependencia y de discapacidad. De hacerse afectiva esta reforma, en lo que aquí interesa y teniendo como punto de partida la citada Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, puede incluirse, como principio orientador de las políticas públicas, la permanencia de las personas en situación de dependencia en el entorno en que desarrollan su vida.

La modificación del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social incluiría medidas de extensión de derechos y de apoyo a la participación comunitaria de las personas con discapacidad. Con estas medidas se reforzarían las garantías de autonomía e inclusión social de las personas con discapacidad y su permanencia, si así lo desean, en su comunidad y entorno.

Por otra parte, la reforma de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) supondría afrontar el reto de superar la cultura asistencialista y orientar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) hacia un modelo basado en el enfoque de derechos y en la vida independiente con una atención personalizada, que mantenga conectadas a las personas en situación de dependencia con su entorno comunitario, respete su voluntad y les permita, en su caso, con los apoyos necesarios, tener el control sobre las decisiones que afectan a su propia vida con el máximo grado de libre determinación.

No cabe duda, por tanto, de que estas normas están apostando por una "política de proximidad" y de "territorialización" de los servicios sociales, esto es, por el mantenimiento de las personas en su entorno social y territorial. En esta línea, y en lo que aquí interesa, el documento de Naciones Unidas *Estudio Económico y Social Mundial 2007: el desarrollo en un mundo que envejece*[1], en el que se afirma que "los países desarrollados tienen que ampliar la prestación de cuidados oficiales a largo plazo para las personas mayores, incluida la vida en centros especializados, y organizar servicios alternativos para que las personas mayores puedan envejecer en su hogar si así lo desean".

1. Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (2007: 9). *Estudio Económico y Social Mundial 2007: el desarrollo en un mundo que envejece*. http://www.un.org/es/.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Estas reformas normativas anunciadas, con su apuesta por el mantenimiento de las personas con discapacidad o en situación de dependencia en su entorno, tendrían un fuerte impacto en las zonas rurales, que sufren de manera especialmente intensa el envejecimiento de su población y donde, relacionado con ello, tiene una mayor incidencia el número de personas en situación de dependencia. A ello se suma al fenómeno de la despoblación que afecta a gran parte del territorio español, pero, destacadamente, en los núcleos rurales pequeños. Es muy probable que, para cumplir estos objetivos, la reforma proyectada afecte a los servicios de teleasistencia y de ayuda a domicilio, consolidándolos o ampliándolos a las actuaciones desarrolladas en el entorno comunitario próximo al domicilio de las personas en situación de dependencia. Esto implicaría la necesidad de reconfiguración de los servicios sociales. Y, en este contexto, no estaría de más tomar en consideración la posibilidad de repensar la distribución de competencias y responsabilidades entre comunidades autónomas y entidades locales, además de dotar al sistema de coherencia, atendiendo a las medidas previstas en los instrumentos de lucha contra la despoblación que, en muchas ocasiones, muestran una especial sensibilidad para acercar los servicios sociales a las personas mayores y dependientes que habitan en el ámbito rural.

2. Las personas mayores como colectivo vulnerable y la demanda de servicios asistenciales

El colectivo que se engloba dentro del sector de las personas mayores se caracteriza por su diversidad y heterogeneidad, atendiendo a diversos factores: la diferencia de edad dentro del grupo, el género, los ingresos económicos, el estado de salud y el nivel de dependencia, el nivel cultural, la participación social, etc. Esto implica que no se puede trazar un perfil único (Alemán Bracho, 2013: 8), pero sí podemos afirmar que, como grupo, las personas mayores constituyen uno de los colectivos más vulnerables a las situaciones de dependencia, que requieren la prestación de servicios específicos que atiendan a sus necesidades.

El Informe *Servicios sociales dirigidos a las personas mayores*[2], que recoge la información a fecha de 31 de diciembre de 2022, afirma que la población a la que se dirigen estos servicios, es decir, las personas de 65 y más años, asciende a 9 687 776 y representa el 19,99 % del total de la población española.

2. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2022). S*ervicios sociales dirigidos a las personas mayores*. Disponible en https://imserso.es/el-imserso/documentacion/estadisticas/servicios-sociales-dirigidos-a-personas-mayores-en-espana-diciembre-2022 (consulta realizada el 1 de marzo de 2025). Más datos sobre envejecimiento de la población en España, en Bianchi-Calero y Cabrera (2024); Gifreu Font (2024: 64-65) y García Rubio (2024: 183-186).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

La vulnerabilidad de los mayores se vincula a diferentes factores (Díez Sastre, 2020): sus especiales necesidades de atención, cuidado y residencia; problemas de adaptación derivados de la digitalización (Fuentes y Vivas, 2024: 480-493); su dificultad para participar activamente en la sociedad, entre otros extremos. Como se ha señalado, tiene una especial incidencia sobre las políticas de protección a los mayores el fenómeno de la despoblación del ámbito rural español, aunque, en realidad, ya no solo afecta a los municipios netamente rurales, sino también a los semiurbanos e incluso a las ciudades intermedias. Pero aquí debe tenerse en cuenta, además, que, sin que ello suponga revertir el proceso de despoblación de las zonas rurales, existe una tendencia creciente de llegada de nuevos habitantes, fundamentalmente personas mayores que se jubilan y que deciden volver a sus lugares de origen, en el ámbito rural. Y ello supone incrementar aún más el envejecimiento de la población rural.

Entre los servicios públicos relevantes para la calidad de vida se cuentan servicios esenciales de competencia propiamente local o participados por los municipios o donde su intervención es determinante, aunque también muchos de competencia supralocal (Domínguez Martín, 2024: 51, 101-107; Pacheco-Mangas, 2022), siendo los más relevantes los servicios sanitarios, de asistencia social y de vivienda. En general, el envejecimiento de la población está asociado a una mayor demanda de servicios asistenciales, fundamentalmente en el ámbito sanitario y social, por parte de una población dependiente cada vez más amplia y con mayores necesidades de servicios y prestaciones sociales[3]. En el medio rural estos problemas se acentúan por el encarecimiento de las infraestructuras y la menor accesibilidad a los servicios por la dispersión de la población rural, más si se tiene en cuenta que una de las notas características del mundo rural es su alto índice de envejecimiento, que requiere un mayor esfuerzo en el desarrollo de la política de los cuidados de larga duración (Sanz Larruga, 2021: 120-121).

El contenido de la política de mayores tiene su centro de gravedad en los servicios sociales orientados a la prevención de riesgos, la atención de necesidades y la promoción del bienestar del individuo (Egea de Haro, 2020). El paradigma del envejecimiento activo genera una amplia aceptación a

3. Eurostat (2020) señala que el envejecimiento de la población es un fenómeno que probablemente tenga un impacto considerable en la mayoría de los aspectos de la sociedad y la economía, incluidos la vivienda, la atención médica y la protección social, los mercados laborales, la demanda de bienes y servicios, la sostenibilidad macroeconómica y fiscal, las estructuras familiares y los lazos intergeneracionales. Eurostat (2020). *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-02-20-655 (consultado el 25 de abril de 2025).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

nivel institucional desde su impulso en los años 90 del siglo pasado por la Organización Mundial de la Salud, y tiene como resultado la existencia de programas de envejecimiento activo y de promoción de un envejecimiento saludable cada vez más extendidos en todos los niveles de gobierno. En 2016, la 69.ª Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud adoptó la "Estrategia y plan de acción mundial sobre el envejecimiento y la salud (2016-2010)" y el "Decenio del Envejecimiento Saludable (2010-2030)" (De Guerrero Manso, 2024, 337-352). Igualmente, la atención a las personas mayores se ha convertido en uno de los objetivos primordiales de la Unión Europea, que quiere ancianos activos, pero que también incentiva estas medidas desde el pragmatismo de optimizar los ingentes gastos en sanidad que se avecinan, porque mayor longevidad no va asociada necesariamente a mayor calidad de vida, pero, desde luego, a lo que sí que va asociada, en general, es a una mayor (y por más tiempo) demanda de prestaciones sociales (Lauroba Lacasa, 2018: 50; sobre el paradigma del envejecimiento activo o saludable, Astier *et al*., 2018: 76-78; De Guerrero Manso, 2024: 333-338).

En el plano nacional, el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores aprobó el 30 de noviembre de 2017 la denominada *Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato 2018-2021*, que apuesta también por el concepto de "envejecimiento saludable". Las leyes autonómicas de servicios sociales y/o de atención a los mayores también prevén la adopción de similares planes estratégicos. El carácter programático de la política de mayores se manifiesta en el predominio de la identificación de principios y objetivos de gestión amplios, haciendo abstracción de los medios, en la pluralidad de áreas de actuación que se enuncian y en la promoción de la coordinación entre distintos niveles de gobierno y unidades administrativas (Egea de Haro, 2020).

Igualmente, en la política municipal de mayores se observa un énfasis, bajo el paradigma del envejecimiento activo, en el desarrollo de actuaciones para responder a las necesidades de las personas mayores y garantizar e incrementar la autonomía de los individuos en una edad adulta cada vez más prolongada. En esta línea, la red de "ciudades y comunidades amigables con las personas mayores" creada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) reúne precisamente a entidades locales de todo el mundo comprometidas con la creación de espacios inclusivos y accesibles a las personas mayores. A partir de este paradigma, los Gobiernos locales incluyen entre sus objetivos garantizar que el envejecimiento no limite la participación del individuo en la sociedad ni condicione su decisión en aspectos esenciales como la elección de la residencia o la participación en la actividad económica. En ese

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

contexto, promueven y gestionan una gran variedad de políticas públicas relacionadas, fundamentalmente, con la prestación de servicios sociales a personas mayores (de atención domiciliaria y de cuidados en centros especializados, pero también de fomento de actividades de ocio y cultura), y con la garantía de su derecho a la ciudad (Domínguez Martín, 2024: 51; Gifreu Font, 2024: 67-69).

Los programas municipales de subvenciones más extendidos son, con diferencia, los que pretenden promover la oferta de actividades lúdicas, culturales, formativas, terapéuticas y deportivas a disposición de los mayores que residen en el municipio. Aunque mucho menos extendidas que las anteriores, otras líneas relativamente comunes de subvención son las ligadas a facilitar las condiciones de la vivienda (políticas de "envejecimiento en casa", *aging at home*) (Chinchilla y Domínguez, 2024: 172, 175-176; Domínguez Martín, 2024: 52, 105; Chinchilla Peinado, 2019), a los problemas de vulnerabilidad económica y social de los mayores y a la promoción de la autonomía e integración de los mayores. Aunque la promoción del envejecimiento activo no es la única finalidad de las subvenciones que otorgan los ayuntamientos en el ámbito de sus políticas de mayores, se pueden identificar tres tipos fundamentales de programas municipales de subvenciones para el envejecimiento activo: los programas de subvención cuya finalidad es financiar las actividades organizadas en el marco de los centros y asociaciones de mayores del municipio; los programas de subvención cuya finalidad es apoyar financieramente los convenios que celebra el ayuntamiento con entidades ajenas al municipio o no directamente ligadas a los mayores, para que estas presten servicios y organicen actividades ligadas al envejecimiento activo en el municipio; y, por último, los programas en los cuales son los mayores quienes perciben la subvención para sufragar el coste que supone para ellos la participación en una determinada actividad (Pastor Merchante, 2020).

3. El mandato constitucional de protección de la tercera edad y la distribución de competencias en la protección de los mayores

Desde el punto de vista jurídico, es claro el mandato contenido en el art. 50 de la Constitución Española, dentro del Capítulo Tercero del Título I ("principios rectores de la política social y económica"), que impone la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad "mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio". Esto constituye un "mandato vinculante de actuación" (Rodríguez de Santiago, 2007: 44) cuyos destinatarios son todos los poderes del Estado, todas las Administraciones públicas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Los aspectos ligados al sistema de pensiones o la atención a la dependencia se incluyen dentro de las competencias exclusivas del Estado, como la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y obligaciones (art. 149.1.1 CE).

Si nos centramos en la dimensión puramente prestacional, el contenido asociado a las prestaciones sociales a mayores encaja en las competencias de las comunidades autónomas en materia de asistencia social conforme al art. 148.1.20 CE y los estatutos de autonomía, que han asumido esta competencia en materia de asistencia social. Incluso algunas comunidades autónomas reconocen directamente en sus estatutos de autonomía derechos relacionados con la protección y la atención a las personas mayores. Los estatutos coinciden en establecer el deber de los poderes públicos de garantizar el desarrollo autónomo e independiente de los mayores y su plena integración en la vida social, apostando por la promoción del envejecimiento activo y las relaciones intergeneracionales como elementos centrales para alcanzarlos (Egea de Haro, 2020).

Luego, ya en el plano de la legalidad ordinaria, estas competencias (y los servicios y prestaciones que las integran) se concretan en la legislación autonómica correspondiente sobre servicios sociales y, en algunos casos, en las leyes específicas sobre la atención a personas mayores, reservando también un papel para los municipios en la prestación de estos servicios, en los términos que luego se expondrá: el municipio constituye la primera línea de contacto del ciudadano con la Administración, por proximidad y accesibilidad; incluso cuando se trata de prestaciones o competencias que no son propiamente municipales, los ciudadanos canalizan sus demandas a través de los ayuntamientos en primer lugar.

Un elemento clave en la configuración de los servicios sociales a mayores lo constituye el sistema establecido por la Ley de Dependencia (LAPAD), porque una parte importante de las prestaciones a personas mayores se integran dentro de esta legislación. Aunque no todas las personas dependientes son personas mayores, lo cierto es que su tasa de dependencia es muy elevada. De acuerdo con el sistema creado por la Ley de Dependencia, todos los actores públicos (Estado, comunidades autónomas y entidades locales) han de estar involucrados en la garantía de los derechos subjetivos a las prestaciones correspondientes a las personas que tengan reconocido algún grado de dependencia. Ahora bien, esto no significa que la prestación de servicios a mayores se agote en los mandatos del sistema de dependen-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

cia. Numerosos usuarios que no están cubiertos por el sistema diseñado por la Ley de Dependencia, sin embargo, reciben servicios asistenciales.

En definitiva, la localización de la política de mayores en distintos niveles de gobierno afecta a su contenido. Aunque con semejanzas evidentes, el marco normativo resultante no ofrece un panorama homogéneo en los distintos territorios. Entre los elementos de convergencia destacan el establecimiento de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y obligaciones, el principio de no discriminación por razón de la edad y el incentivo a configurar las prestaciones y los servicios sociales como derechos subjetivos. Y, entre los elementos divergentes, las leyes de servicios sociales presentan diferencias en cuanto a la cobertura de los servicios y el tipo de las prestaciones, la configuración de los servicios y prestaciones, la garantía de su provisión y el nivel de exigibilidad de la Administración competente (Egea de Haro, 2020).

4. Configuración de los servicios de protección y atención a las personas mayores: el papel de los municipios

4.1. La relación entre las competencias autonómicas y las locales en la prestación de los servicios sociales

En la práctica, el resultado del modelo competencial diseñado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en la legislación autonómica es que la actividad administrativa del municipio en materia de servicios sociales a mayores se parece más a la de una administración indirecta de la comunidad autónoma, que gestiona competencias delegadas o encomendadas, que a la actividad desarrollada por una entidad dotada constitucionalmente de autonomía en ejercicio de competencias propias. En efecto, las leyes autonómicas sobre servicios sociales (y, en algún caso, el legislador estatutario) son las que han trasladado a los municipios competencias en principio correspondientes a la comunidad autónoma y, al hacerlo, han alterado sustancialmente la posición que hasta ese momento venían desempeñando las entidades locales, tanto los municipios como las provincias. Al definir las comunidades autónomas sus sistemas públicos de servicios sociales como redes de agentes prestadores de servicios, los municipios y provincias han pasado a integrarse en un marco organizativo y de gestión cuya ordenación corresponde a aquellas y les resulta, por tanto, ajena. Y ello ha dado lugar a que las competencias en cuyo ejercicio se cifra la autonomía de los entes locales hayan quedado sensiblemente reducidas, si no desde el punto de vista de la parte de la materia cuya gestión les corresponde, sí en todo caso desde la perspectiva

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de la calidad de las competencias que tienen efectivamente atribuidas (Arroyo y Domínguez, 2012: 81; Velasco Caballero, 2012: 110-111; Ramos Gallarín, 2010: 197-198, 202-203). En todo caso, estas afirmaciones hay que entenderlas hechas en términos generales, porque, claro está, hay importantes matices que tienen en cuenta la dimensión del tamaño del municipio y su capacidad de prestación de servicios sociales. El carácter heterogéneo de los municipios de la comunidad autónoma desde la perspectiva de su tamaño y capacidad prestacional es una circunstancia tomada en consideración por el legislador autonómico. Las leyes autonómicas contemplan, por ello, la posibilidad de que las competencias relativas a la prestación de los servicios citados sean ejercidas bien por los propios municipios directamente o bien a través de alguna fórmula de cooperación intermunicipal, así como la eventual intervención subsidiaria por parte de entidades locales supramunicipales, como la comarca o la provincia, o incluso de la propia comunidad autónoma, en el caso de municipios de reducida capacidad prestacional (Arroyo y Domínguez, 2012: 80-81; Ramos Gallarín, 2010: 197-198, 202-203), ya que el tamaño y la diversidad socioeconómica y demográfica municipales tienen impacto en estas prestaciones (Ramos Gallarín, 2010: 203-206, 208-209, 212-213).

Las competencias trasladadas a los municipios por el legislador autonómico en materia de servicios sociales son relativamente poco extensas desde el punto de vista de los concretos intereses públicos a cuya tutela sirve su ejercicio y, sobre todo, de reducida intensidad a la vista de las concretas funciones o potestades en las que se concretan. Por un lado, a los entes locales se atribuye con carácter general la prestación de servicios básicos o de atención primaria, entre los cuales destacan las actividades propias del profesional de referencia (información, orientación, asesoramiento, prevención, detección y diagnóstico de situaciones de necesidad) y dos servicios que se prestan dentro y fuera de Sistema de Atención y Ayuda a la Dependencia (SAAD)[4], como son la ayuda a domicilio y la teleasistencia. La atención especializada permanece en manos de la Administración autonómica, sin perjuicio de que se pueda acordar mediante convenio u otro instrumento de cooperación la creación y el mantenimiento de algunos equipamientos propios de ese nivel de atención por parte de municipios concretos. Por otro lado, las funciones atribuidas a las entidades locales en relación con la atención primaria se limitan a la gestión de los servicios correspondientes, esto es, a su organización y a la realización material de las prestaciones, mientras

4. Los entes locales "participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye" (art. 12 LAPAD).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

que su ordenación normativa y su planificación corresponden a la comunidad autónoma, que mantiene, por ello, numerosas técnicas de intervención y control sobre la actividad de los entes locales. De este modo, la comunidad autónoma se encuentra en condiciones de programar muy intensamente la actuación municipal en este ámbito.

Por último, se debe destacar que, sin duda, en este contexto organizativo, cobran un gran protagonismo los instrumentos para articular las relaciones interadministrativas[5]. Por tratarse de una red de Administraciones públicas con competencias propias en materia de atención a la dependencia, la ordenación y gestión del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) implica a los tres niveles de gobierno (además de a actores privados) y, por todo ello, descansa inevitablemente en el empleo de mecanismos de cooperación y coordinación. Las principales técnicas de coordinación contempladas en la legislación autonómica de servicios sociales son las relativas a la creación de órganos de coordinación y a la planificación de los servicios sociales. Las leyes autonómicas contemplan también el uso de instrumentos voluntarios de cooperación interadministrativa para la realización de las diversas tareas relacionadas con la gestión del sistema público de servicios sociales, incluyendo el establecimiento por convenio de fórmulas de gestión conjunta de los servicios y la creación de entes de gestión por medio de consorcios, de mancomunidades de municipios o de otras modalidades legalmente establecidas. Con todo, la técnica de cooperación más relevante es el convenio administrativo. Usualmente, las relaciones entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos se canalizan a través de un convenio ordinario de servicios sociales para articular la financiación, que es compartida entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos (allí donde estos se encargan de la prestación de los servicios sociales). Rasgos generales de estos convenios de servicios sociales es que se otorgan en función del número de habitantes y dejan un cierto espacio al ayuntamiento, que decide en qué gastarlo concretamente, según sus necesidades (por ejemplo: ampliación de ayuda a domicilio, menús, más personal para atender y valoración de necesidades)[6].

5. El análisis empírico que realizan Egea y Navarro (2019: 71) muestra la concentración del apoyo financiero y técnico que reciben los municipios desde la Administración autonómica. Por el contrario, en un 76 % de los casos (16/21 de los municipios analizados), los ayuntamientos afirman que no obtienen ningún tipo de apoyo por parte de los niveles de gobierno superiores (Unión Europea y Gobierno central). Esta situación contrasta con el diseño programático que de la política de mayores se realiza en las distintas estrategias, nacional y regional, en las que la cooperación interadministrativa desempeña un papel clave.

6. El análisis de las relaciones interadministrativas y su previsión en la normativa autonómica, en Arroyo y Domínguez (2012: 65-68); también sobre financiación de estos servicios. Y por último, sobre los convenios, Velasco Caballero (2012).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

En este sentido, merece ser destacada la 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.

4.2. Las prestaciones que integran la acción municipal en favor de los mayores

Como se ha mostrado en los apartados anteriores, a partir del mandato constitucional que se impone a todos los poderes públicos de protección de los mayores, desde el punto de vista competencial, su concreción en la legislación estatal y autonómica en materia de servicios sociales a mayores responde a un modelo descentralizado en favor de las comunidades autónomas, pero, al mismo tiempo, fuertemente interrelacionado con las Administraciones locales. En la realidad, las entidades locales mantienen un papel protagonista (aunque más de prestador que de definidor o diseñador) en las políticas públicas de servicios a los mayores. En efecto, bien sea mediante el ejercicio de las competencias propias (del art. 25.2 LBRL), o mediante competencias delegadas (por parte de las comunidades autónomas), o competencias distintas de las propias, las corporaciones locales mantienen su importante función de atención a los colectivos objeto de acción social, entre los que se encuentran los mayores, con una diversidad de prestaciones o servicios que se prestan desde la Administración municipal.

Dentro de la amplia categoría de los servicios sociales, suele distinguirse entre prestaciones económicas o dinerarias y técnicas o de servicio. Algunas leyes autonómicas sobre servicios sociales acogen esta distinción, mientras que otras establecen una clasificación triple entre prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas, o técnicas, económicas y materiales (Rodríguez de Santiago, 2007: 95-96; Castillo Abella, 2020b: 460). Dentro de las actuaciones concretas llevadas a cabo por cada municipio en el ámbito

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de la gestión del envejecimiento, se distingue entre lo que se puede denominar "atención social", que se centra en la mejora de las condiciones de vida, y lo que constituye "promoción social". La tendencia ha sido la del aumento de las actividades como acciones informativas y comedores para personas mayores, frente a un descenso de las actividades con colaboración intergubernamental, como los centros de día y las residencias y hospitales geriátricos. Las actividades de promoción social, a pesar de representar un porcentaje menor en lo que se refiere al grueso de actividades municipales, han experimentado, en general, un paulatino aumento relativo (Astier *et al.*, 2018: 81-82).

Podemos encontrar en muchos ayuntamientos planes de acción social, o como se hayan querido denominar en cada caso, elaborados con más o menos formalización por parte de las corporaciones locales, bien en general, o bien específicamente referidos a la protección de los mayores. Lógicamente, estas actuaciones locales varían mucho según el tamaño y las necesidades de los municipios, pero comparten elementos comunes. Así, en general, en el ámbito rural se puede afirmar que las personas mayores tienen necesidades específicas ligadas a la ausencia de servicios: la dispersión de la población es un obstáculo para garantizar la proximidad de los servicios, que sí puede asegurarse en el entorno urbano (Abellán *et al.*, 2015), lo que puede inclinar las necesidades, por ejemplo, hacia los centros residenciales, en lugar de los servicios de atención domiciliaria.

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, las competencias transferidas a los municipios por el legislador autonómico en materia de servicios sociales son relativamente poco extensas y, sobre todo, de reducida intensidad a la vista de las concretas funciones o potestades en las que se concretan. El carácter limitado de esas competencias que se reconocen a los municipios deriva de dos elementos. En primer lugar, porque unas veces se atribuyen de forma puramente compartida con la propia comunidad autónoma. Y, en segundo lugar, por los controles autonómicos a los que se ven sometidas (parámetros, controles e intervenciones autonómicas): catálogo de prestaciones; mapa de servicios (configurado por medio de "zonas" o "áreas básicas" de atención primaria); fijación de "criterios generales y modelos de intervención"; poderes de reglamentación de las prestaciones, poderes de control (Velasco Caballero, 2012: 110-111; Arroyo y Domínguez, 2012: 80).

Así, las funciones atribuidas a los municipios en relación con la atención primaria se limitan a la gestión de los servicios correspondientes, esto es, a su organización y a la realización material de las prestaciones, mientras que su ordenación normativa y su planificación corresponden a la comuni-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

dad autónoma, que mantiene por ello numerosas técnicas de intervención y control sobre la actividad de los entes locales. De este modo, la comunidad autónoma se encuentra en condiciones de programar muy intensamente la actuación municipal en este ámbito (Arroyo y Domínguez, 2012: 80).

En coherencia con lo anterior, en cuanto a las prestaciones concretas, a los entes locales se atribuye con carácter general la prestación de servicios básicos o de atención primaria. La atención especializada, sin embargo, permanece en manos de la Administración autonómica, sin perjuicio de que se pueda acordar mediante convenio u otro instrumento de cooperación la creación y el mantenimiento de algunos equipamientos propios de ese nivel de atención por parte de municipios concretos.

Entre las prestaciones integrantes de la atención primaria, destacan las actividades propias del profesional de referencia (información, orientación, asesoramiento, prevención, detección y diagnóstico de situaciones de necesidad) y dos servicios que se prestan dentro y fuera de Sistema de Atención y Ayuda a la Dependencia (SAAD), como son la ayuda a domicilio y la teleasistencia, de conformidad con lo previsto en el art. 12.1 LAPAD, que establece que los entes locales "participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye". El art. 12.2 LAPAD añade que "las Entidades Locales podrán participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga".

Los dos servicios más utilizados son los servicios de atención domiciliaria, que engloban el servicio de ayuda a domicilio (SAD) y el servicio de teleasistencia. El servicio de ayuda a domicilio atiende a 534 321 personas mayores, es decir, llega a un 5,52 % de las personas de 65 y más años. En este servicio, el 71,9 % de las personas usuarias son mujeres y el 68,9 % supera los ochenta años[7]. El servicio de teleasistencia es el que cuenta con un número más elevado de personas usuarias. A 31 de diciembre de 2022[8], este servicio atiende a 988 623 personas, es decir, un 10,20 % de las personas mayores. Se trata de un servicio altamente feminizado: el 75 % son mujeres; y cuenta con un elevado porcentaje de personas usuarias de 80 y más años (69,7%).

7. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2022).
8. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2022).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Ambos servicios están orientados a asistir a las personas mayores en su domicilio, en el desarrollo de sus actividades cotidianas, y tienen como principal objetivo la permanencia de las personas mayores en su domicilio el mayor tiempo posible y, así, evitar el desarraigo de su entorno. Estos servicios domiciliarios se complementan con otros, que también pueden ser a domicilio, como los de lavandería, podología o comida a domicilio. Todo ello es una muestra de que, en general, estos servicios de atención primaria se orientan a favorecer que las personas mayores puedan permanecer en sus hogares, respondiendo a corrientes que promueven programas de acompañamiento al envejecimiento activo y saludable en el propio hogar, los llamados *aging in place* (envejecer en casa): consisten en dar apoyo a las personas mayores que desean continuar viviendo de forma independiente en lugar de trasladarse a un entorno residencial (Domínguez Martín, 2024: 105).

El servicio de ayuda a domicilio tiene como objetivo atender a las personas en sus necesidades de la vida diaria (art. 23 LAPAD). En España tiene un carácter más social y menos ligado a la sanidad que los programas que se desarrollan en otros países bajo la denominación *home care*, y sus destinatarios son personas mayores que viven solas, frágiles, sin deterioro cognitivo, que sufren problemas geriátricos con repercusiones en la capacidad funcional, mostrando dependencia leve para las actividades básicas de la vida diaria (Iglesias *et al.*, 2018: 419).

El servicio de teleasistencia, por su parte, facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento (art. 22 LAPAD). En el ámbito rural, se ha experimentado en los últimos años con estos servicios, que complementan al servicio de ayuda a domicilio, gracias a la creación de centros rurales polivalentes (Martínez y Díaz, 2009: 5 y ss.).

Ya fuera del domicilio, la atención a las necesidades de los mayores se presta a través de los centros de día y de noche, a los que se trasladan aquellas personas que requieren de un cuidado especial (oxígeno, sonda, curas frecuentes) o de atención por más tiempo o dependencia para las actividades básicas, que no se puede cubrir con el SAD y la teleasistencia. Su objetivo es ofrecer una atención integral durante el período diurno o nocturno, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores (art. 24.1 LPAD). Aunque los usuarios suelen presentar demencia y existen centros especializados en la

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

atención a personas con demencia, la mayor parte de estos centros atiende conjuntamente a mayores con y sin demencia que presentan dependencia moderada o grave y con apoyo familiar adecuado (Iglesias *et al.*, 2018: 419).

Distintos objetivos tienen los conocidos como "centros de mayores", que son un lugar de encuentro y relación social, ocio activo y esparcimiento para mayores, además de también cubrir otras necesidades asistenciales fuera del domicilio y a precio reducido: instalaciones de cafetería, servicio de comedor, peluquería, podología, según los centros. La prestación de estos servicios cumple un papel especialmente importante en el ámbito rural, donde los mayores, de otro modo, no accederían a estas prestaciones, ya que en localidades pequeñas puede no existir una alternativa privada de prestación de estos servicios en el entorno cercano. Estos centros de mayores son un híbrido entre un servicio puramente asistencial y la prestación de otros servicios que se incluyen dentro de los programas de envejecimiento activo y de promoción de un envejecimiento saludable, cada vez más extendidos, y entre sus fines destaca el fomento del ocio y la participación social. De ahí que el Informe sobre los servicios sociales destinados a las personas mayores en España[9] los incluya en lo que califica como "servicios de participación social". Según este informe, a 31 de diciembre de 2022, los 3739 centros de mayores que hay en España cuentan con 3 771 465 personas asociadas, es decir, el 38,93 % de los mayores. Es el servicio con una menor feminización: el 57,7 % de sus socios son mujeres.

También se incluyen en esta categoría los "servicios de atención diurna". Los centros de día son servicios de atención diurna que ofrecen atención psicosocial a personas mayores en situación de dependencia. Según el citado Informe sobre los servicios sociales destinados a las personas mayores en España, a 31 de diciembre de 2022, la oferta es de 105 447 plazas distribuidas en 3545 centros, lo que implica un índice de cobertura de 1,09. De las 66 421 personas usuarias, el 68,7 % son mujeres y el 66,5 % superan los ochenta años.

A partir del paradigma del envejecimiento activo, los Gobiernos locales promueven o gestionan una variedad de servicios (desde el fomento de las actividades de ocio y cultura hasta servicios de atención domiciliaria) con el objetivo de garantizar que el envejecimiento no limite la participación del individuo en la sociedad ni condicione su decisión en aspectos esenciales como la elección de la residencia o la participación en la actividad económica. A pesar de que hay iniciativas propiamente locales, ciertamente estas infraestructuras han tendido a ubicarse preferentemente en las ciudades intermedias o las grandes ciudades (Cañal-Fernández y Álvarez, 2022). En

9. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2022).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

las últimas décadas las comunidades autónomas con mayores problemas de despoblación fomentan su ubicación en el medio rural[10].

Este tipo de medidas autonómicas no solo constituyen un instrumento de atención y mejora de la calidad de vida de los mayores en el ámbito rural, sino también un instrumento de creación de empleo que permita fijar a la población en esos territorios. Con todo, la realidad es que su implantación es aún limitada. Y además, como se ha señalado, también desde los municipios pequeños se plantean iniciativas de este tipo 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.

Por último, entre las acciones que los municipios tienen que abordar en este ámbito se incluye la coordinación de las donaciones o las acciones e iniciativas que se ofrecen desde la sociedad civil, el tercer sector o el voluntariado, con la actividad de prestaciones sociales de las entidades locales, con el fin de servirse de la experiencia o bienes y servicios aportados por estos colectivos o iniciativas (Navarro Gómez, 2020)[11]. Esto incluye la posibilidad de explorar las reservas o las vías no contractuales admitidas por la Ley de Contratos del Sector Público (para los llamados contratos de servicios a las personas) y que se han puesto en marcha en distintas comunidades autónomas para concertar específicamente servicios sociales con grupos vulnerables (Domínguez Martín, 2019). Una adecuada alianza con el tercer sector (Ortega Bernardo, 2020) sirve para evitar la duplicación de ayudas y, sobre todo, llegar mejor a los colectivos más vulnerables, inten-

10. En este sentido, un ejemplo muy gráfico lo constituye el art. 44 de 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 incluye unas medidas de promoción de la activación de recursos residenciales adaptados al medio rural. En concreto, expuestas de forma esquemáticas, 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) 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 (centros multiservicios, unidades específicas de alojamiento y convivencia, viviendas con apoyos o supervisadas, servicios itinerantes y cualquier dispositivo); d) 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 cuyos domicilios no reúnen las condiciones básicas de habitabilidad o accesibilidad, como son las viviendas tuteladas o colaborativas, las pequeñas unidades de convivencia o las familias acogedoras.

11. En su análisis de las diversas actividades emprendidas por las entidades locales, afirma que se han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

tando, así, evitar la existencia de personas que queden desprotegidas. La eficiencia del sistema de ayudas locales requiere articular canales de información, así como una adecuada o mínima financiación de las actuaciones que asume el tercer sector.

4.3. La orientación de las políticas públicas y los servicios sociales a los mayores hacia el envejecimiento en casa

De la exposición del abanico de servicios que se prestan a los mayores en el ámbito local se puede concluir fácilmente, como ya se ha señalado, que las actuales políticas públicas tienen entre sus objetivos principales favorecer que las personas mayores permanezcan en sus viviendas particulares como alternativa al traslado a residencias de titularidad pública (programas "envejecer en casa").

No estamos solo ante una decisión por una determinada opción de política pública impuesta a la población en un modelo *top-down*. En realidad, este es el modelo sociorresidencial predominante entre los mayores, ya sea *de facto* o por elección consciente (Fernández y Evandrou, 2014: 694). En España el mantenimiento en la propia vivienda es la elección que coincide con los deseos de más de un 90 % de la población mayor de 65 años, que prefiere seguir viviendo en su vivienda habitual (Lebrusán Murillo, 2018: 2; Rodríguez de Santiago, 2017: 95). Puede identificarse la existencia de un apego emocional al espacio doméstico, que se manifiesta en un deseo de permanecer en el hogar, y que aumenta con el transcurso del tiempo, con independencia del estado real (material) de la vivienda (Fernández y Evandrou, 2014: 696) y de su capacidad para satisfacer las necesidades de la persona mayor. De esta forma, la persona mayor no rompe con su entorno físico, social y familiar cotidiano y habitual, lo que redunda en su calidad de vida, en la percepción de los mayores, en su salud física y mental y en su sociabilidad.

Con todo, hay que tener en cuenta que, junto a las posibles virtudes señaladas, estas políticas responden a razones de reducción del gasto público (Lebrusán Murillo, 2018: 4). Desde luego, el coste para las arcas públicas es mucho menor si las necesidades de los mayores se pueden cubrir con servicios que les permiten mantenerse en su propia vivienda todo o la mayor parte del tiempo.

Estas políticas públicas implican, también, trasladar la responsabilidad de cobertura de las necesidades de vivienda y cuidados a los propios mayores y a sus familias, reduciendo así la inversión en gasto social y de vivienda

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

(Fernández y Evandrou, 2014: 695). Pero, en muchas ocasiones, esas personas mayores (o sus familias) carecen de recursos suficientes para trasladarse a un inmueble adaptado a sus necesidades, o simplemente para reformar y adaptar el inmueble donde han venido viviendo hasta el momento (Chinchilla Peinado, 2019: 22; 2020).

Es incuestionable que la calidad de vida, la salud mental y física de los mayores están directamente relacionadas con la calidad de la vivienda donde se habita. El número de personas mayores que se encuentran en lo que la sociología configura como "vulnerabilidad residencial extrema", por concurrir de forma cumulativa en ellos problemas de habitabilidad, de salubridad, de seguridad, de aislamiento o de dotaciones mínimas para el bienestar, ha aumentado significativamente en los últimos años en España. Desde la perspectiva del derecho urbanístico se consideran infraviviendas, en los términos del art. 2.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, las edificaciones destinadas a vivienda que "presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación". Si las viviendas en las que residen los mayores presentan carencias, esto no solo impide las actividades básicas de la vida diaria, sino que también afecta a cuestiones básicas como el aseo o la seguridad física, y tales deficiencias impiden disfrutar de una vejez autónoma, de calidad e integrada en sociedad (Chinchilla Peinado, 2019; Chinchilla y Domínguez, 2021: 158).

Además, en relación con la vivienda, debe tomarse en consideración otro factor que afecta a la calidad de vida de los mayores, que guarda una relación directa con el tamaño del municipio en el que residen: resulta más sencillo envejecer en zonas rurales o en macrociudades, donde se garantizan mayores probabilidades de bienestar, que envejecer en ciudades de tamaño medio, consideradas estas como las que se sitúan en rango de población de entre 10 000 y 100 000 habitantes (Lebrusán Murillo, 2018: 2). El 20,1 % de las 1 596 675 personas mayores de 65 años que viven en situación de vulnerabilidad residencial extrema se concentra fundamentalmente en las ciudades que tienen entre 10 000 y 100 000 habitantes, alcanzando un 37,1 % del total. Las ciudades de gran tamaño, *prima facie*, pueden ofrecer un mayor nivel de protección hacia las personas mayores, al contar desde hace tiempo con programas destinados a erradicar la infravivienda, entre otras circunstancias por su mayor capacidad económica, y ejercer un mayor control sobre los parámetros constructivos y urbanísticos de las viviendas (Lebrusán Murillo, 2018: 8).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Sin embargo, en principio, los mayores no constituyen un colectivo especialmente afectado por el fenómeno del sinhogarismo, como muestra la *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*[12], que identifica que solo el 5,5 % de las personas sin hogar son mayores de 65 años.

Pues bien, para hacer frente a estas situaciones y, al tiempo, intentar mantener a la persona mayor en su entorno, se articulan programas municipales de subvenciones relacionados con las necesidades de vivienda de las personas mayores. Muy frecuentemente, los mayores son las personas que viven en las edificaciones más antiguas y, por tanto, con peores condiciones de accesibilidad (ausencia de ascensores o rampas de acceso) (Rodríguez de Santiago, 2017). El tipo de programa más común y presupuestariamente mejor dotado es el destinado a sufragar los costes de las obras e intervenciones necesarias para adaptar la vivienda a las necesidades funcionales de las personas mayores. Así, en los últimos años, el grueso de las políticas públicas de envejecimiento "en el propio entorno" se ha dirigido, fundamentalmente, a la solución de uno de los problemas más acuciantes para las personas mayores, como es la falta de ascensores, mediante ayudas y subvenciones individuales, aunque con resultados no del todo satisfactorios (Chinchilla Peinado, 2019: 26-27; Chinchilla y Domínguez, 2021: 165; Rodríguez de Santiago, 2017: 94). También se han articulado programas de ayudas para obras de adaptación en el interior de la vivienda, como son los agarraderos en los baños, la sustitución de la bañera por un plato de ducha o la ampliación de la anchura de las puertas (Velasco Caballero, 2018: 9). Ciertamente existen otros problemas para los mayores, como puede ser el mantenimiento de un tejido de comercios de proximidad que reduzca las posibilidades de gentrificación, pero es la accesibilidad a viviendas de más de tres alturas y la adaptación de las viviendas la problemática más acuciante, puesto que esto obliga a las personas mayores a enclaustrarse en su propia vivienda o a tener que optar por trasladarse bien a una residencia, bien a una vivienda de un descendiente (Chinchilla Peinado, 2019: 26-27; Chinchilla y Domínguez, 2021: 164-165).

Un segundo tipo de programa es el destinado a mitigar los costes de mantenimiento de las viviendas donde residen las personas mayores y, en concreto, el importe de las tasas municipales que soportan dichos inmuebles. Aunque las convocatorias no suelen explicitarlo, este tipo de programas también pueden entenderse en clave de promoción del envejecimiento en casa, en la medida en que rebajan la presión fiscal que ello supone (Pastor Merchante, 2020).

12. Disponible en https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/EstrategiaPSH20232030.pdf (consultado el 24 de abril de 2025).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

4.4. Los servicios de atención residencial a los mayores

El Informe sobre los servicios sociales destinados a las personas mayores en España[13] denomina "servicios de atención residencial" a aquellos que ofrecen alojamiento y manutención a las personas mayores de manera permanente o temporal. Según este informe, a fecha de 31 de diciembre de 2022, en España había una oferta de 5991 centros con un total de 407 947 plazas, y un índice de cobertura de 4,21. De las 275 616 personas usuarias, el 69,9 % son mujeres y el 77,8 % supera los 80 años. Los servicios de atención residencial más demandados son los centros residenciales, cuyas plazas constituyen el 97,7 % de las plazas analizadas.

Además del estado funcional y cognitivo, cuando se combina un apoyo social o familiar precario con una vivienda que no reúne las condiciones de habitabilidad adecuada, la persona requiere un servicio de tipo residencial (Iglesias *et al.*, 2018: 423). Las personas mayores tienen necesidades habitacionales específicas y que, además, no son homogéneas para todos los grupos de mayores: varían no solo en función de la edad, sino sobre todo también debido al estado de salud y del nivel de dependencia de cada persona. Para los "supermayores" (el 79 % de la población mayor institucionalizada en residencias o establecimientos equivalentes tiene una edad superior a los 80 años), en los que son más frecuentes las pérdidas de autonomía personal, las residencias son más una necesidad que una opción (Velasco Caballero, 2020). Por tanto, estas residencias se tienen que adaptar a ese perfil de internos mayoritariamente dependientes y especialmente vulnerables.

Por ello, dentro de esta categoría nos encontramos con todas aquellas soluciones (que pueden proceder de la iniciativa pública o de la privada) que implican la asistencia a los mayores que tienen que abandonar su domicilio particular. Típicamente, aquí encuadramos las residencias de mayores de titularidad pública, que son un servicio público mayoritariamente prestado por las comunidades autónomas, o bajo su responsabilidad. Aunque aún son minoritarias, en los últimos años, y especialmente en el ámbito rural, también se gestionan residencias de mayores desde los servicios sociales municipales[14].

13. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2022).

14. Sobre la capacidad de influencia de la Administración local sobre estas residencias, ver Castillo Abella (2020a), en función de si se trata de centros públicos propios de la entidad local, centros de otra Administración gestionados por la entidad local, centros mixtos (público-privados) o centros privados.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Con todo, aunque siguen siendo abrumadoramente mayoritarias, las residencias de mayores ya no son el único modelo de servicio residencial de atención a sus necesidades de vivienda. Junto a ellas, se abren paso poco a poco otro tipo de soluciones residenciales para mayores, que promueven las *Age-friendly communities* (AFCIs), o comunidades amigables, o las fórmulas de *Senior cohousing:* convivencia de las personas mayores a través de apartamentos tutelados y viviendas comunitarias, muy adecuadas para personas mayores (también para personas con movilidad reducida o personas con necesidades especiales, aunque con capacidad de autonomía), porque la cohabitación puede favorecer la integración social y el mantenimiento de cierta autonomía. Evidentemente, la garantía del derecho a la intimidad personal y al libre desarrollo de la personalidad requiere que sobre alguna dependencia de la vivienda se pueda ejercer un uso privativo para el libre desenvolvimiento de la personalidad[15]. Pero sobre otras dependencias puede imponerse un uso compartido. Con ello se obtiene una nueva ventaja: vivienda social en plena ciudad, evitando la expulsión de los vecinos a la periferia (gentrificación), integrando así el derecho a la vivienda en el marco del derecho a la ciudad (Chinchilla *et al.*, 2020; Maragall Garrigosa, 2018: 35-36, 37-40; Velasco Caballero, 2020; Fuentes y Solé, 2012: 94).

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

Los planes autonómicos de lucha contra la despoblación son el resultado de un diagnóstico de la situación y fijan unos objetivos generales, 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" (Rodríguez de Santiago, 2022: 46) para la ejecución de esa política pública por parte de las Administraciones públicas implicadas o afectadas en la consecución de los objetivos previamente fijados.

De esta forma, el plan aporta al ayuntamiento legitimidad para adoptar las actuaciones (decisiones) que tome. 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

15. Admite esta posibilidad Vaquer Caballería (2015: 130), si bien la considera excepcional y de carácter meramente transitorio, salvo aceptación voluntaria por su destinatario.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

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 cuanto constituyen una forma "débil" de vincular la característica de lo que se conoce como *soft law* o los mandatos de optimización (Rodríguez de Santiago, 2022: 31-33). 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 a través de un juicio de ponderación (Rodríguez de Santiago, 2023: 20-21).

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, 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 (Domínguez Martín, 2024: 160-185), 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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

dispares. Es decir, que no todos los planes han vinculado los factores despoblación y mayores en el ámbito local.

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

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

— Impulsar los servicios de teleasistencia y atención domiciliaria y crear 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.

— 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.

— Impulsar 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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

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 a abordar una reflexión en relación con la escasa atención que se presta a la gobernanza multinivel y al papel que puedan desempeñar las entidades locales en el desarrollo de estas políticas públicas, más allá de algunas previsiones genéricas y poco concretas 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, dando un paso más allá, la diferencia entre ellos podría radicar en cómo se concretan estas medidas y en si disponen de recursos adecuados para ser llevadas a cabo. Pero esto no lo podemos ver en la literalidad del contenido de estos 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 (Egea de Haro, 2022: 10). 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 (Domínguez Martín, 2024: 189).

6. Consideraciones finales

Según el *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derecho Sociales* —uno de cuyos 20 principios es el de la "igualdad de oportunidades" (el 3.º) y por el cual "debe fomentarse la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados"—, se incluye en este concepto de "grupos infrarrepresentados"

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

a las personas que "viven en zonas rurales y remotas"[16]. En un contexto de "falta de un modelo territorial vertebrado", se hace necesario abordar —política y jurídicamente— con urgencia el problema de la despoblación rural y el reto demográfico, una de cuyas tareas es justamente la mejor prestación de los servicios sociales (Sanz Larruga, 2021: 121).

La mayoría de los estudios, diagnósticos e, incluso, instrumentos públicos referidos al 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, 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 sostenibilidad, una "garantía de la situación actual, sin retroceso" (Bello Paredes, 2023: 126, 145).

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. Se ha de tener presente que, en lo que al fenómeno de la despoblación se refiere, progresivamente, se va a agudizar el impacto del envejecimiento de la población rural.

Para combatir la despoblación y atender adecuadamente a la población de mayor edad, las políticas públicas deben centrarse en garantizar el

16. COM (2021), de 4 de marzo de 2021. Disponible en https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/ (consultado el 15 de abril de 2025).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

acceso a servicios esenciales, que las necesidades de esta población vulnerable no se vean comprometidas por las tendencias demográficas. Y, para ello, los Gobiernos locales deberían evaluar qué servicios se prestan actualmente a los mayores y determinar formas de mantener e incluso ampliar su disponibilidad. Estas políticas beneficiarían a los mayores, pero también tienen efectos positivos sobre los municipios en su conjunto. 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 aspiran 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.

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. (Garrido Juncal, 2020: 80), 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. Las necesidades principales que presentan las personas mayores pueden resumirse en las siguientes: 1) mantenimiento de un buen sistema de salud que atienda 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 (Alemán Bracho, 2013: 9).

En la actualidad, en un modelo que fomenta el mantenimiento de los mayores en su lugar de origen o de residencia, 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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

requerimientos de los mayores afectados, dentro de los condicionantes que impone el marco jurídico-normativo.

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 siguen siendo un espacio propio de intervención municipal en la atención de las demandas de este colectivo.

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, en segundo lugar, 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. La falta de medios de los municipios rurales o el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarios 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 (López Ramón, 2020: 126). Esto permitiría tomar en consideración a todos los actores con algo que decir en este ámbito y, adicionalmente, evitar las distorsiones o incoherencias existentes.

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 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 espa-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

cio 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 (Velasco *et al.*, 2023: 13, 17-18).

En conclusión, y teniendo en cuenta todo lo anterior, parece razonable que, en primer lugar, se aborde 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. Por otro lado, la lucha contra la despoblación requiere de Gobiernos locales fuertes y sostenibles, y esto incluye una financiación municipal adecuada. Sin embargo, los pequeños municipios y micromunicipios 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 (Almeida Cerreda, 2023a; 2023b: 60). Adicionalmente, se puede considerar que el actual régimen de transferencias estatales, el regulado en la Ley de Haciendas 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 suficientes, 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 (Velasco Caballero, 2022: 7-8). 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 (Martínez Sánchez, 2023: 268).

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 que disponen y las complicadas reglas de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

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 imponen 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 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 (Almeida Cerreda, 2023a; 2023b: 61, 68-77).

Y, por otro lado, también parece necesario que se haga efectiva la cooperación interadministrativa. Para lograr una auténtica actuación conjunta y de cooperación, sería necesario que las comunidades autónomas y los Gobiernos locales jueguen, 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 (Molina Ibáñez, 2019: 167). *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.

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 áreas 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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

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 literalmente establece lo siguiente: "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 (Velasco *et al.*, 2023: 15-16; Picón Arranz, 2023: 125). Y, de esta forma, se reconocería a los municipios un papel protagonista, un rol determinante, definidor, no de mero ejecutor de políticas 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 (Bello Paredes, 2023: 145).

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.

7. Bibliografía

Abellán García, R., Pujol Rodríguez, D., Ramiro Fariñas, D. y Pérez Díaz, J. (2015). Pirámide rural. *Blog envejecimiento en red*, 29-04-2015. Disponible en http://envejecimiento.csic.es/documentos/blog/Piramide-rural.pdf.

Alemán Bracho, C. (2013). Políticas públicas para mayores. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, 9, 7-21.

Almeida Cerreda, M. (2023a). La inaplazable apuesta por la diversificación del régimen de los pequeños municipios. *Acento Local* [blog], 20-09-2023. Disponible en http://www.gobiernolocal.org/acento-local/la-inaplaza-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

ble-apuesta-por-la-diversificacion-del-regimen-de-los-pequenos-municipios/.

Almeida Cerreda, M. (2023b). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 59-81.

Arroyo Jiménez, L. y Domínguez Martín, M. (2012). Municipios y comunidades autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia. En J. M.ª Rodríguez de Santiago y S. Díez Sastre (coords.). *La Administración de la Ley de Dependencia* (pp. 59-100). Marcial Pons.

Astier, C., Errasti, A. y Tejada, L. (2018). Políticas públicas municipales de personas mayores: gestionando el envejecimiento de las ciudades y municipios para una sociedad para todas las edades. *Transjus Working Papers Publications*, 6, 71-92.

Bello Paredes, S. (2023). La despoblación en España: balance de las políticas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 125-147.

Bianchi-Calero, D. y Cabrera Rodríguez, L. (2024). El envejecimiento de la población en España. En J. Gifreu Font (dir.). *El envejecimiento activo como nuevo reto para los Gobiernos locales: la construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores* (pp. 27-62). Aranzadi.

Cañal-Fernández, V. y Álvarez, A. (2022). The role of infrastructures in rural depopulation. An econometric analysis. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 22 (2), 31-52.

Castillo Abella, J. (2020a). La organización de residencias de mayores como política local. En S. Díez Sastre y J. M.ª Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.

Castillo Abella, J. (2020b). Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores. *In Dret. Revista para el Análisis del Derecho*, 2.

Chinchilla Peinado, J. A. (2019). Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. Ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las Administraciones. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 333, 19-78.

Chinchilla Peinado, J. A. (2020). La participación en los procesos de regeneración de las ciudades envejecidas y menguantes. El modelo de las ciudades amigables con las personas mayores. En S. Díez Sastre y J. M.ª Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Chinchilla Peinado, J. A. y Domínguez Martín, M. (2021). El derecho a la vivienda de las personas mayores. La desarticulación del territorio entre el ámbito rural y las grandes urbes. *Cuadernos de Derecho Local, QDL*, 56, 147-175.

Chinchilla Peinado, J. A. y Domínguez Martín, M. (2024). *La acción pública en materia de vivienda como servicio de interés general no económico*. RDU ediciones.

Chinchilla Peinado, J. A., Domínguez Martín, M. y Rodríguez Chaves, B. (2020). Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la ciudad. *Actas del Congreso de la AEPDA*.

De Guerrero Manso, C. (2024). Salud y bienestar de las personas mayores. En J. Gifreu Font (dir.). *El envejecimiento activo como nuevo reto para los Gobiernos locales: la construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores* (pp. 333-367). Aranzadi.

Díez Sastre, S. (2020). Ciudades envejecidas y envejecimiento activo. Participación y protección de las personas mayores. En S. Díez Sastre y J. M.ª Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.

Domínguez Martín, M. (2019). *Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Revista General de Derecho Administrativo*, 50.

Domínguez Martín, M. (2024). *Despoblación rural y envejecimiento: políticas públicas y servicios municipales de protección y atención a las personas mayores*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Egea de Haro, A. (2020). La definición y localización de la política de mayores. En S. Díez Sastre y J. M.ª Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.

Egea de Haro, A. (2022). Una mirada a la despoblación desde distintos niveles de gobierno. En C. Navarro Gómez, Á. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (eds.). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local. Ciudad Real. 22 y 23 de septiembre de 2022*. Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM).

Egea de Haro, A. y Navarro, C. (2019). *Mayores. Análisis comparado de políticas de mayores en municipios de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Derecho Local, UAM.

Fernández Carro, C. y Evandrou, M.ª (2014). Envejecer en casa: ¿preferencia habitacional o falta de alternativas? Un análisis del contexto europeo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

En H. Cairo Carou y L. Finkel Morgenstern (coords.). *Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología. Volumen II* (pp. 694-704). Madrid: Universidad Complutense de Madrid y Federación Española de Sociología.

Fuentes Goyanes, E. y Solé Blanch, J. (2012). Las condiciones de vida de las personas mayores y los servicios sociales municipales. *Pedagogía social. Revista Interuniversitaria*, 19.

Fuentes i Gasó, J. R. y Vivas Roso, J. (2024). Transformación digital de las administraciones públicas, brecha digital y envejecimiento activo. En J. Gifreu Font (dir.). *El envejecimiento activo como nuevo reto para los Gobiernos locales: la construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores*. Aranzadi.

García Rubio, F. (2024). Servicios municipales para personas mayores. En J. Gifreu Font (dir.). *El envejecimiento activo como nuevo reto para los Gobiernos locales: la construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores* (pp. 183-215). Aranzadi.

Garrido Juncal, A. (2020). *Los servicios sociales en el S. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. Aranzadi.

Gifreu Font, J. (2024). El diseño de ciudades amigables con las personas mayores: retos y oportunidades para el Derecho urbanístico del siglo XXI. En J. Gifreu Font (dir.). *El envejecimiento activo como nuevo reto para los Gobiernos locales: la construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores* (pp. 63-114). Aranzadi.

Iglesias Souto, P. M.ª, Real Deus, J. E., Dosil Maceira, A., Mayo País, M.ª E. y Taboada Ares, E. M.ª (2018). Asignación de servicios sociales a personas mayores: revisión y modelo de toma de decisiones. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31 (2), 417-430.

Lauroba Lacasa, M.ª E. (2018). Escuchar a las personas mayores para garantizar un envejecimiento activo. *Transjus Working Papers Publications*, 6, 48-70.

Lebrusán Murillo, I. (2018). Envejecer en casa. ¿Mejor en el pueblo o en la ciudad? Disponible en https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/envejecer-en-casa-pueblo-o-ciudad-.

López Ramón, F. (2020). La lucha contra la despoblación rural. *Anuario del Gobierno Local*, 2019.

Maragall Garrigosa, C. (2018). Envejecimiento: modelos de vivienda y convivencia en el contexto demográfico actual. *Transjus Working Papers Publications*, 6, 27-47.

Martínez Rodríguez, T. y Díaz Pérez, B. (2009). El desarrollo de nuevos servicios de proximidad para la atención de las personas mayores que viven en zonas rurales. *Tema clave*, IMSERSO. Disponible en http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/martinez-desarrollo-01.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Martínez Sánchez, C. (2023). La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y Gobiernos locales* (pp. 252-272). Marcial Pons.

Molina Ibáñez, M. (2019). Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. En J. Farinós, J., J. F. Ojeda y J. M. Trillo (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: AGE/Geocrítica.

Navarro Gómez, C. (2020). Los ayuntamientos ante la crisis de la COVID: innovación y resiliencia. *Blog IDL-UAM*, 20/05/2020. Disponible en https://www.idluam.org/blog/los-ayuntamientos-ante-la-crisis-del-covid-innovacion-y-resiliencia/.

Ortega Bernardo, J. (2020). La interrelación entre servicios sociales y mercado en USA, especialmente en los servicios a mayores: la aplicación del derecho de la competencia a las organizaciones sin ánimo de lucro. En S. Díez Sastre y J. M.ª Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.

Pacheco-Mangas, J. (2022). La prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Andalucía: retos para la sostenibilidad financiera y la cooperación interadministrativa. En C. Navarro Gómez, Á. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (eds.). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local. Ciudad Real. 22 y 23 de septiembre de 2022*. Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM).

Pastor Merchante, F. (2020). Las subvenciones municipales para mayores. En S. Díez Sastre y J. M.ª Rodríguez de Santiago (dirs.). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Thomson Aranzadi.

Picón Arranz, A. (2023). Estudio comparado del denominado "Mecanismo rural de garantía". Una propuesta para Castilla y León. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 124-145. Disponible en https://doi.org/10.24965/reala.11234.

Ramos Gallarín, J. A. (2010). Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia. *Anuario de Derecho Municipal 2009*, 3, 195-220.

Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2007). *La administración del Estado social*. Madrid: Marcial Pons.

Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2017). No puedo subir a mi casa. Instrumentos jurídicos para la accesibilidad de las personas mayores a su vivienda. *Anuario de Derecho Municipal 2016*, 94-115.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2022). Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método (revistasmarcialpons.es)*, 6, 7-49.

Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2023). *Planes administrativos. Una teoría general como forma de actuación de la Administración*. Marcial Pons.

Sanz Larruga, F. J. (2021). La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 118-146.

Vaquer Caballería, M. (2015). El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 32, 121-154.

Velasco Caballero, F. (2012). Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. En J. M.ª Rodríguez de Santiago y S. Díez Sastre (coords.). *La Administración de la Ley de Dependencia* (pp. 101-142). Marcial Pons.

Velasco Caballero, F. (2018). Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico. *In Dret*, 1-55.

Velasco Caballero, F. (2020). *Administraciones Públicas y Derechos Administrativos*. Marcial Pons.

Velasco Caballero, F. (2022). Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 6-31.

Velasco Caballero, F., Navarro Gómez, C. y Ruiz Pulpón, Á. R. (2023). Análisis interdisciplinar de la despoblación: territorio y Gobiernos locales. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y Gobiernos locales* (pp. 7-23). Marcial Pons.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6