



El desigual acceso de la juventud rural a los servicios públicos: la necesidad de impulsar la educación en la España vaciada

The unequal access of rural youth to public services: the need to promote education in empty Spain

O acesso desigual da juventude rural aos serviços públicos: A necessidade de impulsionar a educação na Espanha despovoada

José Luis Domínguez Álvarez

Área de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca, jldoal@usal.es

Recibido_Received_Recebido 04/12/2019

Aceptado_Accepted_Aceito 13/01/2020

Publicación online_Available online_Publicação online 31/01/2020

Palabras clave

Despoblación;
servicios públicos;
educación;
juventud;
administraciones
públicas.

Resumen

El desigual proceso de desarrollo económico experimentado por nuestro país en las últimas décadas ha conducido a la persistencia de un atraso económico y social relativo en el medio rural, debido a causas económicas, sociales y políticas evitables. El presente estudio pretende arrojar luz acerca de la importancia y necesidad de replantear el modelo de provisión de servicios públicos en el medio rural, especialmente en lo que se refiere a la provisión de servicios esenciales como la educación, herramienta indispensable para paliar el fenómeno de la despoblación y mejorar los estándares de calidad de vida de la población de las zonas rurales, al tiempo que se pretende analizar las potencialidades del impulso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en nuestro país, la cual puede suponer una nueva oportunidad para potenciar el desarrollo rural sostenible y con ello la adopción de medidas que permitan frenar el abandono del territorio.

Keywords	Abstract
Depopulation; public services; education; youth; public administrations.	The unequal process of economic development experienced in Spain in recent decades has resulted in the persistence of relative economic and social underdevelopment in rural areas. This is due to avoidable economic, social and political causes. The present study is intended to shine some light on the importance and need to reconsider the model of providing public services in rural areas, especially regarding the provision of essential services such as education, a crucial tool for easing the phenomenon of depopulation, and improving the quality of living standards among the rural population. A parallel aim to analyse the potential for boosting the 2030 Agenda for Sustainable Development in our country, which could be considered as a new opportunity to promote sustainable rural development and, thus, the adoption of measures to halt land abandonment.
Palavras-chave	Resumo
Despovoamento; serviços públicos; educação; juventude; administrações públicas.	A desigualdade no desenvolvimento económico aplicada pelo nosso país nas últimas décadas levou à persistência de um atraso económico e social relativo no meio rural, devido a causas económicas, sociais e políticas evitáveis. O presente estudo visa clarificar a importância e a necessidade de repensar o modelo de prestação de serviços públicos nas zonas rurais, nomeadamente no que concerne à prestação de serviços essenciais como a educação, instrumento indispensável para atenuar o fenómeno do despovoamento e melhorar os padrões de qualidade de vida da população das zonas rurais, ao mesmo tempo pretende-se analisar as potencialidades do impulso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no nosso país, o que se pode verificar como uma nova oportunidade para promover o desenvolvimento rural sustentável e, por conseguinte, adoptar por medidas que permitam travar o abandono do território.

SUMARIO

► Breves apuntes acerca del proceso de despoblamiento que azota el medio rural español ► La provisión de servicios en el medio rural como presupuesto indispensable para combatir la despoblación ► El derecho fundamental a la educación en el medio rural ► Impacto de la agenda 2030 en el impulso del desarrollo rural sostenible ► Conclusiones ► Bibliografía

I BREVES APUNTES ACERCA DEL PROCESO DE DESPOBLAMIENTO QUE AZOTA EL MEDIO RURAL ESPAÑOL

El desigual proceso de industrialización iniciado en España a mediados del siglo XIX y caracterizado por una enorme polarización, unido a las elevadas tasas de crecimiento económico experimentadas por nuestro país en la década de los 70, vinieron a ocasionar grandes trasvases de población desde las áreas más atrasadas (principalmente desde el medio rural del interior peninsular) hacia las zonas más prósperas y avanzadas. Estos flujos migratorios propiciaron que la población del medio rural, que representaba en la década de los 50 el 39% de la población española, hoy suponga menos del 18% (Pinilla & Sáez, 2017).

Este intenso proceso de desarrollo económico acontecido en nuestro país durante las últimas décadas, el cual no es ajeno en absoluto a los países de nuestro entorno más próximo, ha generado un salto muy significativo en los niveles de renta y bienestar de los ciudadanos, concentrando las mayores cotas de riqueza y bienestar en el medio urbano y en detrimento de las depauperadas zonas rurales (Domínguez, 2019). Todos estos fenómenos característicos del desarrollo económico moderno imperante en nuestros días han conducido de forma inexorable a la persistencia de un atraso económico y social relativo en el medio rural, debido a causas económicas, sociales y políticas que son evitables, políticas públicas entre las que destaca extraordinariamente el establecimiento de un errático y escaso modelo de provisión de servicios públicos en el medio rural, todo ello asentado sobre una tendenciosa y errónea concepción de la eficacia administrativa cuya preocupación más acuciante reside en la reducción de los costes derivados de la prestación de servicios, en lugar de mejorar el bienestar de la población rural, presupuesto indispensable para fijar población en este preciado entorno e incentivar que los más jóvenes puedan conformar su proyecto vital lejos de la incertidumbre que genera la falta de perspectivas de futuro y la desmotivación provocada por la desestructuración social y cultural de las comunidades rurales.

En este punto, conviene señalar que la despoblación del medio rural no es un fenómeno neutro, inherente y propio de la ruralidad, como promulgan quienes aún hoy en día siguen considerando que la problemática objeto de estudio requiere de la constante elaboración de informes, estudios y dictámenes, lejos del impulso de una acción administrativa coordinada y orientada al servicio de los intereses generales (Rodríguez-Arana, 2006), los cuales en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro no pueden concebirse de otra forma que no sea la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas (Rodríguez-Arana, 2014); sino más bien una consecuencia lógica de las insuficientes políticas públicas y de la inacción de la que las diferentes instituciones y poderes públicos han hecho gala años tras año.

Como consecuencia de este abandono paulatino del medio rural, en la actualidad nuestro Estado se enfrenta a un reto demográfico y territorial sin precedentes, que exige la adopción de una respuesta conjunta y coordinada por parte de los poderes públicos al objeto de paliar los efectos perniciosos de décadas de inacción y olvido del medio rural, respuestas que pasan necesariamente por la articulación de políticas públicas que pongan en valor el potencial del medio rural y contribuyan a mejorar el bienestar y calidad de vida de quienes legítimamente en su momento decidieron desarrollar su proyecto vital en el medio rural, algo para lo que reviste especial importancia no solo la dotación de unos servicios públicos esenciales accesibles, sino el ejercicio de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos en condiciones de igualdad, independientemente del lugar de residencia.

2 LA PROVISIÓN DE SERVICIOS EN EL MEDIO RURAL COMO PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA COMBATIR LA DESPOBLACIÓN

El artículo 174 TFUE pone de manifiesto la necesidad de prestar especial atención a los territorios escasamente poblados en los siguientes términos:

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

Más específicamente, el artículo 175 TFUE señala que *los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174.*

Por su parte, la Constitución española contiene un modelo cuya amplia formulación, permite albergar opciones variadas de política económica: el progreso económico (arts. 40.1, 130.1 y 131.1); el principio de igualdad en sus dos vertientes de equilibrio entre espacios territoriales (arts. 138 y 158) y de nivelación de rentas personales (arts. 130, 131.1 y 140.1); la unidad de mercado (art. 139.2); la estabilidad económica (art. 140.1), la productividad (art. 38), etc. Entre todas las técnicas o instrumentos puestos al servicio de estos principios inspiradores, reviste especial importancia el previsto en el artículo 128.2 CE, a cuyo tenor se reconoce *la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o*

servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general, lo que supone de facto la admisión de la eventual participación de la Administración en la vida económica, orientando en un sentido u otro la producción de bienes o la prestación de servicios (Sosa Wagner, 2004).

Este precepto consagra un instrumento típico de la política económica (Muñoz Machado, 2004) y una de las características más expresivas del Estado social de Derecho, antítesis dialéctica del Estado liberal, proclive a confiar la ordenación de la economía en el libre juego de los sujetos privados (Fernández Rodríguez, 1980).

Ante esta tesitura, y en vista de las previsiones realizadas por el Derecho comunitario y la Carta Magna española, el legislador español en un alarde de astucia mediante la proclamación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible en el medio rural (en adelante LDRS), contempla la necesidad de mejorar la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad, prestando especial atención a las mujeres y los jóvenes, agentes de los que depende, en gran medida, el futuro del medio rural.

Esta idea aparece recopilada de igual forma entre los objetivos generales de la citada norma —a tenor de lo establecido en su artículo 2.1.b)—, al establecer como prioridad la necesidad de *mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión. Para ello, la LDRS continúa su exposición señalando la urgencia de potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana — artículo 2.1.e)—.*

Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), el cual se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de los poderes públicos en relación con el medio rural, destaca como una de las principales debilidades de las zonas rurales a revitalizar la escasez de servicios a la comunidad —sanidad, educación, cultura, etc.— por razones de economía de escala debidos a la baja densidad y al aislamiento.

Con todo ello se pretenden implementar medidas efectivas relativas al acceso de la población rural a unos servicios públicos básicos de calidad, prestando especial atención a la educación y la cultura, a través de la atención específica a una gran variedad de aspectos en relación con los alumnos y los centros, pero también con el mantenimiento de unos equipamientos y una oferta cultural suficientes.

En este sentido, el Consejo Económico y Social señala que entre los muchos factores que determinan la calidad de vida en el medio rural, el funcionamiento de los servicios educativos y sanitarios adquieren una especial importancia (Consejo Económico y Social, 2018). Sin embargo, la valoración de su incidencia en el bienestar no es vista de idéntica forma en el medio rural. Así, en los municipios menos poblados y con menor acceso a ambos servicios, estos resultan claves para alcanzar y/o mantener una calidad de vida adecuada; mientras que, en los municipios con mayor población, la valoración es menor, pues la oferta y el acceso a los mismos es mayor. Tal y como señala el Consejo Económico y Social, la presencia de estos servicios no es un factor determinante para atraer población, pues la población que se instala en un municipio rural suele ser “adulto—joven”, y caracterizada por una gran movilidad: en estos casos, en ocasiones es más importante la calidad y el tener un acceso rápido y cómodo a los mismos. Sin embargo, unos servicios y recursos mínimos posiblemente contribuyan a que más personas puedan continuar residiendo en estos municipios, pues su ausencia incrementa los costes económicos y temporales de acceso, tanto a quienes los usan como a quienes se ocupan profesionalmente de los mismos (Escribano Pizarro, 2012). No obstante, su papel es clave para mantener una cierta estabilidad demográfica en los municipios de menor tamaño y más envejecidos, debido a las mayores limitaciones de movilidad de la población que reside en ellos, pudiendo ser un factor de expulsión de la población importante.

En esta misma línea, la Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA) establece como una de las líneas estratégicas prioritarias para hacer frente a los principales desafíos estructurales que, en materia demográfica, económica y social, afectan a las regiones rurales menos pobladas de Europa, la buena dotación de servicios básicos para la población. De esta forma, señalan que frenar la despoblación del medio rural español, pasa, en buena medida porque el conjunto de la población, ya sea esta rural o urbana, perciban que la calidad de vida en el medio rural es al menos equiparable a la de los territorios más densamente poblados, y que vivir en un pueblo no implica automáticamente tener que renunciar a unos servicios educativos, sanitarios, o sociales suficientes y de calidad (SSPA, 2018).

Ahora bien, en este punto, conviene señalar que los importantes avances realizados en la provisión tanto de los servicios educativos como sanitarios en el medio rural, se pueden ver claramente amenazados por la tendencia a una mayor concentración de los mismos y por el impacto de los ajustes presupuestarios en ambos ámbitos. Pero no solo se trata de la necesidad o no de más centros sanitarios o educativos en determinados territorios, sino de ofrecer un servicio adecuado, suficiente y de calidad. Algunas claves para su mejora pueden ser aquellas actuaciones que mejoren la accesibilidad, desde el aumento y mejora de las infraestructuras de comunicación, hasta las condiciones o normas que regulan el funcionamiento de los servicios (horarios de apertura, libertad para la elección de médico, citación telefónica, etc.); así como por el incremento de la movilidad derivada del uso de transportes públicos. También se hace necesario apostar por una mayor coordinación de los servicios públicos prestados a la población, especialmente en el ámbito

socio-sanitario, superando la visión sectorial de las distintas políticas existentes en aras de una mayor adaptación a las necesidades de la población más representativa de estos espacios, evitando con ello problemas de desatención y/o de ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Finalmente, es imprescindible aumentar la estabilidad de las plantillas de los centros educativos y sanitarios, tanto para garantizar una continuidad de la atención prestada a la población, como por las consecuencias, para los profesionales y para los usuarios, que tiene la rotación en la reorganización de los equipos (Consejo Económico y Social, 2018), cuestión en la que sería de vital importancia desplegar el conjunto de medidas —incentivos administrativos, profesionales o económicos— contempladas en la LDRS con la finalidad de propiciar que los empleados públicos, preferentemente los docentes y sanitarios, se establezcan en el medio rural.

Pese a todas estas consideraciones acerca de la necesidad de potenciar el establecimiento de unos servicios accesibles y de calidad como presupuesto indispensable para revitalizar el medio rural, lo cierto es que, sin embargo, las dificultades en la aplicación de la LDRS y del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, han impedido en gran parte alcanzar todos estos propósitos y objetivos normativos, pues los convenios y compromisos de cofinanciación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se han incumplido en su mayor parte, dejando sin efecto el contenido de la LDRS, norma que aspiraba a convertirse en una ley-código con la que implementar un cambio de paradigma a la hora de elaborar políticas públicas destinadas a poner en valor el medio rural español.

No obstante, y pese a todas estas dificultades, esto no menoscaba en forma alguna la responsabilidad que las Administraciones públicas poseen en la cuestión que nos ocupa, pues la provisión de servicios públicos adecuados en el medio rural no es más que una manifestación palmaria del derecho fundamental de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 14 de la Constitución española de 1978, según el cual: *los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*; y más concretamente, la cuestión que nos atañe supone una aseveración del mandato consignado en el artículo 9.2 CE, puesto que cuando hablamos de establecimiento de servicios públicos accesibles y de calidad en el medio rural nos estamos refiriendo, en última instancia, a una manifestación directa del mandato constitucional realizado con el fin de que los poderes públicos tomen conciencia de la urgencia de *promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*.

Ciertamente, tal y como señala la doctrina constitucionalista, la igualdad representa un valor superior del Estado, de conformidad con el artículo 1.1 CE, junto a la libertad, la justicia y el pluralismo político, valores

sobre los cuales ha de cimentarse el Estado social y democrático de Derecho español, y los cuales deben informar y reflejarse en la interpretación del resto de preceptos constitucionales. Por tanto, cuando nos referimos a la problemática de la despoblación y abandono del medio rural nos estamos refiriendo, en definitiva, a un anormal funcionamiento de los poderes públicos, que lejos de atender con objetividad los intereses generales —mandato de las Administraciones públicas de conformidad con el artículo 103.1 CE— supone un quebrantamiento ostensible de los valores superiores del ordenamiento jurídico, los cuales no son una mera declaración constitucional, sino que se proyectan sobre otros preceptos constitucionales modulando su interpretación y significado (Álvarez Conde, 2011), sino más bien la aspiración ideal a la que todo ordenamiento jurídico debe tender (Basile, 1981).

3 EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN EN EL MEDIO RURAL

Solía decir Immanuel Kant que “la educación es el problema más grande y difícil que puede ser propuesto al hombre” (Kant, 1804). No puede sorprendernos que uno de los más grandes pensadores de la historia de la humanidad viera con tanta clarividencia la importancia de la educación, pues la educación es, sin lugar a dudas, una de las más importantes instituciones sociales (Delval, 1996). Esta idea de educación como institución social fue formulada por primera vez por el sociólogo francés Émile Durkheim, para el cual “la educación consiste en una socialización metódica de la generación joven” (Durkheim, 1911).

Nuestro ordenamiento jurídico promulga el derecho a la educación en el artículo 27 CE, según el cual, todos los ciudadanos tienen el derecho a la educación —art. 27.1 CE—, cuyo objeto no es otro que alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales —art. 27.2 CE—. Para alcanzar este mandato constitucional se establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el citado derecho, mediante el diseño de una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes —art. 27.5 CE—.

En lo que respecta al impulso de la educación en el medio rural, cuestión que trataremos de abordar en las próximas líneas, el artículo 28 LDRS señala la posibilidad de los poderes públicos de acometer una serie de medidas con el objeto de intensificar la prestación de servicios públicos en el medio rural, concretamente en materia de educación pública, servicio básico e imprescindible para garantizar el futuro de la juventud en el ámbito rural. Entre estas medidas podemos destacar las siguientes:

- a) El mantenimiento de una adecuada escolarización en los municipios rurales, mediante programas de extensión de la escolarización infantil, de mejora de los resultados educativos de la enseñanza

obligatoria, y de fomento del acceso a niveles educativos superiores, prestando una atención preferente a los alumnos de zonas rurales prioritarias y a los inmigrantes.

Atención a la diversidad del alumnado y, en particular, a los alumnos con necesidades educativas especiales y con discapacidad.

b) La mejora y ampliación del equipamiento de los centros públicos educativos, para atender adecuadamente a los alumnos de la enseñanza reglada, especialmente en los municipios rurales de pequeño tamaño, y facilitar su utilización para actividades culturales, educativas y sociales por el conjunto de la población.

c) La potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres, mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural.

d) El fomento de la práctica deportiva, mejorando las infraestructuras deportivas, especialmente en las zonas rurales prioritarias, ordenando los espacios de actividad deportiva en el medio natural y favoreciendo la integración de estas actividades con el turismo rural.

Ahora bien, conviene recordar que el carácter de servicio básico de la educación hace que no solo las leyes y las políticas desarrolladas específicamente en el ámbito rural tengan en cuenta este servicio, sino que la propia normativa sectorial considera las especificidades del medio rural en materia educativa.

En este sentido, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) contempla el derecho del alumnado que reside en zonas rurales a recibir un servicio educativo con los mismos niveles de calidad que el que se presta en el resto del territorio nacional, enmarcándola dentro de las políticas de educación compensatoria con el fin de paliar las desigualdades geográficas existentes, correspondiendo a las Administraciones educativas adoptar medidas singulares en aquellos centros escolares o zonas geográficas necesarias. Por su parte, y sin derogar lo establecido por la LOE, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa precisa que en los programas de cooperación territorial se valorará especialmente el fenómeno de la despoblación de un territorio, así como la dispersión geográfica de la población, la insularidad y las necesidades específicas que presenta la escolarización del alumnado de zonas rurales.

La normativa vigente prosigue su exposición señalando que, cuando no sea posible escolarizar al alumnado en su municipio de residencia o zona de escolarización, para garantizar la calidad de la educación básica, esta escolarización se efectuará en el municipio más próximo en el que la escolarización sea posible; y, en

este caso, las Administraciones educativas deberán prestar, de manera gratuita, el correspondiente servicio de transporte escolar, y, en su caso, los servicios de comedor e internado.

En este sentido, los Centros Rurales Agrupados (CRAS), que imparten enseñanzas de educación infantil y primaria, constituyen el modelo organizativo más extendido de atención educativa en aquellos municipios que cuentan con poblaciones escolares muy reducidas. En estos centros las aulas integran a alumnado de distintas edades de manera bastante habitual y el número de personas por grupo suele ser más reducido. En España, durante el curso 2014-2015 se escolarizaron en este tipo de centros a casi 79.000 alumnos y alumnas, un 1,8% del total matriculado en estas enseñanzas (Consejo Escolar de Estado, 2016).

Sin embargo, para el alumnado que cursa enseñanzas secundarias no es posible habilitar fórmulas similares a los CRAS, porque esta etapa educativa requiere unas condiciones de profesorado e instalaciones diferentes. En tales casos se opta por agrupar al alumnado de una misma zona geográfica en un municipio central, aunque en función a la gran diversidad del medio rural en España, las distintas Administraciones educativas han desarrollado actuaciones muy heterogéneas para atender a este alumnado. Los correspondientes servicios de transporte, comedor y, en su caso, de residencia deben asegurar su acceso diario a estos centros.

Según el diagnóstico del medio rural realizado por el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (Gobierno de España, 2010) las deficiencias en cuanto a las infraestructuras educativas en el medio rural se manifiestan fundamentalmente en la enseñanza secundaria; pues a nivel global únicamente el 50% de la población española tiene acceso a un centro de enseñanza secundaria dentro de su municipio de residencia (Consejo Económico y Social, 2018).

Por otro lado, aunque no existen datos sobre las ayudas y el importe de los servicios complementarios (transporte, comedor y residencia) específicos del medio rural, como ya señaló el Consejo Económico y Social, el descenso del número de ayudas e importe destinado a estos servicios, excepto en las enseñanzas básicas, ha sido bastante generalizado desde el inicio de la crisis económica. Este descenso, sin duda ha tenido su repercusión en el medio rural, donde este tipo de servicios son, aun si cabe, más necesarios (Consejo Económico y Social, 2017).

Por otra parte, hay que señalar que algunos indicadores muestran unos peores resultados educativos en las zonas rurales respecto a las urbanas (Ministerio de Educación, 2013). Las diferencias respecto al abandono educativo temprano —principal problema derivado de la inexistencia de estudios de enseñanza secundaria en el medio rural— podrían responder, entre otras cuestiones, a las disparidades existentes entre unas áreas y otras en cuanto a los beneficios de un mayor nivel educativo en términos de mejores oportunidades

de empleo cualificado; a los costes directos e indirectos de proseguir la formación y a diferentes características poblacionales.

Urge señalar que, según los datos facilitados por Eurostat, España lidera la tasa de abandono escolar temprano en la Unión Europea, un indicador que expresa la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que como mucho terminó la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y no está estudiando. En España alcanza el 17,9% (el 7% del total de jóvenes de esas edades ni siquiera obtuvo el título de ESO), casi la mitad que hace 15 años, pero muy por encima de la media europea, situada en el 11,9%. Solo Malta (17,5%) y Rumanía (16,4%) presentan niveles similares.

Según las estadísticas de Eurostat, las zonas urbanas suelen registrar porcentajes relativamente bajos de abandono prematuro de la educación y la formación. Por el contrario, el porcentaje de abandono prematuro suele ser relativamente elevado en las zonas remotas y periféricas —en particular, en algunas regiones del sur de Europa—, en las que los estudiantes pueden verse obligados a dejar su hogar si desean seguir una especialización particular, mientras que aquellos que permanecen en la misma región solo pueden encontrar un número relativamente reducido de oportunidades de educación superior. Trasladarse a otro lugar con fines educativos supone una considerable carga económica para las familias. De acuerdo con el Anuario Regional de Eurostat para 2015, “en las capitales suele haber un gran número y una amplia variedad de empleos dirigidos a titulados, por lo que no es sorprendente que muchas regiones de la UE en las que se sitúa la capital del país registren una alta proporción de ciudadanos de entre 30 y 34 años con estudios de nivel superior” (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2016). Además, las oportunidades de aprendizaje permanente que contribuyen a la diversificación profesional no siempre son de fácil acceso en las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población, por ello, algunas regiones de este tipo han apoyado de forma activa la creación de instituciones de enseñanza superior en su territorio para afrontar estos retos.

Sin embargo, pese a la elevada tasa de abandono escolar temprano existente en el medio rural, problemática que deriva como ya hemos señalado de la inexistencia de oportunidades para acceder a enseñanzas secundarias en el medio rural o de los elevados costes de acceso a los mismos —falta de infraestructuras, elevadas distancias, etc.— hay que señalar los buenos rendimientos educativos según el estudio internacional PISA del alumnado de Castilla y León, donde casi la mitad (48%) está matriculado en un centro educativos ubicados en localidades de menos de 10.000 habitantes (Ministerio de Educación, 2015).

A causa de la despoblación rural, los encargados de la planificación educativa, en particular en países de ingresos altos, deben equilibrar una asignación eficiente de los recursos con el bienestar de las comunidades concernidas. Cuando contemplan fusionar escuelas para acrecentar la eficiencia, los poderes públicos deben

tener en cuenta el importante papel social que las escuelas desempeñan en las comunidades, amén de otros beneficios. El análisis de datos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes 2015 mostró que los alumnos de escuelas más pequeñas presentaban menos problemas de disciplina, ausentismo e impuntualidad (ONU, 2019).

En definitiva, hoy más que nunca se hace necesario potenciar la educación como elemento imprescindible para combatir la despoblación del medio rural, orientando la actuación de los poderes a la consecución de los intereses generales y reduciendo significativamente la desigualdad territorial. Parece lógico que, en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, donde los ciudadanos están obligados a soportar idénticas obligaciones administrativas, dispongan a su vez de los mismos derechos, y lo que es más importante, de las mismas oportunidades para ejercitar estos derechos en condiciones de igualdad. En caso contrario, las instituciones estarán minorando el bienestar y la calidad de vida de la población que de forma loable desarrolla su proyecto vital en el medio rural, incentivando con ello el abandono del territorio con el elevado coste social que ello conlleva.

4 IMPACTO DE LA AGENDA 2030 EN EL IMPULSO DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en la reunión plenaria de los días 25 al 27 de septiembre de 2015, una declaración denominada: *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. España y 192 países más han suscrito esa Agenda, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2016. La Agenda se configura como un plan de acción, a favor de las personas, el planeta y la prosperidad y se refiere a 17 objetivos y 169 metas a alcanzar en todo el planeta (García Maties, 2016), entre los que figura por múltiples razones, desde nuestro punto de vista, la promoción del desarrollo rural sostenible.

Justamente, tal y como señalan SANAHUJA y TEZANOS, con la aprobación de la Agenda 2030 el desarrollo local gana relevancia gracias a la inclusión del ODS11, destinado a “*lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*” (Sanahuja y Tezanos, 2017). Para ello, Naciones Unidas establece una serie de actuaciones bien definidas a la luz del contenido de la Agenda 2030:

11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

En efecto, la Agenda 2030 supone una oportunidad única para revitalizar el medio rural, ya que comprende una serie de cuestiones estratégicas necesarias para fijar población en el entorno rural: mejora de las infraestructuras, las comunicaciones y los servicios públicos, apuesta por la protección del patrimonio cultural y natural, o la necesidad de introducir la perspectiva de género en la planificación urbanística —ya que las mujeres y los jóvenes se presentan como los principales motores para fortalecer económica y socialmente el medio rural—.

Todo ello contrasta, de manera sorpresiva, con la inacción de los poderes públicos, ya que, si bien es cierto que el Gobierno de España ha puesto en marcha medidas concretas para alcanzar este ODS11, algunas incluso de profundo calado, como la adopción del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler¹, las medidas de apuesta política a través del desistimiento de los recursos ante el Tribunal Constitucional de diversas leyes autonómicas sobre emergencia habitacional y viviendas vacías, o el impulso del vehículo eléctrico en diversas zonas de la geografía española, se puede percibir visiblemente la falta de acciones concretas que apuesten por alcanzar

el ansiado desarrollo rural sostenible al que hacía referencia la LDRS, la cual tenía como objeto primordial, tal y como hemos señalado en epígrafes anteriores, el mantenimiento de la población rural a través de la mejora de su situación socioeconómica y el acceso a unos servicios públicos de calidad, poniendo especial énfasis en la incorporación de los y las jóvenes rurales al mercado laboral, fomentando la igualdad de género y la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida del medio rural.

En este punto, lo que se pretende resaltar es la acuciante necesidad de adoptar actuaciones concretas que contribuyan a lograr —de una vez por todas— el anhelado desarrollo rural sostenible, como piedra angular para el correcto cumplimiento de los postulados enunciados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, especialmente en lo que se refiere a la consecución del ODSII, relativo a la inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de los asentamientos humanos.

Esta idea, referente a la necesidad de potenciar de forma efectiva el desarrollo rural sostenible, la cual defendemos con ahínco desde la Universidad de Salamanca, no está exenta de dificultad, ya que si bien es cierto que en el presente estudio hemos intentado poner de manifiesto la necesidad de transformar el modelo de prestación de servicios públicos de las zonas rurales como presupuesto indispensable para paliar la despoblación, la problemática de la despoblación del medio rural ha demostrado ser enormemente más compleja, y requiere abordar transformaciones sociales de profundo calado. Ciertamente, la progresiva desaparición de los servicios públicos en el entorno rural no es más que una de las inagotables manifestaciones del olvido al que los poderes públicos —y buena parte de la sociedad española en su conjunto— han sumido a las zonas rurales, abandonando consigo a quienes legítimamente decidieron emprender su proyecto vital en este preciado entorno. Todo ello, ha conducido de forma inexorable a que el fenómeno de la despoblación de las zonas rurales haya adquirido tintes dramáticos, hasta el punto de llegar a cuestionar la viabilidad del modelo económico y social actual, un modelo cuyo fundamento consiste única y exclusivamente en el crecimiento económico exponencial, lejos de los postulados del Estado social, dejando sin efecto, en muchos casos, las premisas del Estado de bienestar en las zonas rurales.

Frente al agotamiento paulatino de este modelo socioeconómico, la ruralidad se erige como alternativa vital —postulados que desde el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca defendemos desde el prisma de nuestra particular teoría de *Rural Renaissance*—, iniciativa que pretende poner en valor el potencial del medio rural y la custodia del territorio de las zonas rurales, conscientes de que buena parte de las soluciones impostergables que debe adoptar nuestro país, como el reto climático y la forzosa transición hacia una sociedad más sostenible, pasan necesariamente por el renacimiento de nuestro entorno rural y la revitalización de los pequeños municipios.

5 CONCLUSIONES

El intenso proceso de desarrollo económico acontecido en nuestro país durante las últimas décadas, ha generado un salto muy significativo en los niveles de renta y bienestar de los ciudadanos, concentrando las mayores cotas de riqueza y bienestar en el medio urbano y en detrimento de las depauperadas zonas rurales. Todo ello, unido a una errática y paupérrima política en materia de desarrollo rural sostenible, han convertido la despoblación del medio rural en uno de los retos más urgentes e importantes a afrontar por parte del Estado español.

Ante esta tesitura, en aras de implementar la revitalización de las zonas rurales y alcanzar la mejora del bienestar y los estándares de la calidad de vida de quienes habitan en el medio rural, se hace necesario que los poderes públicos promuevan las reformas suficientes que permitan abordar una profunda transformación del modelo de provisión de servicios públicos en las regiones marcadas por el abandono del territorio —especialmente en lo que se refiere a los servicios educativos y sanitarios—, conscientes de que la adopción de medidas concretas orientadas a garantizar los principios de accesibilidad e igualdad, claves imprescindibles para el correcto desarrollo de la actividad prestacional de las Administraciones públicas, son la principal fortaleza para atajar la problemática de la despoblación.

En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone el establecimiento de un marco inmejorable para incentivar la promoción de actuaciones, en forma de auténticas políticas públicas, que contribuyan a redoblar los esfuerzos en el impulso del desarrollo rural sostenible y la revitalización del entorno rural: la mejora de las infraestructuras, la extensión real de las comunicaciones y los servicios públicos, la apuesta por la protección del patrimonio cultural y natural tienen una nueva oportunidad para fortalecer económica y socialmente el medio rural, solo así podremos combatir el abandono del territorio y los perniciosos efectos que el mismo puede conllevar para el futuro y el conjunto de la sociedad. Igualmente, la Agenda 2030 representa una oportunidad inigualable para realizar las profundas transformaciones que nuestro país tiene pendiente realizar desde hace décadas, potenciando el renacimiento del medio rural a través de la puesta en valor del enorme potencial que poseen las zonas rurales en la búsqueda de un novedoso modelo de custodia del territorio que permita afrontar el reto climático y la forzosa transición hacia una sociedad más sostenible, lo que constituye sin duda una de las principales fortalezas de la España abandonada.

6 BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Conde, E. (2011). La igualdad como principio constitucional, en Álvarez Conde, E., Figueruelo Burrieza, Á., Nuño Gómez, L., (Dir.), *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*, 2ª Edición, Lustel, Madrid, 35.

Basile, S. (1981). Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas, en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 272.

Camarero Rioja, L.A. (1993): Del éxodo rural y del éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España. En *Revista del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*, (81). Madrid.

Consejo Escolar de Estado (2016). Informe sobre el sistema educativo, Madrid.

Consejo Económico y Social (2018). El medio rural y su vertebración social y territorial. Informe 01/2018, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 24 de enero de 2018, Madrid.

Delval, J. (1996). Los fines de la educación. *Editorial Siglo Veintiuno de España Editores*, Madrid.

Domínguez Álvarez, J.L. (2019). La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural. En *Cuadernos de Investigación en Juventud*, (6), 21-36.

Durkheim, É. (1911). "Educación". Artículo para el Nuevo diccionario de pedagogía y de instrucción primaria, dirigido por F. Buisson, París [traducción al castellano de A. Pestaña en *Sociología y educación*, Ediciones de La Lectura, Madrid.]

Escribano Pizarro, J. (2012). Servicios educativos y sanitarios elementales en el medio rural: percepción social e influencia sobre la calidad de vida. En *Revista de Estudios Geográficos*, (23), CSIC.

Fernández Rodríguez, T.R. (1980). Reflexión sobre la empresa pública española. En *VVAA, La empresa pública española*, 56.

García Matías, R. (2016). Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (5).

Gobierno de España (2010). Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), Situación y diagnóstico del medio rural en España, Madrid.

Kant, I. (1804). *Pädagogik* [traducción al castellano de L. Luzuriaga en *Kant, Pestalozzi y Goethe sobre educación*, Madrid].

Ministerio de Educación e Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2013). El abandono educativo temprano: análisis del caso español, Madrid.

Ministerio de Educación (2015). Resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (2009). Condiciones de vida y posición social de las mujeres en el medio rural, Madrid.

Muñoz Machado, S. (2004). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general, vol. I. *Editorial Civitas*, Madrid, 1105.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2019). Informe de seguimiento de la educación en el mundo. Disponible en: <https://www.acnur.org/5bf4858d4.pdf>

Pinilla Navarro, V. & Sáez Pérez, L.A. (2017). La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. En Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR). Universidad de Zaragoza.

Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA). Documento de posición de la SSPA para España. Disponible en:

http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-POSICION_esp%C3%B1a_email.pdf

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2006). El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas (adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril). Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2014). La buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa. En *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 6, 23-56.

Sanahuja, J.A. & Tezanos Vázquez, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En *Política y sociedad*, (54), vol. 2, 533-555.

Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (2016). Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población. Disponible en:

http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_BRI%282016%29586632

Sosa Wagner, F. (2004). La gestión de los servicios públicos locales. Thomson-Civitas, VI edición, 28.

¹ Norma derogada por la Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.