

ESCRITOS JURÍDICOS TFW

PRODUCIDO POR EL ÁREA DE DERECHO DE THE FAMILY WATCH

LEY GALLEGA DEL IMPULSO DEMOGRÁFICO

ANTONIO LEGERÉN-MOLINA
Profesor Contratado-Doctor de Derecho Civil
Universidade da Coruña

A comienzos de febrero de 2021, el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia (España) aprobó una Ley del Impulso Demográfico. Constituye una ley pionera en España que sitúa a dicha región en la vanguardia europea y en línea con uno de los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. La citada Ley pretende abordar el descenso demográfico que en dicho territorio se viene experimentando durante décadas – agravado por la diseminación de la población– desde varias perspectivas: fomento de la natalidad, apoyo a la juventud, mejora de las condiciones sociolaborales para promover el retorno de gallegos en el exterior o la atracción de nuevas personas, o, en fin, el impulso de un envejecimiento activo. En el presente Escrito Jurídico se da cuenta de los objetivos de dicha norma, de los medios diseñados para conseguirlo y de algunas dificultades que pueden surgir en su implementación.

1. Introducción

A comienzos del mes pasado se aprobó en la Comunidad Autónoma de Galicia la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia (DOG. nº 26, 9 de febrero de 2021, pp. 7880-7942). Se trata, sin duda, de una ley pionera en España y posiblemente en Europa pues, aun cuando en diversos lugares existen numerosos programas que abordan parcialmente materias tratadas en esta norma, no es frecuente que hayan adquirido rango de Ley. Evidentemente, en el interés de apostar por una disposición con tal rango influye que los datos demográficos de dicha Comunidad Autónoma no sean buenos: las cuatro provincias que la conforman han tenido desde 2012 una tasa de crecimiento negativo (de 2.771.916 personas en 2012 se pasó a 2.698.718 en 2020); extremo que, lógicamente, es mencionado en la Exposición de Motivos de la Ley. Tal y como ahí se indica al hilo del repaso de los antecedentes desarrollados en el ámbito gallego para el impulso demográfico, revertir tal situación se trata de un reto y uno de los “*principales temas de la agenda política de los países desarrollados*”, que además, en Galicia es especialmente acusado por la diseminación de la población. Es preciso, por tanto, que “*toda la sociedad tome conciencia de las implicaciones derivadas del cambio demográfico y que cada uno asuma las obligaciones y compromisos correspondientes en su ámbito de competencias y posibilidades*”.

El debate parlamentario que condujo a la aprobación de esta Ley fue largo y, aunque se indica que en su tramitación se aceptaron el 80% de las sugerencias y alegaciones propuestas, desde la oposición se apunta que se trataban de “*meros retoques*” y, al no cambiarse el objetivo fundamental de la Ley, se considera errada. Las principales objeciones que se le han hecho a la Ley que ahora se examina es que contiene “*generalidades y vaguedades*”, es “*un escaparate*” y está “*vacía de contenido*”; o, en fin, que se trata de un texto “*que redunde en políticas natalistas*” y tiene “*una visión reduccionista y conservadora del concepto de*

familia”. Los defensores de la Ley, en cambio, señalan que se trata de una norma de la que “podrán estar orgullosos (..) nuestros hijos y nietos (..) porque la hicimos los gallegos de hoy pensando en los gallegos de mañana”. Sea como fuere, la Ley fue finalmente aprobada por mayoría absoluta (Partido Popular, 42 escaños) y con el voto en contra del Bloque Nacionalista Gallego (19 escaños) y el PSOE (14 escaños).

En líneas generales se puede decir que se trata una Ley ambiciosa pues, como se verá, pretende abordar el problema demográfico desde variados ángulos. En consonancia con ello, se trata de una norma extensa: contiene 109 artículos divididos en 3 Títulos –que, a su vez, se subdividen en un total de 10 Capítulos–, 2 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Derogatoria y 8 Disposiciones Finales, cuyo principal cometido es adaptar las normas legales existentes al contenido de la presente Ley. La última Disposición Final fija como fecha de entrada en vigor el día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de Galicia. Por tanto, comenzó a regir el 10 de febrero de 2021.

2. Elementos destacables

Aunque en los párrafos que siguen se irán desglosando las diversas partes de la Ley, a mi juicio, los dos elementos más destacables son la amplitud del “impulso demográfico” que se aborda y su carácter transversal.

a) El impulso demográfico que se pretende fomentar con esta norma abarca diversas vertientes y persigue que *“las personas consideren Galicia como el lugar idóneo para vivir, establecerse y, si así lo desean, tener hijas e hijos y desarrollar el proyecto familiar que libremente escojan”* (art. 1). Buena prueba de lo anterior es que los principios y medidas contenidos en la Ley pretenden un desarrollo sostenible y el *“logro del equilibrio territorial y social”* con la intención de crear entornos que resulten favorables para *“el asentamiento de la población, el desarrollo saludable y el bienestar de la infancia”* así como para la posibilidad de *“realización de los proyectos vitales que permita cumplir las expectativas y los deseos de la población de poder formar una familia y aproxime la fecundidad al promedio de la Unión Europea, que promueva el envejecimiento activo y saludable y que facilite el retorno de las gallegas y los gallegos residentes en el exterior y la atracción de nueva población al territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia”* (art. 3). Según se advierte, el impulso demográfico bascula sobre la familia, la juventud, el retorno y atracción de nueva población, el equilibrio territorial y el envejecimiento activo y saludable; materias que configuran Capítulos independientes en el Título II relativo a las *“Políticas públicas para el impulso demográfico”* (arts. 28 a 109).

De todas maneras, de entre los diversos ámbitos que abarca el impulso demográfico, se concede relevancia especial a la familia, no solo por el número de preceptos que se le dedican (29 artículos comprendidos en dos Capítulos) sino como institución en sí misma considerada. Así, la Ley, admitiendo varios modelos de familia, la considera como *“núcleo fundamental de convivencia de la sociedad y agente vertebrador de la solidaridad intrageneracional e intergeneracional, así como de la transmisión de valores sociales”* (art. 6.a y b). Buena prueba de lo anterior es, de una parte, que, además de que se menciona de manera expresa dentro de los principios generales de aplicación de la ley (art. 4.b), se dedica también un precepto particular a los *“principios específicos en materia de familia”* (art. 6); y de otra que, tal y como señala el artículo 6.f, *“las políticas de apoyo a las familias pondrán en valor la institución familiar y los trabajos de sostenimiento de los hogares y de cuidado, realizados mayoritariamente por las mujeres”*. Finalmente, y como no podía ser de otro modo, se alude también a las familias de especial consideración, como son las *“monoparentales, las familias numerosas o las familias víctimas de violencia de género”* (art. 6.d).

b) Junto con el carácter amplio del impulso demográfico, la presente Ley lo configura como elemento transversal. Así, el artículo 5 dispone que uno de los principios de actuación en el ámbito público gallego será tal transversalidad; lo que supone que *“las Administraciones Públicas de Galicia incorporarán la perspectiva demográfica en todas sus políticas, tanto en la elaboración de la normativa que las regule como en la dotación presupuestaria”*.

En el marco apuntado, la Ley pretende establecer *“principios y líneas de actuación de las Administraciones Públicas de Galicia”* así como *“un conjunto de medidas que conciernen a dichas administraciones, a la*

ciudadanía y a los diferentes agentes que operan en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia” (art. 1.2). Por tanto, aunque se trata de una norma cuyo peso recae fundamentalmente en el sector público (cfr. art. 1.3 y 2), como se mencionará, también incide en algunos comportamientos del sector privado. Al establecimiento del modo de elaborar, desarrollar y llevar a cabo los criterios de actuación y organización para el impulso demográfico se dedica el Título I.

3. La coordinación y la gestión administrativa

La Ley a que ahora se alude incluye una amplia definición de qué sea Administración Pública –que, como se dijo, es sobre quien recae el peso fundamental en la aplicación de la norma– e incluye en el Título I los principios para su actuación y coordinación. En dicho Título se abordan, fundamentalmente, tres cuestiones: algunas consecuencias del carácter transversal ya mencionado (Capítulo I), los órganos encargados de la tarea de coordinación (Capítulo II) y la formación y comunicación en materia de impulso demográfico (Capítulo III).

Los preceptos que comprenden el primer Capítulo de este Título contienen diversas medidas que son el resultado del carácter *sistémico* de la perspectiva demográfica. La inclusión de un análisis del impacto demográfico en la redacción de los proyectos de ley y de los decretos (art. 8), la elaboración de un informe anual sobre la situación gallega (art. 9), la participación de las Administraciones, del tercer sector y de la ciudadanía en la elaboración, diseño, ejecución y evaluación de políticas de impulso demográfico y sus acciones de ejecución (arts. 10, 12, 15 y 16), la inclusión de un criterio demográfico para el reparto del Fondo de cooperación local (art. 13), los convenios de colaboración con el sector privado para la formación en materia demográfica (art. 14), la concesión de ayudas y subvenciones para el impulso de las políticas prioritarias (arts. 11 y 18) o que se tenga en cuenta el elemento demográfico en la contratación pública (art. 17), son algunas de las medidas específicas que promueve la Ley.

En lo que hace a los órganos encargados de la coordinación de las políticas públicas, es preciso mencionar los siguientes. En primer lugar, el Consello de la Xunta que es el máximo responsable en política demográfica y a quien le corresponde, entre otras competencias señaladas en el artículo 19, la de *“establecer las directrices de la acción autonómica”* en esta materia. En segundo lugar, la Ley ordena la creación de una Comisión para el Impulso Demográfico y una Comisión Técnica aneja. Su finalidad es servir de *“órgano de colaboración y cooperación”* entre las distintas Administraciones –la primera– y *“para la coordinación de las políticas autonómicas de impulso demográfico”*, la segunda. Las funciones, composición y otras cuestiones sobre su funcionamiento se detallan en los artículos 20 y 21. Y en tercer lugar, el Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica, entidad actualmente existente, cuya principal misión es el *“asesoramiento, la colaboración institucional y la participación social en materia de demografía”* (art. 22).

Es este último, el que, además del papel que puedan desempeñar otras Administraciones, se encarga de manera específica de la realización, divulgación y difusión de estudios, informes y trabajos en materia demográfica (art. 23). Asimismo, el citado Observatorio también desarrollará tareas de sensibilización, acciones de formación –tanto en el ámbito educativo como en el del personal del sector público–, y labores de cooperación con los medios de comunicación social para transferir a la ciudadanía un mejor y más adecuado conocimiento sobre demografía (arts. 24 a 27).

4. Concretas políticas públicas para el impulso demográfico

En el Título II –“Políticas públicas para el impulso demográfico”– se incluye una amplia batería de acciones para hacerlo realidad que se articulan en varios Capítulos, dedicados cada uno de ellos a los *sectores o pilares fundamentales* ya señalados, incluyendo además uno específico sobre conciliación. Asimismo, con carácter previo a los Capítulos referidos en particular a cada pilar, se incluye uno titulado como “Criterios generales” que se centra en tres aspectos: políticas activas de empleo para los destinatarios de la norma; apoyos en materia de vivienda –ya en su acceso inicial, ya en las nuevas tipologías para personas mayores, ya en supuestos de desahucio o lanzamiento, ya como “movilización” de las que estén vacías–; y, en tercer lugar, la determinación de una renta familiar estandarizada a fin de *“dar el trato más equitativo posible a los*

diferentes tipos y situaciones familiares en el acceso a las ayudas, servicios o prestaciones” que se gradúen o se condicionen por el nivel de renta (cfr. art. 30).

El Capítulo dedicado a las familias contiene, nuevamente, una variedad de medidas específicas de apoyo, que van desde ayudas de carácter económico –p. ej., por *“nacimiento, adopción o acogimiento preadoptivo”* (art. 32), para el transporte (art. 36), para la mejora de la vivienda o para la escolarización, ya se trate de centros de titularidad pública, ya privada cuando no exista plaza pública disponible (art. 37)– hasta otros de corte más “personal” como la accesibilidad en los recursos de atención temprana (art. 33), el fomento de los bancos de leche materna o el impulso de las donaciones necesarias para los procesos de reproducción asistida (arts. 43 y 44). Asimismo, y junto con la referencia a que ha de prestarse especial atención a las familias más vulnerables, se contienen dos preceptos destinados específicamente a las numerosas (art. 39) y a las monoparentales (art. 40) que incluyen ayudas relativas a peajes, gestión de plazas de aparcamientos o suministros básicos, entre otras.

Según se apuntó, junto con los dedicados a los sectores que cabe calificar como prioritarios, existe un Capítulo específico sobre la conciliación de la vida familiar, laboral y social. A mi juicio, de tales preceptos cabe destacar tres aspectos. En primer lugar, que se articulan variadas acciones para hacer efectiva la conciliación en el ámbito público: disponibilidad de los locales de centros públicos de educación infantil y primaria (art. 47), flexibilidad horaria (art. 52), “bolsa de horas de libre disposición” (art. 53) o la no inclusión en las convocatorias de personal de condiciones que impidan que el tiempo de inactividad profesional –por ejemplo, por riesgo en el embarazo o la baja de maternidad/paternidad– afecte negativamente en la promoción profesional, entre otras (art. 51). Segundo: se advierte un empeño decidido en promover la “cultura de la conciliación” también en el sector privado, estableciendo ayudas para su implementación o incluso valorando la existencia de políticas empresariales en tal sentido con un peso de hasta un 10% en el baremo en la adjudicación de las contrataciones públicas (arts. 56 y 57). Y tercero: se muestra una política clara sobre el seguimiento del calendario de vacunación infantil en todos los centros sostenidos con fondos públicos, a la vez que se establecen reglas para los de titularidad privada (art. 48).

Al “apoyo a la juventud” se dedica el Capítulo IV. A fin de *“garantizar las condiciones necesarias para que las jóvenes y los jóvenes gallegos puedan desarrollar su proyecto vital y formar una familia en el territorio de la Comunidad Autónoma”*, se establecen algunas medidas, centradas básicamente en la formación –tanto formal como no formal; esto es, tanto complementos formativos (art. 62) como programas para reforzar capacidades y habilidades transversales (art. 63)– y en la creación y fomento del acceso al empleo –impulso del emprendimiento, de la innovación y desarrollo tecnológico o del relevo generacional en empresas en funcionamiento (arts. 64 a 66)–.

Además de la juventud, otro pilar del impulso demográfico que pretende esta Ley consiste en favorecer el “retorno” de gallegos en el exterior, así como la *“atracción de nueva población”* para tener un *“saldo migratorio positivo”* mejorando *“las tasas de actividad y ocupación en Galicia”* (art. 67). A fin de que los primeros decidan retornar y considerar a Galicia *“como el lugar idóneo para establecerse”* se prevé la realización de diversos programas culturales, lingüísticos, etc. que fortalezcan el vínculo de los gallegos residentes en el exterior (art. 70). Asimismo, se pretende facilitar su asentamiento con un trato igualitario en el acceso a servicios, e incluso por medio de un programa de apoyo para su plena inclusión en la sociedad gallega (arts. 71 y 72). Para la atracción de nueva población se prevé la realización de estudios sobre el mercado laboral gallego para definir los perfiles que resultan necesarios –desarrollando estrategias de captación de mano de obra o de formación profesional para el empleo (arts. 73 y 75)–, concediendo especial atención no solo a las zonas territoriales de actuación prioritaria (art. 76) sino también a la completa inclusión social de personas que se asienten en Galicia (art. 74).

Unos pocos preceptos conforman el Capítulo dedicado al último de los pilares fundamentales de esta Ley: *“envejecimiento activo y saludable”*. A la vista de los contenidos de tales artículos –impulso de la participación (art. 102), recursos tecnológicos y alfabetización digital (art. 103), promoción de estudios de “cuarto ciclo” (art. 105), atención a domicilio y acompañamiento de personas con limitaciones (art. 107), prevención y atención de la soledad no deseada (art. 108) o, en fin, el refuerzo de las relaciones

intergeneracionales (art. 109)– se advierte que la Ley de Impulso demográfico de Galicia ha seleccionado algunos de los elementos del Proyecto de Ciudades Amigables con las Personas Mayores de la OMS –cuyo objetivo es la creación de entornos y servicios que promuevan y faciliten un envejecimiento activo y saludable–, pero con el mérito de ampliar su ámbito territorial de aplicación al no circunscribirlo únicamente a los entornos urbanos.

Finalmente, junto con los Capítulos dedicados a los sectores o pilares fundamentales ya señalados, se incluye uno específico dedicado al “equilibrio territorial” –constituye el Capítulo V del Título II–. Es diverso de los anteriores pues en él se establecen medidas destinadas a las personas de los sectores principales –mayores, juventud (arts. 83 y ss)–, así como especificidades en algunas materias ya mencionadas –p. ej. conciliación, formación o promoción de la actividad económica (arts. 85 a 87, 93 y ss)– siguiendo principios marcados por la ley –sostenibilidad y accesibilidad (arts. 79 y 80)– pero, con la particularidad de que todo ello se refiere al medio rural y costero no urbano. A la vista de las mayores dificultades que se padecen en dichos territorios –recuérdese que el problema demográfico en Galicia se agudiza por la diseminación poblacional–, la Ley dedica un Capítulo concreto a vertebrar variadas medidas y servicios para mejorar la calidad de vida de quienes allí residen: red de transportes que garantice la movilidad (art. 81), extensión de las redes de telecomunicación a todo el territorio (art. 82), fomento de un turismo sostenible (art. 89), acceso a la tierra e impulso a actividades agroforestales (arts. 90 y 91), apoyo al comercio de proximidad (art. 99), acceso a servicios financieros y bancarios (art. 100), etc. Constituye un elemento muy positivo que, junto con la amplia batería de elementos a desarrollar, se aluda expresamente al interés de valorizar el medio rural y costero no urbano, así como de “*concienciar a la sociedad acerca de la relevancia de la conservación y el mantenimiento de sus valores sociales, económicos, culturales y medioambientales*” (art. 77). Esta “puesta en valor” incide también en la promoción de la “*identidad de quienes viven*” en tales territorios “*de forma que se proyecte una imagen positiva y actual*” (art. 77).

5. Valoración

Examinado de manera somera el contenido de la Ley de Impulso Demográfico del Parlamento de Galicia, cabe efectuar algunas breves valoraciones pues será la aplicación de la norma la que permitirá calibrar adecuadamente su alcance.

a) se trata de una Ley que contiene una opción decidida por la “calidad de vida”: cabe decir que la CCAA *ha caído en la cuenta* de la importancia de la demografía –no solo desde el punto económico– y por ello pone todos los recursos necesarios para crear las condiciones para que Galicia sea un sitio idóneo para vivir. En tal sentido, existe una fuerte vinculación en el texto de la Ley entre el “impulso demográfico” y la “calidad de vida”, pues no son pocos los servicios o recursos que pretenden ponerse en marcha para mejorar las condiciones de vida y así atraer a la población comprendida en los pilares principales de la Ley;

b) se trata de una Ley omniabarcante: no pretende únicamente aumentar el número de nacimientos para aproximarlos a la media de la Unión Europea (cfr. art. 3), sino que establece medidas para los sectores en que se centra –p. ej. atraer gallegos del exterior, evitar que se marche la juventud gallega– y aunque el principal peso en la ejecución de la Ley recaiga sobre el sector público también incide en el privado (*ad. ex* arts. 56 y 57);

c) se trata de una Ley ambiciosa pues contiene un amplio espectro de medidas: desde un sello de empresa familiarmente responsable hasta la configuración arquitectónica de edificios. Ahora bien, tanto el enunciado de algunas de dichas acciones como otros textos incluidos en la norma son, en muchos casos, deliberadamente genéricos y pueden correr el peligro de quedarse en meras afirmaciones si no se dota de recursos presupuestarios específicos (*ad. ex* art. 61). Con todo, la Disposición Adicional Primera señala que se “*incrementará la inversión en políticas de familia durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley un mínimo del 50 % sobre el aumento porcentual del gasto no financiero de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma*”;

d) se trata de una Ley que hace una apuesta fuerte... y habrá que ver hasta que punto es capaz de llevarla a cabo. No son pocas las ocasiones donde la propia Ley –a mi modo de ver, de una manera innecesaria– señala plazos de ejecución para lo contenido en algunos preceptos (*ad ex* art. 40 y 41 ó Disposición Adicional Segunda), cuando lo habitual es que el legislador no suela ser escrupuloso en su cumplimiento.

En definitiva, a mi juicio, la aprobación de una Ley como la que se comenta es algo positivo, por lo que supone de valoración de las personas. En tal sentido, sería deseable que este camino iniciado por la Comunidad Autónoma de Galicia fuese seguido por otras y en incluso por otros países. Siendo ello así, es preciso esperar a ver cómo se materializa su aplicación, para evitar que buena parte de su contenido se quede en meras intenciones; loables pero intenciones. El tiempo dirá.

Antonio Legerén-Molina ©
Marzo 2021



© TFW • The Family Watch.
Producido por The Family Watch (www.thefamilywatch.org).
Los contenidos expuestos no representan la posición oficial de esta institución mencionada, sino que son responsabilidad única del autor. Se publica bajo una licencia Creative Commons de atribución no comercial 3.0 Unported.
