

COLECCIÓN
DERECHO RURAL

RURAL RENAISSANCE: TERRITORIO, MUNICIPIOS Y SERVICIOS

Dirección:

**Marcos M. Fernando Pablo
José Luis Domínguez Álvarez**

Coordinación:

**Pilar Talavera Cordero
Alicia Rodríguez Sánchez**

Presentación:

Tomás Quintana López

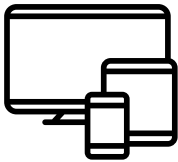




¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook



Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet



Idéntica visualización a la edición de papel



Navegación intuitiva



Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:



**COLECCIÓN
DERECHO RURAL**

6

RURAL RENAISSANCE: TERRITORIO, MUNICIPIOS Y SERVICIOS

La presente obra, forma parte de los resultados del Proyecto de I+D+i titulado «Agricultura climática: marco regulatorio para la transición» (TED2021-129553B-I00), liderado por el Prof. Dr. Marcos M. Fernando Pablo



COLECCIÓN DERECHO RURAL

Director:

JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

Subdirector:

MARCOS M. FERNANDO PABLO

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

Consejo editorial:

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ

*Catedrática de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo.*

SANTIAGO A. BELLO PAREDES

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Burgos.*

ENRIQUE CABERO MORÁN

*Presidente del Consejo Económico
y Social de Castilla y León.*

ELOÍSA CARBONELL PORRAS

*Catedrática de Derecho Administrativo
de la Universidad de Jaén.*

JAVIER ESPARCIA PÉREZ

*Catedrático de Análisis Geográfico
Regional de la Universidad de Valencia.*

ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA

*Catedrática de Derecho Constitucional
de la Universidad de Salamanca.*

FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Burgos.*

LUIS ALFONSO HORTELANO MÍNGUEZ

*Profesor Contratado Doctor del Área
de Análisis Geográfico Regional de
la Universidad de Salamanca.*

JUANA LÓPEZ PAGÁN

*Directora General de Políticas contra la
Despoblación del Gobierno de España.*

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza.*

LUIS MÍGUEZ MACHO

*Catedrático de Derecho Administrativo de
la Universidad de Santiago de Compostela.*

MERCEDES MOLINA IBÁÑEZ

*Catedrática de Geografía Humana de la
Universidad Complutense de Madrid.*

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura.*

MARÍA PARDO ÁLVAREZ

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Valladolid.*

MARTA DEL POZO PÉREZ

*Profesora Titular de Derecho Procesal
de la Universidad de Salamanca.*

RICARDO RIVERO ORTEGA

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Salamanca.*

NORA LIBERTAD RODRÍGUEZ PEÑA

*Profesora de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad de Salamanca.*

AGUSTÍN SÁNCHEZ DE VEGA

*Presidente del Consejo Consultivo
de Castilla y León.*

DIANA SANTIAGO IGLESIAS

*Profesora Titular de Derecho
Administrativo de la Universidad
de Santiago de Compostela.*

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de A Coruña.*

SUSANA DE LA SIERRA MORÓN

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

SILVIA SORIANO MORENO

*Profesora de Derecho Constitucional
en la Universidad de Extremadura.*

PILAR TALAVERA CORDERO

*Investigadora de Derecho Administrativo
de la Universidad de Salamanca.*

SUZANA TAVARES DA SILVA

*Profesora de Derecho Público de
la Universidade de Coímbra.*

DANIEL TERRÓN SANTOS

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Salamanca.*

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

*Catedrático de Derecho Administrativo de
la Universidad Autónoma de Madrid.*

**COLECCIÓN
DERECHO RURAL**

6

**RURAL RENAISSANCE:
TERRITORIO, MUNICIPIOS
Y SERVICIOS**

Directores:

**Marcos M. Fernando Pablo
José Luis Domínguez Álvarez**

Coordinadoras:

**Pilar Talavera Cordero
Alicia Rodríguez Sánchez**

Presentación:

Tomás Quintana López

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Marcos M. Fernando Pablo, José Luis Domínguez Álvarez, Pilar Talavera Cordero, Alicia Rodríguez Sánchez

© José Luis Domínguez Álvarez, Agustín S. de Vega García, Enrique Cabero Morán, Leonardo Sánchez-Mesa Martínez, Luis Alfonso Hortelano Mínguez, Alicia Rodríguez Sánchez, Susana Rodríguez Escanciano, Pilar Talavera Cordero, Sergio López Ramudo, José Sánchez Hernández, Sergio Martín Guardado, José Julio López Labajos, Miguel Salinas Olarte, Pascual Martín Gallardo, Juan Antonio García Molina, Vega Cortés Pérez, Gustavo Manuel Hernández Arteaga, Helena Antunes, María Angelica Sánchez Julio, Yiceix Valeria Jiménez Álvarez

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)

A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)

info@colex.es

www.colex.es

SUMARIO

Prólogo	17
Presentación	21

CAPÍTULO I

EL IMPACTO DE LA POBLACIÓN FLOTANTE EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES EN LOS TERRITORIOS RURALES DE BAJA DENSIDAD: ENTRE LA REALIDAD SOCIAL Y LA FICCIÓN ESTADÍSTICA DEL PADRÓN MUNICIPAL

José Luis Domínguez Álvarez

I. Impacto de la población flotante sobre la gestión municipal	36
II. La relevancia del padrón municipal como instrumento jurídico y financiero: apuntes para su reformulación	43
III. Análisis de las insuficientes reformas del padrón municipal operadas al calor del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	47
1. Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo	48
2. El Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales ...	51
IV. Propuestas de futuro para corregir una ficción estadística insostenible	57
1. La colaboración supramunicipal como estrategia para garantizar la prestación de servicios esenciales y la funcionalidad de los territorios rurales ..	57
2. Coordinación interadministrativa y uso de <i>big data</i> para estimar la población efectiva	58
V. Bibliografía	59

CAPÍTULO II

A VUELTAS CON LOS CUIDADOS COMO DERECHO SOCIAL: PROBLEMÁTICA TERRITORIAL

Agustín S. de Vega García

I. Introducción	65
II. Los cuidados como realidad pública	67
III. Los cuidados en el Estado social de derecho	69
1. Justicia y ética en la justificación de los cuidados	70
2. La respuesta privada, una solución iusnaturalista válida	71
3. Los cuidados como realidad jurídica	72
4. La dignidad como fundamento jurídico del derecho al cuidado	76

SUMARIO

IV. La solución constitucional	78
1. «Fundamentalidad» y justiciabilidad de los cuidados como derecho social	82
2. Irreversibilidad de su contenido intangible	87
3. Problemática territorial y autonómica	91
V. La concreción legislativa del derecho subjetivo a los cuidados: la Ley de Dependencia	94
VI. Conclusión	98
VII. Bibliografía	99

CAPÍTULO III

MIL DOSCIENTOS AÑOS DE MUNICIPALISMO. LA RIQUEZA COMPARTIDA DE LAS IDENTIDADES

Enrique Cabero Morán

I. Una comunidad rica en territorios y gentes.	103
II. El origen del municipalismo y la reivindicación de la libertad	106
III. La educación y la cultura como señas de identidad.	107
IV. Conclusión: la riqueza compartida de las identidades	108

CAPÍTULO IV

EL PATRIMONIO CULTURAL RURAL ANTE LA AMENAZA DE LA DESPOBLACIÓN: PARTICULARIDADES EXIGIBLES EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN (NOVEDADES EN LA LEY 7/2024, DE 20 DE JUNIO, DE PATRIMONIO CULTURAL DE CASTILLA Y LEÓN)

Leonardo Sánchez-Mesa Martínez

I. Contexto: el valor del patrimonio cultural rural	112
1. Un patrimonio no tan «menor»	112
2. El impacto de la despoblación en el patrimonio cultural rural	114
3. El patrimonio cultural rural como recurso en la lucha contra la despoblación	115
II. El marco jurídico de la protección del patrimonio cultural y su incidencia en el patrimonio rural: identificación de algunos desajustes tradicionales	119
1. Rasgos generales de la normativa de protección del patrimonio cultural: las dificultades para el patrimonio rural en un modelo pensado para el «gran monumento»	119
2. En concreto, la cuestión competencial: el complicado encaje de los pequeños municipios en riesgo de despoblación.	122
3. Los instrumentos de fomento y la participación ciudadana: asignaturas pendientes y apartados trascendentales para el ámbito rural	124
III. Algunas consideraciones finales (a la luz de las novedades de la Ley 7/2024, de 20 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León)	127
IV. Bibliografía	131

CAPÍTULO V

RESILIENCIA Y GOBERNANZA DE LOS MICROMUNICIPIOS DE CASTILLA Y LEÓN

Luis Alfonso Hortelano Mínguez

I. Introducción	133
II. Metodología y fuentes de información	136

SUMARIO

III. Conceptualización y distribución geográfica	138
IV. Problemas de gestión municipal	143
V. Discusión.	145
VI. Conclusiones	147
VII. Bibliografía.	148

CAPÍTULO VI

LA GESTIÓN (IR)REGULAR DE LOS VERTIDOS: DESDE EL LÓGICO IDEARIO AL CÓDIGO PENAL

Alicia Rodríguez Sánchez

I. Introducción	153
II. Fundamento normativo de la gestión ambiental	155
III. Marco normativo	156
1. Normativa europea	157
2. Normativa española	159
3. Coordinación	160
IV. Tipologías de vertidos e implicaciones jurídicas.	161
1. Vertidos al agua	162
2. Vertidos al suelo y al subsuelo.	163
3. Vertidos a la atmósfera	164
4. Vertidos acústicos, lumínicos y energéticos	164
V. La gestión administrativa vs. penal de los vertidos.	166
1. Autorizaciones, licencia y control técnico	167
2. Poder sancionador de la administración	168
3. El delito ambiental	169
3.1. Fundamento de la intervención penal	170
3.2. Elementos del tipo penal del artículo 325	170
3.3. Responsabilidad penal de las personas jurídicas	172
VI. Problemas interpretativos y desafíos.	173
VII. Conclusiones.	174
VIII. Bibliografía	175
Jurisprudencia	177

CAPÍTULO VII

LAS COOPERATIVAS COMO INSTRUMENTO PARA FIJAR POBLACIÓN. ANÁLISIS DESDE EL PRISMA DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, SOCIAL Y TERRITORIAL

Susana Rodríguez Escanciano

I. La sostenibilidad ambiental como premisa. Repercusión sobre el trabajo decente	179
II. Transición ecológica y equilibrio territorial: obstáculos y potencialidades de las zonas rurales	183
III. El declive rural. Apunte de círculos viciosos.	187
IV. La apuesta por un planteamiento holístico para la revitalización de las zonas rurales	188
V. Empleo de calidad, descarbonización de la economía y desarrollo rural: el impulso desde la economía social	191

SUMARIO

VI. El papel tractor de las cooperativas en la sostenibilidad ambiental y social. Proyecciones en las comarcas rurales.	197
1. La contribución de las fórmulas cooperativas a la creación de empleo decente, sostenible y centrado en lo local.	197
2. Cooperativas de viviendas: la rehabilitación de los entornos rurales.	200
3. Cooperativas de trabajo asociado. Buenas prácticas ocupacionales para la resiliencia de las zonas rurales.	205
VII. Bibliografía.	210

CAPÍTULO VIII

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS EN EL MEDIO RURAL Y SU PROMOCIÓN: UNA VISIÓN COMPARADA ENTRE LA REGULACIÓN EUROPEA Y ESTATAL

Pilar Talavera Cordero

I. Introducción.	217
II. Sector agrícola y medio rural.	219
III. Las organizaciones de productores en el marco de la PAC.	223
1. Financiación.	224
1.1. El sector de frutas y hortalizas.	225
1.2. El sector del lúpulo.	226
1.3. El sector del aceite de oliva y la aceituna de mesa.	226
1.4. En otros sectores.	226
1.5. De forma general.	226
2. Simplificación.	227
3. Potestades.	228
3.1. Acuerdo de extensión de normas.	229
3.2. Las negociaciones colectivas.	231
IV. Las entidades asociativas en España.	232
1. Las organizaciones de productores derivadas de la PAC en España.	233
1.1. Financiación.	233
1.2. Simplificación del reconocimiento.	234
1.3. Potestades.	234
1.3.1. El acuerdo de extensión de normas.	235
1.3.2. Negociación colectiva.	235
2. La LFIC y su apuesta por las EAP.	235
V. Conclusiones.	237
VI. Bibliografía.	237

CAPÍTULO IX

LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LOS MUNICIPIOS RURALES DE PEQUEÑO TAMAÑO: UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE SATISFAGA LAS NECESIDADES DEL TERRITORIO

Sergio López Ramudo

I. Introducción.	242
II. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de pequeños municipios rurales y de ordenación de los recursos humanos?	243

SUMARIO

III. Potestades administrativas locales, competencias y prestación de servicios	246
IV. Planificación y ordenación de los recursos humanos	248
1. Plan de ordenación de los recursos humanos	249
2. Relación de puestos de trabajo	250
3. Oferta de empleo público	251
4. Registro de personal	251
5. Otros mecanismos para una mejor regulación del empleo público	252
V. Problemas y retos actuales en los pequeños municipios de la España rural .	252
1. El caramelo envenenado de las subvenciones para la contratación de personal	252
2. La organización de los servicios públicos en los pequeños municipios ...	253
3. Una estructura normativa y administrativa compleja	254
4. La contratación administrativa de funciones reservadas	254
5. Las sombras sobre los procesos selectivos en los pequeños municipios .	255
6. Carrera vertical y movilidad del personal	255
7. Problemas transversales con influencia en la gestión de los recursos humanos	256
VI. Conclusiones	257
VII. Bibliografía	258

CAPÍTULO X

EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL ESTATUTO MARCO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD, «PARACETAMOL Y MUCHA AGUA»

José Sánchez Hernández

I. Introducción	261
II. La lenta «agonía» del sistema nacional de salud	263
III. Un modelo de organización asistencial en «bradipnea»	266
IV. El «tinnitus» del personal sanitario: las nueve polémicas medidas	267
V. Sanidad rural, entre «hipoxia» y abandono	273
VI. Una conclusión y cuatro soluciones	276
VII. Bibliografía	277

CAPÍTULO XI

AUTONOMÍA LOCAL E INTEGRACIÓN SUPRAMUNICIPAL EN CASTILLA Y LEÓN: ¿UNA POSIBLE VÍA PARA COMBATIR EL RETO DEMOGRÁFICO?

Sergio Martín Guardado

I. Planteamiento general: autonomía municipal y reto demográfico	279
II. Mecanismos de integración de municipios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León: ¿pueden suponer la intermunicipalidad y la supramunicipalidad una vía para abordar el reto demográfico?	285
1. Mecanismos de integración municipal en Castilla y León: la supramunicipalidad	285
2. La integración supramunicipal y la intermunicipalidad como vías para una autonomía municipal ¿más eficiente?	288
III. Apunte conclusivo	292
IV. Bibliografía	293

CAPÍTULO XII

LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: UNA SOLUCIÓN EFICIENTE PARA OPTIMIZAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

José Julio López Labajos

I. Introducción	295
II. La insuficiencia municipal	296
III. La cooperación intermunicipal	298
IV. Las mancomunidades de municipios	300
1. Marco jurídico	301
2. Configuración y estructura	302
2.1. Marco conceptual	303
2.2. Objeto y régimen competencial	303
3. El futuro de las mancomunidades de municipios	304
V. Reflexiones finales	306
VI. Bibliografía	307

CAPÍTULO XIII

LAS RELACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA EL DESARROLLO RURAL EN CASTILLA Y LEÓN

Miguel Salinas Olarte

I. Introducción	309
II. El desarrollo rural desde la política agraria común	310
1. Aproximación al actual modelo de desarrollo rural. Especial atención al programa leader	311
2. Los GAL como eje vertebrador del desarrollo rural: las estrategias de desarrollo local participativa. Una aproximación contextual	315
3. Las estrategias de desarrollo local participativo en Castilla y León	317
III. Los sistemas de gestión colaborativa para pequeños municipios de la Ley de Bases del Régimen Local. ¿Una medida necesaria para el desarrollo rural?	319
IV. Conclusiones	321
V. Bibliografía	322

CAPÍTULO XIV

LA NECESARIA REFORMA DE LA PLANTA MUNICIPAL ESPAÑOLA

Pascual Martín Gallardo

I. Introducción	325
II. Radiografía actual de la planta municipal española	326
III. La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	328
IV. Procesos de fusión tras la aprobación de la norma: el particular caso de los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena	331
V. Conclusiones	333
VI. Bibliografía	335

CAPÍTULO XV**POBLACIÓN FLOTANTE ¿OPORTUNIDAD O HÁNDICAP PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO***Juan Antonio García Molina*

I. La población flotante como un elemento de la financiación territorial	337
1. Introducción al concepto de población flotante y su tipología	338
2. Las variables demográficas como criterios de ordenación de los recursos públicos	343
II. Financiación de los servicios públicos en el contexto del reto demográfico .	345
1. Configuración actual del sistema de financiación autonómica	346
2. La financiación local como factor clave	348
III. Conclusiones	351
IV. Bibliografía	351

CAPÍTULO XVI**MÉTODOS DE PAGO QUE FACILITAN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN EL ÁMBITO LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA PROVINCIA DE SALAMANCA***Vega Cortés Pérez*

I. El rol de los métodos de pago en el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias: especial referencia a la provincia de Salamanca	355
1. El pago como método de extinción de deudas tributarias	356
2. Factores sociales y económicos que comprometen el cumplimiento de las obligaciones tributarias locales en la provincia	358
3. Delegación de competencias en la recaudación y gestión tributaria local y su impacto en los métodos de pago	360
II. Métodos de pago tradicionales e innovadores en el ámbito local	362
1. Medios de pago tradicionales de los tributos locales	363
1.1. Pago en entidades bancarias colaboradoras	363
1.2. Domiciliación bancaria (domiciliación de recibos)	363
1.3. Cheque	364
2. Nuevas modalidades de pago que facilitan el cumplimiento voluntario . .	365
2.1. Pago con tarjeta (TPV) a través de internet	365
2.2. Pago mediante Bizum	366
2.3. Servicio de pago a través de Correos	367
3. Comparativa con otras provincias y regiones de características similares	368
III. Conclusiones	369
IV. Bibliografía	370

CAPÍTULO XVII**LA ORDENACIÓN DE LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA EN EL ESPACIO FÍSICO RURAL: LA PLANIFICACIÓN EN EL DERECHO DE LA RESTAURACIÓN Y CONECTIVIDAD ECOLÓGICAS***Gustavo Manuel Hernández Arteaga*

I. A modo de introducción. Tipicidades jurídicas <i>in situ</i> de la restauración ecológica de los servicios ecosistémicos	373
---	-----

SUMARIO

1. La gestión de la restauración de la naturaleza y la planificación ambiental del territorio: el <i>corpus iuris restituito naturae</i>	375
II. Hacia un modelo de restauración resiliente en el medio rural	379
III. La planificación ambiental del territorio como pilar de la restauración ecológica	380
IV. Conclusiones	385
V. bibliografía	386

CAPÍTULO XVIII

MULHERES RURAIL- A FORÇA DA TERRA. UN PROJETO EM EXECUÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE PINHEL, TRANCOSO, CELORICO DA BEIRA E SABUGAL (PORTUGAL)

Helena Antunes

I. Introdução	389
II. (Des)igualdade de género em meio rural	390
III. Metodologia	393
1. História de vida	394
IV. Resultados	395
V. Reflexões	396
VI. Bibliografia	399

CAPÍTULO XIX

DEMOCRACIA AMBIENTAL Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO: PERSPECTIVAS DE GÉNERO EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COMUNIDADES RURALES FRENTE A LA CONTAMINACIÓN MINERA EN COLOMBIA

María Angelica Sánchez Julio

Yiceix Valeria Jiménez Álvarez

I. Introducción	402
II. Desafíos socioeconómicos del reasentamiento involuntario en comunidades rurales afectadas por la minería en Colombia	404
III. Violaciones de derechos humanos en contextos mineros: afectaciones a comunidades indígenas y afrodescendientes en Colombia	406
IV. Contaminación ambiental y salud pública: efectos de la minería en la salud de las comunidades con enfoque de género	407
V. Mecanismos legales para reparación y compensación: evaluación de la efectividad de las leyes existentes y propuestas de mejora	409
VI. Participación ciudadana en la toma de decisiones: inclusión de mujeres y grupos vulnerables en la gestión de recursos mineros	410
VII. Participación ciudadana en la toma de decisiones: inclusión de mujeres y grupos vulnerables en la gestión de recursos mineros	411
1. Análisis integral de la participación ciudadana y la inclusión de género en la gestión de recursos mineros en Colombia	412
2. Fortaleciendo la inclusión y la justicia ambiental en la gestión de recursos mineros en Colombia	413
VIII. Conclusión	414
IX. Bibliografía	415

PRÓLOGO

Se cumplen cinco años del nacimiento de «Rural Renaissance», un movimiento silencioso promovido desde las aulas de la Facultad de Derecho del Estudio salmantino que aspira a poner la universidad pública al servicio de los territorios rurales con desafíos demográficos. Esos lugares (tradicionalmente denostados y olvidados) que nos vieron crecer, que forjaron nuestro carácter y que moldearon nuestra particular visión del mundo, se traducen hoy en las enseñanzas que vehiculan las páginas de una iniciativa que, cumplido su primer lustro, tiene más vitalidad y es más necesaria que nunca. Durante —demasiadas— décadas, el relato dominante situó a «lo rural» en un imaginario de declive: pérdida de población, limitaciones en el acceso a servicios esenciales, sobrevejecimiento demográfico, vulnerabilidad económica, falta de oportunidades o el aparente retraso en materia de innovación eran solamente algunas de las características de esta perniciosa cosmovisión que denostaba todo aquello que recordara a la ruralidad. Sin embargo, en los últimos años ha emergido una relectura diferente de estos territorios, más amplia y matizada, que reconoce en los municipios rurales no solo las huellas de la tradición, sino también las semillas de un cambio que reconfigura modos de vida, dinámicas productivas y vínculos comunitarios. También comienzan a aparecer, incluso en los documentos programáticos de las lejanas Instituciones europeas, medidas y propuestas que vienen a intentar compensar la tradicional situación de abandono institucional al que las grandes políticas europeas habían sometido a las comunidades rurales, llegando incluso a situar estas áreas de baja densidad demográfica como respuesta y solución a muchos de los acuciantes desafíos de las sociedades europeas (especialmente aquellos de carácter medioambiental, alimentario, energético, etc.). Es en este contexto de puesta en valor de la(s) identidad(es) rural(es), donde se inserta la obra que ahora tiene entre sus manos.

Lo que aquí se presenta no es únicamente un análisis científico-técnico ni una colección de miradas académicas aisladas. Es, sobre todo, un ejercicio que aspira a combinar investigación, experiencia y conocimiento de los territorios rurales y reflexión crítica, acompañado todo ello de un importante conjunto de propuestas intangibles orientadas a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, garantizando la necesaria cohesión socio territorial, y contribuyendo con ello a hacer efectivo el derecho a la libertad de residencia. Se trata, por tanto, de ofrecer una visión contemporánea de lo

que significa *habitar y gestionar* los espacios rurales en un contexto marcado por la incertidumbre global y, al mismo tiempo, por la apertura de nuevos horizontes y nuevas posibilidades de desarrollo. La obra, además, parte de una premisa tradicionalmente inadvertida pero indispensable para entender nuestro objeto de estudio: la pluralidad y la profunda diversidad de territorios rurales existentes. Ello abarca desde aquellos municipios que apuestan por la conservación de las estructuras socioeconómicas tradicionales hasta aquellos otros que se reinventan mediante la llegada de nuevos pobladores apostando por la digitalización o la revalorización del apabullante patrimonio natural y cultural que esconden en su seno.

Una parte esencial de este «renacimiento rural» tiene que ver necesariamente con las relaciones entre territorio y servicios. En los últimos años, las políticas públicas y el conjunto de las Administraciones públicas han reconocido, no sin dificultades, la necesidad de repensar la provisión de servicios desde modelos más flexibles, adaptados a escalas pequeñas y conectados a las verdaderas necesidades de las comunidades rurales. Este libro explora cómo la movilidad, la salud, la educación, la gestión de los cuidados, la conectividad digital o la sostenibilidad ambiental no pueden seguir pensándose desde una órbita estrictamente urbana y capitalina. El territorio rural demanda soluciones propias, innovadoras, basadas en la proximidad, en la cooperación municipal y en la capacidad de los actores locales para construir alianzas duraderas.

Pero la contribución científica también nos recuerda que el cambio no implica renunciar a la tradición, ni mucho menos abandonar las *raíces*. Por el contrario, muchas de las transformaciones que están experimentando los territorios rurales con desafíos demográficos surgen precisamente del diálogo entre saberes heredados y herramientas contemporáneas. La identidad local, el arraigo comunitario, la gestión colectiva de recursos y la memoria rural son elementos que no solo perviven, sino que constituyen la piedra angular de modelos de futuro más sostenibles y resilientes.

Los diferentes capítulos que encontrará a continuación, escritos por especialistas de reconocido prestigio procedentes de distintas disciplinas y por servidores públicos con experiencia contrastada en la Administración local, abordan un amplio abanico de problemáticas que van desde la reformulación de la gobernanza municipal de la despoblación hasta la articulación de medidas que proporcionen condiciones de calidad de vida, fomenten un crecimiento inclusivo, sostenible y digno, y garanticen el bienestar en todo el territorio, equilibrando las brechas urbano/rurales a través de la provisión de infraestructuras básicas y servicios de calidad. Este ambicioso enfoque permite observar patrones comunes, pero también matizar diferencias que enriquecen la comprensión del fenómeno rural contemporáneo. Cada aportación añade una pieza a un *mosaico* más amplio que revela la complejidad del mundo rural y la necesidad de abordarlo con rigor y sensibilidad, instaurando una planificación estratégica más allá de pretensiones cortoplacistas.

En el trasfondo de este libro late una convicción: el futuro de los territorios rurales no puede ser entendido únicamente como un problema a resolver, sino como una oportunidad colectiva. Una oportunidad para equilibrar el conjunto del territorio, para promover la cohesión social, para revitalizar comunidades abandonadas y para incorporar modelos de vida donde la sostenibilidad, la proximidad y el bienestar integral ocupan un lugar central en la agenda institucional. Este enfoque exige políticas públicas innovadoras y valerosas, pero también una ciudadanía activa, instituciones abiertas al diálogo y nuevas formas de intervención administrativa en las que los territorios rurales y sus habitantes estén correctamente representados.

Asimismo, el renacimiento rural interpela a la sociedad en su conjunto. La creciente búsqueda de entornos más habitables, el interés por la soberanía alimentaria, la revalorización del paisaje natural y la cultura local, y la demanda de modelos de producción menos agresivos para con el medio ambiente están reconfigurando la relación entre lo urbano y lo rural. Ya no se trata de esferas separadas, sino de un «continuo territorial» donde ambas dimensiones necesitan cooperar. La obra que aquí se presenta contribuye, en nuestra modesta opinión, a tejer esa esperada alianza rural-urbana, aportando conocimiento, herramientas y reflexiones que permiten repensar nuestras formas de entender y organizar el territorio.

Con ello, se ofrece al intrépido lector un marco de interpretación sólido para comprender los procesos en curso y un conjunto de experiencias que muestran que, pese a las dificultades, la innovación emerge allí donde existe voluntad (no solamente política e institucional), donde se instauran procesos de escucha activa de las comunidades rurales y donde se reconoce el valor de cada municipio, por pequeño que sea, como parte imprescindible de un proyecto común.

Marcos M. Fernando Pablo y José Luis Domínguez Álvarez

Salamanca, otoño 2025

PRESENTACIÓN

I. Fiel a la cita anual, los días 7 y 8 de noviembre de 2024 se celebró la quinta edición de las jornadas que, bajo el rótulo *Rural Renaissance*, vienen organizando un grupo de profesores de Derecho público de la Universidad de Salamanca, bajo la dirección de los profesores Marcos M. Fernando Pablo y José Luis Domínguez Álvarez. En esta ocasión fue el municipio de Mogarraz el que acogió el encuentro, bella localidad de la Sierra de Francia, en la provincia de Salamanca, cuya visita no te deja indiferente por muchos motivos, y no solo por el entorno natural, que resulta impresionante en cualquier época del año, y por la formidable arquitectura serrana, que ya sería bastante para colmar el apetito de los espíritus más exigentes, sino porque las fachadas de piedra que delimitan las calles rinden homenaje a quienes fueron vecinos hasta no hace muchos años, mostrando sus caras fielmente reconstruidas por el pintor mogarreño Florencio Maílo a partir de las fotografías que un ya algo lejano 1967 fueron realizadas para la renovación de los documentos de identidad de los vecinos del municipio, retratos cuya exposición, más allá del su destacado valor artístico, contribuyen a mantener viva la memoria colectiva del pueblo; un pueblo que todavía tiene en el recuerdo a uno de sus más ilustres antepasados, D. Juan Antonio Melón González, mogarreño que en su dilatada vida nunca olvidó al pueblo donde nació, pues fiel a sus raíces y a su condición de hijo de la Ilustración, a su muerte instituyó una manda testamentaria con destino a la construcción y funcionamiento de una escuela primaria en Mogarraz.

En un ambiente serrano celebramos las jornadas, cuyo lema fue «Territorio, municipios y servicios», que sirvieron para que un plantel de especialistas en diferentes campos del conocimiento, destacadamente juristas, pero también otras personas que residen en el municipio o en su entorno, expusieran sus conocimientos y sus experiencias sobre diferentes cuestiones, conforme anunciaba el programa, para dar a conocer los problemas que aquejan al medio rural, pero también para aportar opiniones constructivas, apuntando posibles soluciones; expresando en todos los casos un común compromiso con el medio rural y las personas que en él residen.

Fruto de las ponencias y debates, debidamente formalizados son, en gran medida, las contribuciones que integran esta obra, cuyo índice por sí mismo es una invitación a su lectura y con ella, aunque el medio rural esté marcado por la progresiva pérdida y envejecimiento de la población, lejos de sumir-

nos en la tristeza por una realidad que es evidente y que a todos nos duele, hemos de reconfortarnos al apreciar que el medio rural puede tener futuro, que su renacimiento es posible sobre unas bases económicas adecuadas al momento actual, bases que necesariamente han de ser diferentes a las que permitieron la vida en nuestros pueblos durante cientos de años, las cuales, con pocos cambios, se han venido manteniendo desde los tiempos, ya muy lejanos, en que se configuró la planta municipal que hoy tenemos, unas bases que desde mediados del siglo pasado muestran un progresivo agotamiento y con ello el declive, en general, de la inmensa mayoría de los municipios rurales.

II. Seguramente, las personas interesadas en el medio rural compartamos la idea de que el problema central del que se derivan todos los males que ahora aquejan a los municipios rurales, especialmente a las personas que residen en ellos, es la despoblación que sufren; un problema que, como ha quedado apuntado, se inicia a mediados del pasado siglo y que, desde entonces, lamentablemente no ha parado de crecer; pese a lo cual cuando comenzó, al menos durante las primeras dos décadas, no llegó a ser reconocido como un problema, al menos por parte de la clase dirigente, ni tampoco por quienes, sin serlo, no acertaron a percibir el drama que suponía la emigración desde el medio rural, bien por no haber tenido que salir de sus lugares de origen, o bien por no haber sufrido el desplazamiento de familiares, amigos y vecinos, sufrimiento intenso y en muchos casos dilatado en el tiempo, pues en aquellos años de abundantes carencias fueron muchas las personas que se fueron y ya nunca más regresaron a sus pueblos de origen, una situación que, aunque de soslayo, queda reflejada en un film recientemente galardonado.

Pasando el tiempo, sin que el fenómeno migratorio diera tregua, aunque seguramente no de forma tan acusada como se produjo en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, antes, por lo tanto, de la instauración del Estado constitucional y, con él, del modelo organizativo basado en la autonomía de las regiones del país, surgen las primeras voces que alertan sobre la progresiva pérdida de población que sufren los municipios rurales de la España interior; sin embargo, en aquél momento no era dominante la idea de que la despoblación del medio rural constituía un problema, al menos para quienes tenían posibilidades de expresar sus opiniones, por lo que entonces ni siquiera se piensa en aportar soluciones, y ello porque en los años setenta del pasado siglo todavía se consideraba que el abandono de las personas del medio rural era una exigencia y, a la vez, consecuencia, del progreso; por ello, en esos años el foco no se puso en la creciente despoblación del medio rural, sino más bien se relacionaba la decreciente población de la mayoría de los miles de municipios, sobre todo, de la España interior, con la exagerada planta municipal del país, por lo que no fueron pocos los que en esa época, desde diferentes disciplinas, principalmente juristas y geógrafos, abogaron por una drástica reducción del número de municipios, una suerte de cirugía municipal; una expresión en boga en esa época que, por sí sola, aunque sin

quererlo, evocaba lo traumático que podía resultar la supresión/fusión de municipios en España.

El tiempo fue pasando y seguramente la desconfianza que generaba esa cirugía explique que la supresión/fusión de municipios ni siquiera llegó a formalizarse en el pasado en norma alguna, aunque ciertamente nunca se han callado las voces que abogan por revisar el mapa municipal español y, aunque la idea de hacerlo mediante imposición legal no ha llegado a materializarse legalmente, lo cierto es que más recientemente, en un contexto marcado por la crisis económica que sufrió el país desde finales de la primera década de este siglo, el legislador estatal, como parte de la reforma de la legislación básica de régimen local, efectuada mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, incluyó fórmulas tendentes a la reducción del número de municipios sobre la base del acuerdo debidamente formalizado por parte de las correspondientes corporaciones, fórmulas convencionales que, pasados los años, se puede comprobar que han dado unos resultados más que exiguos en términos de supresión/fusión de municipios, y ello pese a los incentivos nada despreciables que las disposiciones de la mencionada norma legal prevén.

Pero volviendo nuevamente la vista atrás, en concreto, a los años en que instaurado el Estado constitucional, creadas y ya operativas las comunidades autónomas, se aprecia un cambio desde el reconocimiento como una exigencia del progreso que los habitantes de los pueblos se hubieran tenido que desplazar a las grandes ciudades o poblaciones industriales de determinadas regiones españolas, a la idea de que la creciente despoblación del medio rural es un problema para el que resulta necesario buscar soluciones, y ello ya en una época en que la emigración seguía sin dar tregua, pese a que ciertamente fuera más selectiva, pues a partir de los años ochenta ya no eran familias enteras las que masivamente abandonaban sus pueblos de origen, como había ocurrido décadas atrás, sino que los que lo hacían fundamentalmente eran las personas jóvenes, en unos casos para formarse en centros universitarios y ya no volver a sus municipios de origen seguramente por falta de condiciones para asentarse profesionalmente en ellos, y en otros casos, los más frecuentes, los jóvenes salían para ocupar puestos de trabajo de menor cualificación; emigración una y otra, al fin y al cabo, que unida a la cada vez más baja tasa de natalidad ha ido produciendo no solo una disminución de la población de los municipios rurales sino el progresivo envejecimiento de la que permanece en ellos, lo que a estas alturas está poniendo, más que en riesgo, en evidencia la falta de relevo generacional.

Seguramente esa evidencia, que ya no es de ahora, diera la voz de alarma, sobre todo en aquellas comunidades autónomas más afectadas por la despoblación del medio rural, entre ellas Castilla y León, de manera que, desde hace más de treinta años, sus gobiernos han ido promoviendo medidas, en el marco de instrumentos con diferentes denominaciones, en general encuadrables en la acción pública de fomento, si bien con escasa eficacia a la vista

de los resultados; denominaciones a las que en los últimos años ha sucedido la de reto demográfico, que hoy también vuelve a amparar conjuntos de medidas que, con la misma finalidad de lucha contra la despoblación del medio rural, han sido aprobadas o se anuncia que lo serán tanto por el Estado como por diferentes comunidades autónomas.

En Castilla y León que, como es conocido, es una de las más afectadas por la pérdida y envejecimiento de la población de los municipios rurales de la comunidad, junto a otras circunstancias que condicionan la prestación de los servicios públicos y, por tanto, la vida en las localidades rurales, como son la gran extensión territorial y la dispersión de la población en los miles de pequeños municipios y entidades locales inframunicipales que integran su planta territorial, también han sido promovidas actuaciones de distinta naturaleza y alcance desde hace décadas bajo diferentes denominaciones e, incluso, la Administración de la Comunidad recientemente, en 2023, formuló un documento titulado *Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial*¹, que tuvo como base el trabajo llevado a cabo por profesores de las cuatro Universidades públicas de la Comunidad², y en la actualidad se está elaborando un anteproyecto de Ley de Fomento del Desarrollo del Medio Rural y al Impulso Demográfico.

III. Más allá de las acciones que, en el marco de los instrumentos que han sido implementadas en Castilla y León a lo largo de los últimos treinta años, o que en el futuro se promuevan para hacer frente a la despoblación del medio rural de la Comunidad, conforme a las previsiones normativas que, según acabamos de dar cuenta, se lleven a cabo, me oportuno dar noticia, como parte de estas páginas introductorias a la obra que acoge las ponencias y contribuciones de la V edición de *Rural Renaissance*, de determinadas actuaciones que hemos realizado desde la Procuraduría del Común en el cumplimiento de nuestras funciones de tutela de los derechos de las personas en sus relaciones con los entes públicos de las Administraciones y resto de entidades públicas de la Comunidad, como expresión del compromiso que mantenemos con nuestros conciudadanos residentes en municipios rurales de Castilla y León.

En efecto, en la medida en que nuestra misión es la tutela de los derechos de las personas, necesariamente hemos de proyectar la mirada a aquellas personas, grupos sociales o colectivos más vulnerables y, en este sentido, tenemos muy presente en nuestro trabajo a quienes residen en el medio rural de la Comunidad, y ello con un doble objetivo: por un lado, para que puedan ejercer sus derechos de una forma real y efectiva, en similares condiciones que las personas que residen en las ciudades y grandes municipios, y, por otro, considerando el grave problema de despoblación, promoviendo actua-

1 Disponible en: <https://acortar.link/dgRg18>.

2 Una síntesis de ese trabajo y resultados del mismo en HORTELANO MINGUEZ, L. A. (Dir), *Gestionando la despoblación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

ciones dirigidas a facilitar la permanencia y el asentamiento de población en el medio rural.

1. Desde luego, con referencia a la prestación de servicios públicos, nadie puede poner en cuestión que todas las personas, con independencia del lugar donde residan, tienen derecho a recibir las prestaciones de los servicios públicos en igualdad de condiciones, idea que se ajusta a la más básica expresión del principio de igualdad que proclama nuestra Constitución. Lo trascendental que resulta el legítimo ejercicio de derechos por las personas precisamente en un Estado Social de Derecho, como es el que instaura y al que da soporte nuestra Norma Fundamental, que es a lo que responde la idea anterior, no oculta la relevancia de dos asertos a estos mismos efectos, como es, por una parte, que disponer de unos servicios públicos de calidad es un factor que sin discusión también favorece el mantenimiento e, incluso, el asentamiento de nueva población en el medio rural y, por otra parte, contrariamente, una deficiente prestación de los servicios públicos dificulta o impide que los pequeños municipios mantengan su población y, menos aún, que puedan incorporar nuevos residentes.

Al considerar los servicios públicos cuyas prestaciones reciben quienes residen en los municipios rurales, se han de distinguir los de prestación municipal, que en el caso de los pequeños municipios en general son de prestación obligatoria, de los grandes servicios públicos, cuya prestación corresponde a la Administración autonómica.

Pues bien, la prestación de los servicios tradicionalmente denominados mínimos por parte de los pequeños municipios a sus residentes, sean habituales o de temporada, como son el abastecimiento de agua, la evacuación de las aguas residuales, la recogida de residuos, la pavimentación de las calles, el alumbrado público, el mantenimiento de parques y zonas ajardinadas, no está exenta de dificultades, lo que normalmente obedece, en síntesis, a dos circunstancias:

- La falta de recursos económicos debido a la escasa población permanente de los municipios rurales, lo que les priva de disponer de financiación suficiente; a lo que se une que la tributación mediante el establecimiento de tasas por la prestación de algunos de estos servicios, por ejemplo, el suministro de agua y la evacuación de residuales o la recogida de residuos, difícilmente alcanza a cubrir el coste de prestación de los servicios debido a la escasa densidad de población de los municipios rurales.
- Las dificultades para captar personal capacitado para la gestión municipal, lo que se debe, fundamentalmente, a la escasez de habilitados nacionales, secretarios-interventores, que es el personal de mayor cualificación y a veces único personal de que disponen los pequeños municipios rurales, lo que dificulta también la gestión de los servicios públicos.

En estos casos, en los que se acreditan dificultades para la prestación de los servicios básicos por parte de los pequeños municipios, que normalmente conocemos a través de las quejas ciudadanas que recibimos, solemos recomendar a las corporaciones que acudan a las Diputaciones provinciales, en cuanto que éstas se hallan obligadas a colaborar con los municipios de la provincia, sobre todo con aquellos que no disponen de medios suficientes para poder gestionar los servicios municipales de prestación obligatoria, cuestión sobre la que más adelante volveremos. Por otra parte, conocidas las dificultades que tienen muchos pequeños municipios para captar habilitados nacionales (secretarios-interventores), debido a que esta escala funcional seguramente se halle integrada por menos efectivos que los necesarios para cubrir las plazas existentes en el conjunto del país, hace algún tiempo actuamos de oficio ante la Administración autonómica, dado que la Procuraduría del Común no está habilitada para actuar ante la Administración estatal, para que tomara medidas, dentro de su ámbito de competencias, para paliar esa carencia, y la Consejería competente, consciente de la situación, ha promovido un tipo de formación específica para que licenciados y graduados pudieran adquirir los conocimientos necesarios en materias específicas relacionadas con la gestión de la Administración local y, con ese aval formativo, pudieran concurrir a ocupar interinamente puestos de secretarios-interventores en los pequeños municipios de la Comunidad que demandaran sus servicios.

También nos preocupa y, por ello, ha sido objeto de nuestra atención, la prestación de los tres grandes servicios públicos de prestación autonómica en el medio rural, es decir, la sanidad, la educación y los servicios sociosanitarios, en muchos casos respondiendo a las quejas que nos han presentado los ciudadanos, pero también actuando de oficio cuando lo hemos considerado necesario; unos servicios estos últimos que, como los de prestación municipal a que me acabo de referir, no solo son fundamentales para las personas que residen en los municipios rurales, sino que su prestación con la calidad debida también es una condición imprescindible para que permanezcan en ellos los que allí residen e, incluso, se asiente ellos nueva población.

En lo que se refiere al servicio de sanidad en el medio rural en general y más en Castilla y León debido a su dimensión territorial y estructura demográfica, lo primero que cabe poner de relieve es la complejidad y el elevado coste que, sin discusión, supone su prestación, lo que se debe a diferentes circunstancias, de las cuales destacaría las siguientes: (1) una parte importante de la población del medio rural en Castilla y León se halla dispersa en más de 2.000 municipios, de menos de 1.000 habitantes, solo 51 municipios cuentan con más de 5.000 habitantes, y en la Comunidad se contabilizan más de 2200 entidades locales menores; (2) predomina en estos municipios en general y cuanto más pequeños es aún más predominante la población envejecida, por lo que se trata de personas en muchos casos afectadas de pluripatologías y con dificultades de movilidad; (3) a ello se une el problema que afecta a la en general a la atención primaria, pues como es conocido en España se sufre escasez de médicos de familia, un problema que también

repercute, en una u otra medida, en el servicio que se presta en algunos de los más de 160 Centros de Salud rurales existentes en la Comunidad, máxime cuando los facultativos y personal de enfermería también han de atender los Consultorios locales, normalmente uno por cada pequeño municipio, que correspondan a cada Centro de Salud rural, un problema, el de la escasez de facultativos, que aqueja también a algunas especialidades, como, por ejemplo, la pediatría; (4) en fin, los inconvenientes que se derivan del progresivo cierre de oficinas de farmacia en el medio rural. En todo caso, la problemática sobre la prestación del servicio sanitario en el medio rural no es exclusiva de Castilla y León, como lo confirma el hecho de que en el mes de octubre de 2022 el tema de análisis y discusión de las XXXV Jornadas de Defensores del Pueblo de España, que celebramos en León, fue precisamente *La prestación del servicio sanitario en el medio rural*, jornadas en las que, como conclusión de las mismas, formulamos un conjunto de recomendaciones, especialmente dirigidas a las Administraciones sanitarias de las diferentes comunidades autónomas³.

El segundo de los grandes servicios públicos al que haré referencia es el de educación, cuya prestación en el medio rural es también complejo de organizar y económicamente muy costoso, debido a que el mal endémico que afecta a España y, en general, a los países desarrollados, es decir, la escasez de niños, se agrava en el medio rural de Castilla y León, pues a los pocos nacimientos derivada también del envejecimiento de la población en los municipios rurales, se añade la gran dispersión de los poquísimos escolares que residen en ellos con sus familias, por lo que para su escolarización es necesario mantener colegios rurales con muy pocos alumnos, como se viene haciendo, o, en su caso, trasladarlos desde los municipios en que residen a otro en el que se halla el centro escolar; lo que exige, además de organizar el transporte, proporcionar, como mínimo, la comida principal del día a los alumnos desplazados.

Pues bien, nadie discute que la prestación del servicio de educación y los servicios complementarios de transporte y comedor escolar de calidad a los niños que residen en municipios rurales, no solo es un deber de la Administración para garantizar de forma real y efectiva el ejercicio de un derecho, sino porque si se presta adecuadamente contribuye decisivamente al mantenimiento y arraigo de la población en el medio rural.

Precisamente en relación con la prestación del servicio de comedor escolar desde la Procuraduría del Común hemos actuado por iniciativa propia con un doble objetivo, por un lado para que la Administración proporcione el servicio de comedor escolar no solo a los niños que hayan de desplazarse al municipio en el que se ubica el colegio, sino también a los niños que residen en el propio municipio rural en el que radica el centro escolar, en la idea

3 <https://www.procuradordelcomun.org/documento-de-interes/3/conclusiones-de-las-xxxv-jornadas-de-coordinacion-de-defensores-del-pueblo/1/>

de que con ello se contribuye a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, pues es frecuente que los progenitores trabajen fuera del pequeño municipio en el que residen; y, por otro, en relación con la adquisición de productos frescos destinados al abastecimiento de los comedores escolares de la comunidad, hemos recomendado a la Administración autonómica la inclusión de cláusulas ambientales y sociales en los pliegos de condiciones de los contratos administrativos, en el entendido, dicho de forma sintética, de que la compra de productos frescos de cercanía repercute positivamente en el mantenimiento y fijación de población en el medio rural, lo que es socialmente positivo, y, además, evita el coste ambiental que supone el transporte del producto; cláusulas que en todo caso han de respetar, como es legalmente exigible, las previsiones impuestas por la normativa de contratos públicos para garantizar la concurrencia.

En lo que ahora nos ocupa, el otro servicio público de prestación autonómica que tienen trascendental importancia para las personas que residen en el medio rural, tiene que ver con las atenciones y cuidados sociosanitarios debido al alto grado de envejecimiento de la población, que por ello requiere de un servicio institucionalizado mediante una red de residencias de mayores bien equipadas y atendidas, sean de titularidad pública o, en su caso, privadas concertadas, e, incluso, de titularidad y gestión privada siempre que el acceso a estas no suponga un coste excesivo para el usuario, especialmente en aquellos casos en que el acceso a las mismas sea la única opción debido a la falta de plazas residenciales públicas o concertadas en el entorno del usuario que requiere el servicio, y siempre, en todos los casos, sometidas a la inspección y control que ha de ejercer la propia Administración autonómica para garantizar la prestación de un servicio de calidad también a los usuarios del medio rural.

Pero así mismo está cada vez más extendida en el medio rural la prestación del servicio de atención domiciliaria, para garantizar que las personas mayores que deseen seguir residiendo en sus propios domicilios lo puedan hacer, lo que requiere de una cada vez mayor atención a través de los medios electrónicos e, incluso, de la inteligencia artificial, sin que ello suponga prescindir del personal de atención domiciliaria especialmente cualificado para poder desempeñar esos puestos de trabajo, los cuales, además, constituyen también una importante fuente de empleo en el medio rural.

Sobre cuestiones relacionadas con las residencias de personas mayores en nuestras resoluciones venimos demandando las mayores cotas de calidad en el servicio que prestan a los residentes, en algunos casos exhortando a la Administración a que ejercite sus competencias de inspección y control. Pero también la atención domiciliaria nos ha ocupado en el ejercicio de nuestras funciones; así, por ejemplo, hemos actuado ante algunas Diputaciones provinciales, en cuanto responsables del servicio de ayuda a domicilio, para que el tiempo que ocupan los trabajadores en el desplazamiento desde un domicilio a otro cuente como tiempo de trabajo y no se detraiga del tiempo

fijado para la prestación del servicio, una cuestión que puede tener especial importancia en el medio rural en aquellos casos en que un mismo trabajador se ha de desplazar para atender a personas mayores que residen en domicilios situados en municipios cercanos, una situación que puede no ser infrecuente en Castilla y León.

2. Volviendo el papel que están llamadas a desempeñar las Diputaciones provinciales en relación con los pequeños municipios, han sido muchas las ocasiones en que, unas veces a partir de las quejas que recibimos y otras actuando de oficio, nos hemos pronunciado en nuestras resoluciones exhortando a las Instituciones provinciales de la Comunidad a que colaboren con los pequeños municipios en muy distintas formas, particularmente en la prestación de servicios y en la gestión de determinadas competencias municipales, con el convencimiento de que con ello no solo se favorece el ejercicio de los derechos por la población residente sino que, como antes apuntábamos, indirectamente se puede contribuir a atraer y fijar población en ellos. Me referiré a algunos ejemplos.

Así, con frecuencia, apreciamos que los pequeños municipios no ejercen debidamente sus competencias en materia urbanística, pues aunque en ellos no se llevan a cabo complejos procedimientos de planificación urbana, ni se promueven grandes actuaciones de desarrollo urbanístico, es importante que ejerzan las competencias de su titularidad que precisamente por ser básicas, resultan especialmente necesarias para garantizar, cuando menos, unas condiciones adecuadas de mantenimiento y conservación e, incluso, de desarrollo, de lo que constituyen los cascos urbanos de los municipios e, incluso, más allá de ello, el ejercicio regular de esas competencias urbanísticas por los pequeños municipios hemos constatado que también pueden contribuir a garantizar una convivencia pacífica entre los vecinos.

Particularmente me estoy refiriendo al otorgamiento de licencia de obras y a la recepción y control de declaraciones responsables por parte de los Ayuntamientos, pero también y sobre todo al ejercicio de la función de inspección del estado de las edificaciones y construcciones para garantizar su conservación, salubridad y ornato público, para lo que, en su caso, han de actuar dictando órdenes de ejecución, así como tramitar a instancia de parte e, incluso, promover de oficio los procedimientos de declaraciones de ruina, con las consiguientes órdenes de demolición o de rehabilitación, y, en última instancia, ejercer la potestad sancionadora cuando se aprecie la comisión de infracciones administrativas; competencias cuyo ejercicio, aunque sea uno de los que encierra menor grado de complejidad en lo que constituye la aplicación de la normativa urbanística, lo cierto es que los pequeños municipios, como con frecuencia las propias autoridades municipales nos manifiestan, tienen dificultades para gestionarlas, normalmente por falta de personal cualificado para ello.

Pues bien, la reiteración con que se nos vienen mostrando esas carencias, nos ha llevado a recomendar a las Diputaciones provinciales que institucio-

nalicen la cooperación con los pequeños municipios a través de los servicios de asistencia para que éstos puedan ejercer las competencias urbanísticas que la legislación urbanística les atribuye.

Sin alejarnos demasiado de las cuestiones a que me acabo de referir, es decir, del ámbito urbanístico, también me parece de interés aludir a una actuación de oficio que promovimos relacionada con la rehabilitación de viviendas en los municipios rurales, pues consideramos que la oferta de viviendas en estos puede ser importante para atraer a personas que deseen asentar su residencia en pequeños municipios, aunque eso implique que deban desplazarse para trabajar a otras poblaciones mayores. Por ello, partiendo de una realidad que nos es conocida, es decir, que muchos ayuntamientos de pequeños municipios son titulares de viviendas que no se hallan en uso, bien porque fueron construidas para albergar a funcionarios que prestaban servicios en las correspondientes localidades, como maestros, médicos y secretarios municipales, pero que ya no las ocupan, o viviendas que los ayuntamientos han recibido en donación por parte de propietarios que ya no residen en el municipio y no tienen interés en mantener esa titularidad, nos hemos dirigido a las Diputaciones provinciales para que colaboren con los pequeños municipios poniendo a su disposición los medios necesarios, desde el punto de vista jurídico y técnico, para que puedan concurrir a las convocatorias de ayudas que promuevan otras administraciones en el marco de los programas dirigidos a la construcción y rehabilitación de viviendas en el medio rural, con objeto de que salgan al mercado de arrendamiento o de venta viviendas rehabilitadas y eficientes desde el punto de vista energético.

3. Pero el mantenimiento de población en el medio rural y, sobre todo, el asentamiento de nueva población, como es evidente, depende de forma determinante de la actividad económica que en él se promueva y desarrolle. Pues bien, tradicionalmente el medio rural ha estado vinculado en la España interior al sector primario, es decir, a la agricultura y ganadería, dos actividades que, como pudimos comprobar durante la pandemia, resultan imprescindibles en términos, incluso, de supervivencia, pues permiten que las personas podamos contar con productos de primerísima necesidad.

Asumida esa condición estratégica de la agricultura y la ganadería, para que constituyan realmente factores de promoción del medio rural han de desarrollarse de forma complementaria, de manera la producción agraria que se genera en el medio rural, si es factible, contribuya al fomento y desarrollo de la producción ganadera en ese mismo entorno; es decir, que los productos agrarios puedan transformarse en producción ganadera, lo que permite incorporar un importante valor añadido al sector primario. Pero la cadena productiva vinculada al sector primario no debe quedarse ahí, sino que ha de prolongarse hacia la transformación de lo que genera la agricultura y ganadería en productos finales elaborados, es decir en alimentos de gran valor añadido listos para que puedan ser adquiridos por los consumidores, de

forma que los municipios rurales sean, dicho metafóricamente, las fábricas de alimentos que sirvan para llenar las despensas de quienes residen en las ciudades y grandes poblaciones.

En definitiva, la lucha frente a la despoblación del medio rural también ha de apoyarse en la cadena de valor que se ha de generar a partir de la producción del sector primario, mediante el asentamiento y desarrollo de una potente actividad agroalimentaria, capaz de crear empleo mediante la transformación de los productos básicos del sector primario en alimentos de gran calidad y alto valor añadido, preferiblemente en el mismo entorno en el que aquéllos han sido producidos.

Otro aspecto a tener en cuenta, el último que forma parte de estas consideraciones introductorias a esta valiosa obra colectiva, tiene que ver con la denominada transición energética hacia una economía descarbonizada en relación con el medio rural. Un proceso de transición energética que también nos viene preocupado por los posibles efectos negativos que pueda tener sobre el medio rural, en la medida en que puede contribuir a intensificar la despoblación, aunque, contrariamente, también intuimos que, contrariamente, podría favorecer el desarrollo del medio rural y, con ello, el asentamiento de población. Una contradicción que las Administraciones públicas conjuntamente con los operadores privados, incluidos los implicados en el sector energético, deben resolver en favor del segundo efecto.

Comenzando por negativo, nadie discute que la producción de energía renovable mediante las tecnologías que a día de hoy están más implantadas, es decir, la eólica y la fotovoltaica, pero que no son las únicas, no es inocua desde el punto de vista ambiental, como tampoco lo es desde la perspectiva social y laboral. En efecto, las instalaciones de parques eólicos o las plantas de producción de energía fotovoltaica, así como las infraestructuras de transporte de la energía producida hasta la red de distribución ocupan grandes espacios, lo que determina la afectación del medio ambiente, al transformar el paisaje, con incidencia en la flora y la fauna silvestres, con las consecuencias negativas que ello puede tener, desde el punto de vista social y económico, sobre actividades y servicios vinculados, por ejemplo, al ocio de naturaleza o al turismo rural, que a día de hoy constituyen actividades económicas de importancia en numerosos municipios rurales.

Además, considerando especialmente las plantas de producción de energía solar, estas requieren la ocupación de grandes espacios, por lo que su instalación compite la actividad agraria, por lo que bien mediante arrendamientos pactados a largo plazo con los propietarios o bien mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria cuando esos acuerdos no son posibles, las tierras dejan de ser cultivadas para pasar a ser ocupadas por plantas de producción de energía, lo que determina el abandono la actividad agraria, y con ello el posible desplazamiento de personas y la pérdida de población del medio rural, de lo que podría deducirse que la producción de energía fotovoltaica puede contribuir a incrementar su despoblación.

Con todo, a nuestro juicio, el desarrollo de las energías alternativas en el medio rural puede y debe ser considerada no solo para tratar de evitar al máximo los posibles efectos negativos, sino también para contribuir a revertir la despoblación que sufre.

En ese sentido, la Defensoría no ha sido ajena a las cuestiones que suscita la producción de energía eólica y fotovoltaica, pues hemos instado la adopción de medidas que consideramos que pueden contribuir a minimizar los efectos negativos de los procesos de producción de energía que hoy se consideran necesarios para avanzar en la transición energética. Así, en relación con la generación de energía eólica, hemos actuado de oficio para que la Administración valore la oportunidad de implementar la aplicación de la inteligencia artificial para evitar o, al menos, disminuir la afectación de las aves y quirópteros por las aspas de los aerogeneradores; y en relación con la implantación de los parques de producción de energía fotovoltaica, dada la gran extensión de terreno que requieren y la incompatibilidad de mismo para usos agrícolas, también nos hemos pronunciado de oficio para que no se permita su instalación en aquellos terrenos de producción agrícola en que se hayan realizado actuaciones de mejoras promovidas por el sector público como, por ejemplo, actuaciones de concentración parcelaria o de implantación de regadío.

En otro orden de consideraciones, pese a que los parques eólicos y las plantas de producción de energía fotovoltaica, una vez instalados y puestos en funcionamiento, ciertamente requieren poco personal para su control y mantenimiento y es posible que esa actividad pueda realizarse en buena medida de forma remota, por lo que su aportación a creación de empleo en el medio rural y, con ello, la fijación de población, sea más bien escasa, no obstante, sería deseable que el balance del proceso de implantación de parques eólicos y plantas de producción de energía fotovoltaica en el medio rural en el que estamos, fuera netamente positivo. Para ello entendemos que sería preciso que ese proceso fuera acompañado de las medidas adecuadas para que al menos una parte de la energía producida sea destinada a alimentar actividades de producción de bienes, de prestación de servicios o logísticas en el entorno en que se genera la energía, considerando que con ello se producirían, al menos, dos efectos que consideramos francamente positivos: por un lado, se reducirían los costes económicos y ambientales que supone el transporte de la energía producida desde el lugar de generación al lugar de utilización de la misma, máxime si este es muy alejado del lugar de producción, a la vez que se reducirían también las pérdidas de energía durante el transporte que, a día de hoy, son muy considerables; y, por otro lado, se crearía una fuente de empleo en el entorno en el que se genera la energía, lo que contribuiría a asentar población en los municipios rurales en cuyos términos municipales se ubican los parques eólicos y las plantas de producción de energía fotovoltaica.

Pues bien, para conseguir que al menos una parte de la energía generada mediante estas fuentes de producción se llegue a consumir en el entorno en que se produce, las Administraciones públicas, todas y cada una de ellas, en

ejercicio de sus respectivas competencias, pero de forma coordinada, han de establecer las condiciones que favorezcan el asentamiento y desarrollo de actividades productivas en lugares cercanos a los de generación de la energía. Con ello, es posible que se contribuya a conseguir el objetivo, que todos deseamos, de poner freno al proceso de despoblación del medio rural del país y, además, que no se vuelva a repetir la historia acontecida en el siglo pasado, cuando la energía producida por las centrales térmicas, alimentadas por el carbón extraído de las entrañas de la España rural, y mediante los embalses que se construyeron anegando valles enteros y los correspondientes municipios, han servido, en su mayor parte, para alimentar actividades productivas y a generar riqueza a cientos de kilómetros del lugar en el que se producía la energía de la que se servían. Todo ello, sin perjuicio de la importancia que para el desarrollo rural puede llegar a tener la creación y pleno funcionamiento de las denominadas comunidades energéticas como medios de producción de energía y consumo, más allá incluso de constituir un régimen de autoabastecimiento.

Tomás Quintana López

Procurador del Común de Castilla y León

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

CAPÍTULO I

EL IMPACTO DE LA POBLACIÓN FLOTANTE EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES EN LOS TERRITORIOS RURALES DE BAJA DENSIDAD: ENTRE LA REALIDAD SOCIAL Y LA FICCIÓN ESTADÍSTICA DEL PADRÓN MUNICIPAL¹

José Luis Domínguez Álvarez²

Universidad de Salamanca

«No te olvides de dónde vienes»

Héroes del sábado • La Maravillosa Orquesta del Alcohol (M.O.D.A.)

-
- 1 La presente contribución científica forma parte de los resultados del Proyecto de I+D+i «La Despoblación en España: de reto demográfico a reto territorial» (PID2020-114554RB-I00), dirigido por el Prof. Dr. Javier Esparcia Pérez. Así mismo, el presente capítulo de libro se enmarca en la estancia de investigación desarrollada por el autor en el Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, bajo la dirección de la Profa. Dra. Suzana Tavares da Silva, a quien el autor quiere agradecer su predisposición y enseñanzas constantes.
 - 2 En el momento de elaboración de esta contribución científica, el autor forma parte como vocal experto del Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León y del Grupo Científico País para la elaboración de la Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, impulsado por la Secretaría General para el Reto Demográfico del Gobierno de España.

SUMARIO: I. IMPACTO DE LA POBLACIÓN FLOTANTE SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL. II. LA RELEVANCIA DEL PADRÓN MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO JURÍDICO Y FINANCIERO: APUNTES PARA SU REFORMULACIÓN. III. ANÁLISIS DE LAS INSUFICIENTES REFORMAS DEL PADRÓN MUNICIPAL OPERADAS AL CALOR DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. 1. *Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.* 2. *Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.* IV. PROPUESTAS DE FUTURO PARA CORREGIR UNA FICCIÓN ESTADÍSTICA INSOSTENIBLE. 1. *La colaboración supramunicipal como estrategia para garantizar la prestación de servicios esenciales y la funcionalidad de los territorios rurales.* 2. *Coordinación interadministrativa y uso de big data para estimar la población efectiva.* V. BIBLIOGRAFÍA.

I. Impacto de la población flotante sobre la gestión municipal

Como es sobradamente conocido, la dinámica demográfica española de las últimas décadas se caracteriza por una profunda dualidad territorial y por la existencia de profundos desequilibrios territoriales: mientras algunas zonas urbanas y costeras experimentan un crecimiento poblacional sostenido (impulsado por la concentración económica, el turismo y los flujos migratorios), amplias regiones del interior peninsular sufren un acusado proceso estructural de despoblación³ y envejecimiento⁴. Este fenómeno conocido desde hace varias décadas como despoblación y, más recientemente, como reto demográfico, constituye en la práctica un auténtico desafío territorial, erigiéndose como una de las principales preocupaciones de las políticas públicas contemporáneas edificadas en el Reino de España⁵, con impli-

3 Conviene en este punto clarificar que «la despoblación es más que un fenómeno demográfico, es desigualdad y algunos territorios se revelan». Cfr. RODRÍGUEZ-POSE, A., «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, núm. 1, 2018, pp. 189-209.

4 Actualmente en nuestro país hay 6.810 municipios que cuentan con menos de 5.000 residentes, lo que supone un 83,74 % sobre el total. En número de residentes en estos municipios es de 5.713.776, lo que supone un 11,76 % sobre el total de la población española, mientras que en el año 2000 era del 15,27 % (6.182.355). Hay que tener en cuenta que estos territorios con mayor riesgo de despoblación ocupan un total del 70,71 % de la superficie.

5 Vid. MOLINA IBAÑEZ, M., CAMARERO RIOJA, L., SUMPSI VIÑAS, J.M., BARJADÍ AZCARATE, I., «El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. El tiempo de las políticas públicas», en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (Coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023,

caciones directas en la sostenibilidad de los servicios públicos, la cohesión socioeconómica y la equidad territorial⁶.

En este contexto, el padrón municipal de habitantes⁷ se instituye como una herramienta jurídica y estadística fundamental⁸. Regulado en la celebrada Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

p. 15; quienes señalan con acierto que «el crecimiento económico español, con su incidencia en el nivel y en la calidad de vida, no ha tenido una proyección socioterritorial equitativa, no ha ido asociado a una verdadera cohesión socioterritorial interna, siendo cada vez más significativos los desequilibrios y las desigualdades socioeconómicas territoriales, entre Comunidades Autónomas o entre provincias y localidades. Su mayor efecto, ha sido la progresiva despoblación, fruto de un complejo proceso desarrollado a lo largo de 60 años ininterrumpidos, que ha configurado amplios territorios de baja densidad de población; no en vano el 48,3 % de nuestro territorio tiene menos de 12,5 habitantes por km². Durante un largo tiempo apenas tuvo visibilidad como problema, dominó un comportamiento social de aceptación, de adaptación e incluso pasivo, ante una situación enquistada y con escasa o nula perspectiva de cambio; tampoco importó demasiado como línea de investigación. Recientemente interesa a todos los niveles y forma parte de la agenda política dada la generalización de una reivindicación social justa; el descontento es patente».

- 6 Este concepto es sumamente importante para nosotros, pues sobre él se va a edificar un nuevo conjunto de políticas públicas que lejos de detener la mirada en el manido enfoque demográfico, como se había hecho hasta la fecha, centra sus esfuerzos en garantizar la funcionalidad y resiliencia de los territorios rurales con desafíos demográficos, asegurando el bienestar y la dignidad de las comunidades rurales que aún persisten en las áreas rurales de baja densidad, habida cuenta de que nos encontramos en un Estado social y democrático de Derecho que debe perseguir en todo momento la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales (art. 158 CE). Este es, en suma, el gran cambio que podrá observarse en la futura Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico, impulsada por la Administración General del Estado, y que supone en la práctica un importante punto de inflexión para la praxis del poder público en este concreto campo.
- 7 Vid. SUERO SALAMANCA, J.A., «Estudio sobre el padrón municipal de habitantes», en *Actualidad Administrativa*, núm. 15, 1999, p. 417; para quien este instrumento «desde sus orígenes, ha venido a suponer una lista, una relación o nómina de personas que acredita su residencia y clasificación vecinal».
- 8 Vid. GARCÍA PÉREZ, M.S., «El padrón municipal de habitantes: origen, evolución y significado», en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, 2007, p. 4; quien señala lo siguiente a propósito del origen histórico de esta herramienta: «[r]emontarnos a los antecedentes del padrón es hablar, fundamentalmente, de los censos, o de cualquiera de sus otras denominaciones (recuentos, catastros, vecindarios, etc.), ya que el padrón municipal de habitantes no nace al Derecho español hasta el siglo XIX, pero la necesidad de la Administración Pública de realizar listados de población para diversos fines (tributos, quintas, elecciones, etc.), ha sido una constante a lo largo del tiempo y los censos fueron los instrumentos que se usaron para cubrir dicha necesidad. La elaboración de censos en nuestro país ha sido irregular y ha estado muy influenciada por las circunstancias históricas imperantes y por el estado de las arcas en ese momento en concreto; por ello, nos encontramos con productos de calidad desigual [...] El primero del que se tiene constancia, se realizó entre los años 1528-1536 y se le conoce como el Censo de los pecheros. Fue un típico recuento fiscal en el que se excluía a la nobleza, al clero, a las Vascongadas y al Reino de Granada [...]».

(LRBRL)⁹, y por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, el padrón se erige como el registro administrativo que acredita la residencia y domicilio habitual de las personas en un determinado municipio, sirviendo al mismo tiempo como fundamento para la planificación de la gobernanza de los municipios de menor población y, especialmente, como elemento decisivo para determinar la financiación local, habida cuenta de que la asignación de recursos a las Entidades Locales a través de la participación directa en los tributos del Estado o las Comunidades Autónomas depende, en gran medida, de la cifra oficial de habitantes empadronados en el citado registro.

Sin embargo, conviene tener presente que la noción de «población» asentada en el imaginario colectivo o en la cosmovisión general ha cambiado sustancialmente en los últimos años como resultado de la aparición de las tecnologías disruptivas (que permiten un desacople entre la actividad económica y la ubicación geográfica)¹⁰, los procesos de inmigración¹¹, o la problemática particular del acceso a la vivienda. A ello hay que añadir la importante evolución experimentada en los flujos de movilidad en la España del siglo XXI, la cual ha terminado generando una creciente distorsión entre la población empadronada (de derecho) y la población real usuaria de servicios e infraestructuras locales (de hecho). Así las cosas, fenómenos como la expansión del turismo residencial, el auge de las segundas residencias en las áreas rurales, la temporalidad laboral en sectores estacionales o el crecimiento de la movilidad intraterritorial han dado lugar a la aparición y/o la visibilización del fenómeno de la población flotante¹². Este fenómeno hace referencia al con-

9 A este respecto, el art. 15 LRBRL es claro al señalar que «[t]oda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón».

10 Esta cuestión fue analizada más ampliamente en DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «El impulso del teletrabajo en la España vacía(da) en la era post COVID-19: del mito al logos», en RODRÍGUEZ AYUSO, J.F. y ATIENZA MATIAS, E., *El nuevo marco legal del teletrabajo en España: presente y futuro, una aproximación multidisciplinar*, Wolters Kluwer, 2021, pp. 389-398; DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M., «La conectividad de los territorios rurales como premisa para el fomento de la dinamización y la sostenibilidad de las áreas con desafíos demográficos: más allá de brechas y promesas», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Coords.), *La economía social y el desarrollo sostenible*, Colex, A Coruña, 2022, pp. 411-443; etc.

11 En este punto, destacan trabajos como el de CAMARERO RIOJA, L. y RIVERA ESCRIBANO, M.J., «Reto demográfico, migración y arraigo de los jóvenes rurales», en *RES. Revista Española de Sociología*, vol. 33, núm. 1, 2024, p. 4; en el que se muestra entre otras muchas cuestiones «la creciente dependencia demográfica de las áreas rurales respecto a los flujos de inmigración procedentes del extranjero».

12 Como señala la Real Academia Española en el Diccionario de la lengua española, «dicho de población: no estable o pasajera».

junto de personas que residen o permanecen de forma habitual o recurrente en un municipio sin figurar inscritas en su padrón, distorsionando con ello el sistema de financiación local, la adecuada dotación de infraestructuras o la correcta prestación de servicios esenciales en aquellos municipios expuestos a esta problemática silenciosa.

Ahora bien, conviene precisar que la presencia de población flotante plantea un doble desafío. Por un lado, deforma la imagen estadística y jurídica del territorio, dificultando la planificación racional de políticas públicas. Por otro, genera desequilibrios financieros y administrativos, especialmente en los municipios que soportan un fuerte incremento temporal de población sin la correspondiente compensación económica. Ello provoca en aquellos enclaves turísticos o de segunda residencia que la carga ejercida sobre las infraestructuras, los servicios de recogida de basuras, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable¹³, seguridad o asistencia sanitaria puede duplicar o triplicar la capacidad presupuestaria derivada de la población censada¹⁴. De hecho, paradójicamente suele producirse el efecto inverso, en zonas rurales de baja densidad, la pérdida de población empadronada conlleva recortes en la financiación y dotación de los servicios esenciales indispensables para garantizar el bienestar de la población, acentuando de esta forma el círculo vicioso de la despoblación y el vaciamiento de los territorios rurales de baja densidad.

Ahora bien, conviene señalar que este desajuste entre la población de hecho y la población de derecho no es un problema novedoso, constituye una suerte de constante que ha venido a intensificarse como resultado de la globalización, la digitalización y los cambios en las formas de habitar. Las nuevas modalidades de residencia temporal, desde el teletrabajo itinerante hasta la movilidad por estudios o cuidado familiar, han difuminado la tradicional frontera entre residencia habitual y desplazamiento ocasional. Esta transformación cuestiona la idoneidad del padrón municipal como único indicador de residencia efectiva, y evidencia la necesidad de repensar los instrumentos estadísticos y normativos que sustentan la gestión local, especialmente en lo que atañe a la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales.

13 Vid. HORTELANO MINGUEZ, L.A., «Prestación y garantía de los servicios de proximidad con un carácter social en el medio rural de Castilla y León: medida imprescindible frente al reto demográfico», en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dir.), *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 249-268.

14 En los municipios de menor población en riesgo extremo de despoblación esta problemática alcanza tintes dramáticos. Sirva como muestra el ejemplo de Cereceda de la Sierra (Salamanca), municipio ubicado en la Sierra de Francia que dispone de 62 habitantes empadronados y que durante la última quincena de julio y la primera quincena del mes de agosto supera los 350 habitantes con motivo de los desplazamientos de los descendientes de la localidad a las segundas residencias afincadas en el término municipal. Este fenómeno que permite revitalizar momentáneamente el municipio representa un desafío extraordinario para la gobernanza municipal desde el prisma de la correcta prestación de un servicio indispensable como es el abastecimiento de agua potable, por ejemplo.

Y es que, como hemos señalado activamente¹⁵, a nivel normativo, la legislación vigente ofrece una definición formal de residencia habitual que no contempla la pluralidad de escenarios residenciales actuales. El padrón municipal exige acreditar un domicilio estable en el que la persona resida más de seis meses al año, criterio que deja fuera a una masa creciente de residentes temporales o intermitentes. En algunos casos, la falta de empadronamiento responde a barreras administrativas¹⁶ (por ejemplo, requisitos de vivienda en propiedad o contrato de arrendamiento formal), mientras que en otros se debe a intereses particulares¹⁷ (fiscales, educativos, sanitarios o electorales) o simplemente a desconocimiento de los derechos y deberes vinculados al empadronamiento¹⁸.

Desde el punto de vista de la gestión pública, las consecuencias de esta disonancia son notables. Los ayuntamientos reciben financiación en función de su población oficial, pero han de atender a una población real muy superior en determinados periodos del año que demanda un número creciente de prestaciones y servicios inasumible en la práctica por las arcas y recursos humanos municipales, necesidades que en la práctica vienen a paliarse gracias a la dedicación y compromiso desinteresado de los responsables públicos municipales. La brecha entre ambas magnitudes afecta a la eficiencia y equidad del gasto público local, especialmente en materia de recogida de residuos, mantenimiento de infraestructuras, consumo de agua o transporte público. Además, el padrón sirve de base para la elaboración de las estadís-

15 Vid. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 211-214.

16 En torno a esta cuestión, vid. PONCE SOLÉ, J. y ORIO SALLEN, A., *El derecho a ser empadronado y la buena administración: legalidad, políticas públicas y buenas prácticas*, Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya, Barcelona, 2022, p. 11; quienes señalan que «en la actualidad, nos encontramos con una disparidad de criterios en los diferentes municipios en el momento de gestionar el empadronamiento, sobre todo en lo que se refiere a la acreditación de la identidad y del domicilio de residencia o cuando no disponen del mismo, creando una desigualdad injustificada».

17 Para paliar esta problemática algunos de los hitos normativos autonómicos en materia de reto demográfico más avanzados han incluido la noción de «estancia efectiva», como ocurre en el supuesto concreto del art. 5.1.g) 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, donde se señala que «[s]e considerará como estancia efectiva en un municipio de Castilla-La Mancha, aquella que pueda acreditarse con la certificación de los respectivos padrones municipales y que coincida con los siguientes indicadores de permanencia en el municipio: (i) certificación de tarjeta sanitaria, adscrita al centro de salud asignado en la zona básica de salud de pertenencia del municipio donde se encuentra empadronada; y (ii) certificación, en su caso, de que las personas menores de edad, en edad de escolarización obligatoria, cuentan con una matrícula en alguno de los centros educativos de la localidad de referencia, para el municipio donde se encuentren empadronadas».

18 Como ocurre, por ejemplo, con relación al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales sin ir más lejos, en virtud del art. 103 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

tics demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE), lo que implica que la población flotante queda invisibilizada en la planificación autonómica y estatal, distorsionando el diseño de políticas sociales, sanitarias o educativas.

En el ámbito del reto demográfico, esta situación adquiere una dimensión aún más compleja. La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico parte de diagnósticos basados en datos padronales que, en muchos casos, no reflejan la movilidad efectiva ni las formas de repoblación intermitente¹⁹. Así, algunos municipios rurales experimentan incrementos poblacionales estacionales por retorno temporal de antiguos residentes, jubilados o nómadas digitales, sin que ello implique una recuperación real de la base demográfica. La política pública, sin embargo, tiende a basarse en los datos oficiales, perpetuando la invisibilidad de estos movimientos y dificultando la articulación de incentivos adaptados a la realidad del territorio, lo que afecta de manera decisiva a la infrafinanciación de las Entidades locales²⁰.

19 En este punto conviene recordar que el Gobierno de España y las Comunidades Autónomas convinieron en la VI Conferencia de presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, afrontar los cambios demográficos que afectan a España, y, de forma concreta, acordaron las siguientes cuestiones: (i) impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos; (ii) elaborar y desarrollar una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante; y (iii) defender ante las autoridades de la Unión Europea la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta y den respuesta a los desafíos demográficos, que en la mayoría de los aspectos son comunes a todos los Estados miembros. Casi una década después, pese a que la cuestión de la población flotante estaba entre las principales preocupaciones vinculadas al reto demográfico no se han realizado actuaciones tangibles en dicho campo, ni se vislumbran en el horizonte cercano. *Vid.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «Repensando el régimen local desde el prisma del reto demográfico y territorial», en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dir.), *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 77-105.

20 A este respecto, conviene señalar que Comisión de Expertos sobre la revisión del modelo de financiación local, constituida por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, con el fin de realizar los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación local que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos de prestación obligatoria señalaba cuatro líneas de actuación prioritarias, a saber: (1) redefinir el marco competencial de las entidades locales; (2) mejorar la equidad del sistema de financiación y con ella la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos con independencia del lugar de residencia; (3) reforzar la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales; y (4) racionalizar y mejorar técnicamente el marco tributario y de disciplina fiscal de las administraciones locales. En este sentido, *vid.* MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J., «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 92, 2018, pp. 31-32; quienes señalan con relación a la participación de las Entidades locales en los ingresos del Estado (PIE) sería conveniente «la eliminación del sistema de participación territorializada en tributos concretos que hasta la fecha se aplica a las «Grandes Ciudades», Diputaciones, Consejos y Cabildos y la integración de estos recursos en un sistema de fórmula con un claro objetivo de nivelación. La distribución de esta nueva PIE ampliada se basaría en criterios de necesidad y capacidad fiscal para todos los municipios, indepen-

La problemática del padrón y la población flotante también tiene implicaciones jurídicas y éticas. En municipios con alta presencia de población en situación irregular o sin domicilio estable, la exigencia de documentación y dirección fija puede convertirse en una barrera de acceso a derechos básicos, como la asistencia sanitaria o la escolarización. La normativa actual permite el empadronamiento sin título de propiedad ni contrato, pero la falta de recursos y el temor a sanciones administrativas llevan a algunos ayuntamientos a aplicar criterios restrictivos, agravando la exclusión de colectivos especialmente vulnerables.

En términos metodológicos, el estudio de la población flotante exige superar las fuentes empleadas tradicionalmente. Los censos y padrones ofrecen una visión estática; sin embargo, las nuevas tecnologías permiten incorporar fuentes dinámicas como los registros de telefonía móvil²¹, el consumo energético o los datos de movilidad diaria, herramientas que pueden aproximar de forma más precisa la población real presente en cada municipio. El gran desafío es, por tanto, integrar estos instrumentos respetando la protección de datos de carácter personal y garantizando su validez estadística.

Sentado lo anterior, el presente estudio aspira a analizar la relación existente entre la población flotante, el padrón municipal y el reto demográfico y territorial, identificando las principales disfunciones administrativas, sus repercusiones sobre la financiación y la gobernanza local, así como las principales oportunidades de mejora normativa y tecnológica existentes en este concreto campo de actuación, al tiempo que pretende demostrar la insuficiencia de las reformas normativas acometidas hasta la fecha con el pretexto de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR)²².

dientemente de su tamaño, aunque se contempla utilizar criterios de necesidad diferentes para municipios grandes y pequeños. Más en particular, para los municipios grandes se propone emplear como criterio único de necesidad la población (ponderada por tramos, al objeto de internalizar eventuales costes de congestión), mientras que para los pequeños se sugiere utilizar, además de la población, indicadores complementarios que pudieran incorporar otros elementos diferenciales de coste unitario de provisión de servicios como, por ejemplo, la dispersión geográfica».

- 21 Sirvan como ejemplo las Matrices Big Data de Movilidad elaboradas por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a partir de datos de telefonía móvil comparando una fecha de día laborable de otoño y una fecha de verano. *Vid.* MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, *Estudio de movilidad de viajeros de ámbito nacional aplicando la tecnología Big Data*, Madrid, 2024. Disponible en: <https://short.do/1NIJTO>
- 22 Nos estamos refiriendo concretamente al compromiso C11.R1, Hito 147 que establece como uno de sus objetivos la actualización y mejora del padrón municipal de habitantes gestionado por las entidades locales, a través de la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

En última instancia, la contribución científica sostiene que la correcta medición de la población efectiva es un requisito *sine qua non* para abordar el reto demográfico y territorial de manera justa y eficiente. Sin un conocimiento real de la población que habita en cada municipio, cualquier política de equidad territorial y dinamización demográfica carece de fundamento empírico. La brecha entre la realidad social y la ficción estadística que generan los actuales mecanismos de registro no solo distorsiona la financiación pública, sino que además debilita la legitimidad de las políticas territoriales y dificulta aún más la gobernanza de la despoblación²³. Reconocer y contabilizar las nuevas formas de población constituye, por tanto, un paso esencial para lograr una administración local adaptada a los patrones demográficos del siglo XXI, como demandan de manera insistente los gestores municipales de las áreas rurales de baja densidad.

II. La relevancia del padrón municipal como instrumento jurídico y financiero: apuntes para su reformulación

Como se ha indicado con anterioridad, en las últimas décadas, los municipios rurales de gran parte de la geografía española se han caracterizado por una continuada pérdida de población²⁴, primero como consecuencia

23 Esta idea aparece recogida de similar forma en el documento de preparación de la futura Estrategia Nacional de Equidad Territorial y Reto Demográfico del Gobierno de España, a saber: «[la] población estacional (o flotante) son personas que acuden de forma más o menos habitual en veranos o fines de semana, pero también por otros motivos como, por ejemplo, trabajo en temporadas específicas del año. Detectar estas fluctuaciones es vital para proveer de servicios a las áreas rurales que no están dimensionadas para soportar grandes cantidades de personas. Este objetivo está alineado con el de lograr una mejor distribución de la población el territorio y la generación de actividad económica sostenible que mejoren el atractivo en los territorios rurales de menor población». Vid. SECRETARÍA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO, *Estrategia Nacional de Equidad Territorial y Reto Demográfico: documento para el debate*, Madrid, 2025, p. 58.

24 Esta pérdida progresiva de población de las áreas rurales tiene su manifestación más virulenta en la desaparición de municipios y en el abandono del territorio. Solamente entre 1960 y 1981 desaparecieron en Castilla y León 554 municipios. Vid. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN, *Población y poblamiento en Castilla y León. Informe a iniciativa propia 1/12*, Valladolid, 2012, p. 73.

El número de habitantes por municipio que suele utilizarse como criterio de baja población es 5.000. Actualmente en nuestro país hay 6.810 municipios que cuentan con menos de 5.000 residentes, lo que supone un 83,74 % sobre el total. En número de residentes en estos municipios es de 5.713.776, lo que supone un 11,76 % sobre el total de la población española, mientras que en el año 2000 era del 15,27 % (6.182.355). Hay que tener en cuenta que estos territorios con mayor riesgo de despoblación ocupan un total del 70,71 % de la superficie. Vid. *op. cit.* SECRETARÍA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO, *Estrategia Nacional de...*, p. 39.

del éxodo rural masivo y, actualmente, por una dinámica natural regresiva²⁵. Sin embargo, y como aspecto a destacar positivamente, existe un aporte demográfico no contabilizado. Los datos manejados revelan que, durante el periodo estival, particularmente, los residentes en estos ámbitos llegan a duplicarse holgadamente. Una realidad a tener en cuenta por su efecto socioeconómico dinamizador, ante el extraordinario número de municipios incapaces de mantener recursos y prestar servicios²⁶.

Más allá de la articulación de políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo rural sostenible, el régimen jurídico y la ordenación de la actuación y los instrumentos de las Administraciones públicas son el entorno propicio para realizar importantes transformaciones, las cuales disponen de una poderosa influencia en los procesos de revitalización de las áreas rurales. Esta premisa, cada vez más extendida entre los regidores municipales que batallan diariamente por la supervivencia de sus municipios, encuentra uno de sus principales y más acuciantes desafíos en la necesidad de proceder a la reformular del padrón municipal²⁷. El objetivo de esta propuesta no es otro que el de habilitar fórmulas innovadoras que permitan consignar y reflejar los efectos que la población flotante posee en los municipios de los territorios rurales despoblados.

La legislación española recoge la figura del padrón municipal²⁸, por vez primera, en el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias. En su art. 6 se señala que los ayuntamientos «formarán en el mes de enero de cada año el padrón general para el gobierno

25 Las pérdidas demográficas en los pequeños municipios del ámbito rural han sido una constante histórica desde hace más de un siglo, y a la par que la población española aumentaba un 151 % entre 1900 y 2011 los centros de servicios de entre cinco mil y diez mil habitantes apenas lo hicieron un 17 %, reduciéndose los residentes en municipios menores de esa entidad en el 36 %. Si a comienzos del siglo XX habitaba en ellos la mitad de la población española, a mediados lo hacía tan sólo un tercio y en estos momentos la proporción no alcanza siquiera el 13 %, consecuencia de un modelo de poblamiento cada vez más concentrado en las franjas costeras, las grandes y medianas ciudades del interior y los principales valles fluviales. *Vid.* GOERLICH, F.J., MAS, M., AZAGRA, J., y CHORÉN, P., *La localización de la población española sobre el territorio. Un siglo de cambios. Un estudio basado en series homogéneas (1900-2001)*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006.

26 *Vid.* DELGADO URRECHO, J.M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C., «Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular. Análisis de la situación en Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, 2014, p. 207.

27 El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (art. 16 LRRL).

28 En nuestros días, el padrón municipal es un registro administrativo que reviste una gran importancia, por cuanto la inscripción en el mismo supone el requisito previo e imprescindible para que las personas puedan tener acceso, con todas las garantías, al uso y disfrute de los servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales en un municipio, y al ejercicio del derecho de sufragio, entre otros aspectos.

y administración de su respectivo pueblo, comprendiendo en él los particulares que sean necesarios para que sirva a los objetos de policía, de seguridad y orden de repartimiento de contribuciones y cargas, y de los alistamientos para el Ejército permanente, y para las milicias nacionales activa y local»²⁹.

Por su parte, el art. 15 LRBRL establece con rotundidad que «toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón».

En idéntico sentido, las previsiones contempladas en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales señalan que «[e]l padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos» (art. 53.1).

A mayor abundamiento, el art. 54 del mismo corpus legal, preceptúa que «[t]oda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año». De esta forma, «la adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el padrón» (art. 55.1), pudiendo únicamente cada ciudadano disponer de la condición de vecino³⁰ en un único municipio (art. 55.2).

29 Vid. AGUADO I CUDOLÀ, V., «Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros», en *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004, p. 198.

30 A este respecto, conviene señalar que, de conformidad con el art. 56 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, la condición de vecino confiere los siguientes derechos y deberes: (a) ser elector y elegible en los términos establecidos en la legislación electoral; (b) participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes; (c) utilizar los servicios públicos municipales en forma acorde con su naturaleza y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables; (d) contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales; (e) ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con los expedientes y la documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución; (f) pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley; (g) solicitar la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, así como exigirlos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio; y (h) aquellos otros derechos y deberes establecidos en las Leyes.

Esta ordenación del padrón municipal contribuye al establecimiento de una concepción restrictiva de la población de los municipios rurales, que impide cuantificar, con objetividad, los efectos derivados de la presencia creciente de población flotante o pendular³¹ en los municipios de la España rural. Ciertamente, en los últimos años, el aumento de población registrado, principalmente durante los meses estivales, algo que deriva del traslado de la población del medio urbano a sus localidades de segunda residencia, representa una constante en gran parte de los municipios de las áreas rurales despobladas. Esta realidad se traduce en un incremento sustancial de la presión sobre el gasto municipal que las Entidades locales deben soportar sin que exista una asignación de recursos financieros destinada a sufragar el coste de la utilización de los servicios públicos municipales.

Este desequilibrio entre la población de derecho, censada y correctamente inscrita en el padrón municipal, y la población de hecho, asentada de forma efectiva sobre estos territorios, derivada de la llegada de población flotante, la cual constituye un motor fundamental para dinamizar la economía local y generar rentas³², está dando lugar a una doble problemática a la que urge buscar respuesta: por un lado, el incremento sustancial de usuarios de los servicios municipales exige realizar un importante desembolso de recursos financieros, lo que pone en serio riesgo la suficiencia financiera de las Entidades locales³³; y por otro, ese aumento puntual del número de habitantes

31 Este fenómeno dista mucho de ser novedoso, pues ya ejercía un importante influjo en el medio rural desde los años ochenta, consecuencia en parte del éxodo padecido en décadas anteriores y causa del retorno temporal de las familias formadas por los antiguos emigrantes. En este sentido, URRECHO DELGADO y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ señalan que «en 1981 la población de derecho era ya insignificante en relación a la población de hecho a partir de la primavera y, sobre todo, durante el verano. A los visitantes estivales se sumaban además habitantes que residían prácticamente todo el año, salvo en los meses más duros del invierno, aunque siguieran empadronados en sus núcleos de origen». *Vid. op. cit.* DELGADO URRECHO, J.M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C., «Importancia de la...», p. 224.

32 *Vid.* VINUESA ANGULO, J., «De la población de hecho a la población vinculada», en *Cuadernos Geográficos*, núm. 36, 2005, pp. 79-90.

33 Como tantas veces se ha reiterado, la exigencia de que las Entidades locales han de estar dotadas de recursos suficientes es consustancial a la consagración de la autonomía local. En efecto, de forma prácticamente unánime, sobre la base de que el principio de suficiencia constituye el «complemento y presupuesto» de dicha autonomía, la doctrina no ha cesado de poner de manifiesto la indisoluble relación de necesidad que vincula la vigencia efectiva de la autonomía local con un suficiente suministro de medios económicos. *Vid.* LEGUINA VILLA, J., «Gobierno municipal y Estado autonómico», en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 273- 274; GARCÍA ROCA, J., «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, p. 67; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, p. 103; RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., «Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, pp. 500-501

incide de forma directa en la correcta prestación de los servicios esenciales por parte de la Administración local, dando lugar a problemas de abastecimiento de agua potable, funcionamiento del alcantarillado público, etc., elemento que colisiona una vez más con el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de las áreas rurales.

Urge, por tanto, una vez más, promover la adaptación de las medidas jurídico-administrativas pertinentes para corregir este peligroso desequilibrio entre la población de hecho y de derecho que late en el seno del padrón municipal de las áreas rurales, con la finalidad de garantizar la correcta prestación de los servicios municipales³⁴, avanzar en el establecimiento de un sistema de financiación de las haciendas locales acorde a las necesidades de su población real, y salvaguardar la suficiencia financiera de las Entidades locales, y con ella, la plena vigencia de la autonomía local³⁵.

III. Análisis de las insuficientes reformas del padrón municipal operadas al calor del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

En los últimos años hemos asistido a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de varios hitos normativos que han modificado, de manera insuficiente, la regulación del padrón municipal de habitantes, con el propósito de dar cumplimiento a algunos de los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea en el marco del proceso de implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), sin que ello haya supuesto una verdadera reforma de calado que permita paliar y/o corregir las deficiencias detectadas en su funcionamiento apuntadas en el epígrafe anterior³⁶.

34 Desde los postulados del Estado social el padrón es un instrumento que permite la definición de las políticas públicas a través del conocimiento de la población a las que estas van dirigidas. Y, en definitiva, desde las exigencias del Estado de derecho, el padrón debe asegurar efectivamente el más riguroso respeto a los derechos y libertades públicas. *Vid. op. cit.* AGUADO I CUDOLÀ, V., «Hacia una nueva...», p. 202.

35 Quizá, en un horizonte temporal no muy lejano, sería recomendable sondear las ventajas y potencialidades que presenta el sistema de desplazamiento temporal aplicado por los servicios sanitarios, y su extrapolación al ámbito del padrón municipal, algo relativamente sencillo si tenemos en cuenta los crecientes procesos de digitalización y datificación que están experimentando el conjunto de las Administraciones públicas.

36 Conviene señalar en este punto que, el principal objetivo de dichas reformas no es otro que el de cumplir con los objetivos que persigue el componente 11 del PRTR y, en particular, mejorar la comunicación, entre los ayuntamientos y el Instituto Nacional de Estadística (INE), de las variaciones en los datos de sus padrones municipales para que se produzca en tiempo real, para lo cual se prevé la interconexión entre los padrones y el INE.

1. Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo

Mediante la adopción del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo³⁷, se acomete una nueva modificación, otra más, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), con el propósito de contribuir al cumplimiento del hito número 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La reforma aborda temas de diferente naturaleza si bien conectados con los objetivos señalados en relación con la garantía de prestación de los servicios públicos, en particular, de los de menor población, y el refuerzo de la accesibilidad de los servicios públicos locales a través de medios electrónicos³⁸.

La primera de las modificaciones de relevancia es la que atañe a la creación de nuevos municipios. Trascendido más de una década desde la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la cual establecía un mínimo de población de 5.000 habitantes para proceder a la creación de nuevos municipios, se reduce dicho mínimo a 4.000 habitantes. De este modo, solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 4.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

En segundo lugar, la reforma de la LRBRL incorpora novedades en materia de gestión electrónica del padrón municipal con una doble dimensión. Por un lado, se refuerza el canal electrónico como elemento básico en la gestión municipal de este registro administrativo, y, en consecuencia, la validez,

37 Un comentario de dicho instrumento normativo puede verse en TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M., «La necesidad de adaptar la Administración Pública en el marco de los Fondos Next Generation: Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo», en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 12, 2024, pp. 217-221.

38 Vid. CAMPOS ACUÑA, C., RD Ley 6/2023, novedades de régimen local: nuevo mínimo para crear un municipio (4.000 habitantes) y gestión electrónica de los padrones municipales, en *Noticias Jurídicas*, 21 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://acortar.link/EVItRW>

en términos de seguridad y trazabilidad de la información recogida en el mismo. Por otro lado, con la nueva redacción del art. 16, LRBRL se mejora el sistema de recogida de información, al actualizar los datos obligatorios que deben constar en la inscripción conforme a la nueva normativa en materia de extranjería, al tiempo que se concreta la obligación de que los datos relativos al domicilio habitual incluyan la correspondiente referencia catastral, siempre que ello sea posible, incluyendo la aportación de datos voluntarios.

En tercer lugar, también es objeto de reforma el sistema de atribución de competencias municipales. Como es sobradamente conocido, uno de los ejes sobre los que había pivotado la reforma del régimen local del año 2013 era precisamente el sistema de atribución de competencias a los municipios, para evitar, por una parte, la asunción de competencias impropias, y por otra, la atribución de nuevas competencias sin medios ni recursos para su ejercicio³⁹. A tal fin, el art. 25.4 la LRBRL exigía que las leyes de asignación de competencias deberían ir acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones públicas.

La reforma operada por el Real Decreto-Ley refuerza dicha inercia legal, introduciendo el principio de diferenciación⁴⁰ en la atribución de competencias. De esta forma, el nuevo art. 25.6 LRBRL establece con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, la necesidad de realizar una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente⁴¹.

39 En torno a esta conflictiva reforma resulta especialmente ilustrativo el trabajo de ALMEIDA CERREDA, M., «La reconfiguración de las competencias municipales en materia de servicios sociales: relato de una innecesaria reforma afortunadamente frustrada», en CARBONELL PORRAS, E. y PIPERATA, G. (Dirs.), *La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2019, pp. 189-211

40 La importancia capital de este principio ha sido analizada ampliamente en FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M., «La reforma «urgente» del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña», en FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M. (Dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2023*, Madrid, 2024, pp. 11-51; y FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M., «El Gobierno local a los 40 años de la Ley de Bases de Régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales», en FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M. (Dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2024*, 2025, pp. 11-45.

41 *Vid.* FONT I LLOVET, T., «El Gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, p. 63; quien señala que «la puesta en práctica de estos enunciados requiere todavía amplios desarrollos que atiendan a la previsible articulación de la organización territorial local sobre

Seguidamente, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre se detiene en paliar uno de los pasajes más perniciosos de la LRSAL: el vaciamiento de contenido del art. 28 LRBRL, el cual supuso un auténtico mazazo para la capacidad prestacional de los pequeños municipios. A tal fin, el nuevo texto aboga abiertamente por la instauración de «sistemas de gestión colaborativa», entendidos estos como una fórmula de carácter potestativo, para determinados municipios de menos de 20.000 habitantes, con la finalidad de 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.

Sobre el concepto de estos sistemas, la norma apunta ya una serie de posibilidades mediante el recurso al uso de medidas: (i) de racionalización organizativa y de funcionamiento; (ii) de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; (iii) de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y (iv) en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios⁴².

Finalmente, la reforma del régimen local incorpora una serie de importantes previsiones acerca de la necesaria digitalización de los servicios públicos locales. Para ello, se introduce un nuevo art. 70 quater LRBRL. Esta norma se orienta a la finalidad de promover una mayor accesibilidad de los vecinos a los servicios públicos locales a través de medios tecnológicos, y contribuir así, a reducir la brecha digital. Para ello, el nuevo precepto impone a las entidades locales el deber de adoptar las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de los mismos. Para ello, elaborarán planes que tengan por objeto la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y de las empresas a los servicios públicos.

Las Entidades Locales deberán adoptar las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de los mismos. Para ello, elaborarán planes que tengan por objeto la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y de las empresas a los servicios públicos.

Así mismo, se establece que las Entidades Locales deberán crear y mantener un portal de internet de información a los vecinos y de acceso a los servi-

la base de tres elementos determinantes: las grandes conurbaciones metropolitanas; las casi 50 áreas urbanas funcionales en torno a ciudades intermedias; y los municipios rurales y de pequeña población que deben pivotar alrededor de una cabecera de comarca».

42 No obstante, 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.

cios públicos digitalizados para los que así se determine, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre aquellos y la Administración local destinada a promover la digitalización progresiva de los servicios públicos⁴³.

Para garantizar el cumplimiento de estas nuevas obligaciones, la reforma recoge un sistema de garantía para los municipios de menos de 20.000 habitantes, tomando en consideración el necesario apoyo a los municipios de menor población, al disponer que estos servicios se prestarán con las adaptaciones y plazos de implementación correspondientes a sus especialidades en los términos que se determinen por la legislación autonómica. Por consiguiente, habrá que estar a las disposiciones legales que, en su caso, adopten las diferentes Comunidades Autónomas.

2. El Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales

Más recientemente se ha llevado a cabo la adopción del Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT), aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en el marco de los esfuerzos conducentes a garantizar la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, más concretamente, dentro del proyecto de «Reforma para la modernización y digitalización de la Administración» del Componente 11, relativo a la «Modernización de las Administraciones Públicas»⁴⁴ (C11.R1, Hito 147) que establece como uno de sus objetivos prioritarios la actualización y mejora del padrón municipal de habitantes gestionado por las entidades locales.

La finalidad última de la modificación operada no es otra que la de mejorar la comunicación existente entre los ayuntamientos y el Instituto Nacional

43 En este portal deberán publicar la información que las Administraciones locales consideren adecuada a este efecto y, en su caso, la relación de servicios públicos a los que se pueda acceder por el portal o los vínculos a la información sobre el acceso a los servicios públicos disponibles en el territorio, en los términos en los que disponga la normativa autonómica.

44 A este respecto, conviene precisar que esta reforma se enmarca en la medida 8 «Reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, para favorecer la prestación de servicios públicos y apoyar a los pequeños municipios». Entre las medidas contempladas dentro de este eje se contempla el impulso de nuevas disposiciones normativas con el objetivo de: (i) favorecer una mejor prestación de los servicios públicos locales a través de medios digitales; y (ii) apoyar a los pequeños municipios en la prestación de servicios públicos. También se impulsará una actualización y mejora del padrón municipal gestionado por las Entidades Locales, con el objetivo de modernizarlo y digitalizarlo. *Vid. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 11: Modernización de las Administraciones Públicas, Madrid, 2023, p. 25.*

de Estadística (INE), habida cuenta de que se hace preciso dotar al padrón municipal «*de un régimen de gestión y actualización de datos rápido, ágil y con garantías, con el fin de permitir a los ciudadanos y ciudadanas acceder a todos los servicios del municipio donde residen, por una parte, y reducir al mínimo los riesgos derivados de una incorrecta inscripción, por otra. La modernización del padrón también incidirá en una mejor elaboración de políticas públicas como las relativas a fiscalidad, servicios sociales o ayudas a la rehabilitación, entre otras*»⁴⁵.

Por tanto, al calor de los procesos de digitalización del sector público⁴⁶ se pretende alcanzar una comunicación más ágil de las variaciones experimentadas en los datos de los padrones municipales, para lo cual se prevé la interconexión entre los padrones y el INE. Así, la comunicación de datos del padrón por parte de los ayuntamientos encargados de su gestión pasa de ser mensual a ser una comunicación en tiempo real, cambio que también es aplicable a las comunicaciones relativas al padrón de españoles residentes en el extranjero⁴⁷. Con el propósito de garantizar la correcta adecuación y modernización del sistema de interconexión del padrón municipal se ha previsto un período transitorio hasta el 31 de agosto de 2026⁴⁸.

Adicionalmente, la norma objeto de estudio pretende lograr la adaptación del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales a las novedades normativas acontecidas en los últimos años

45 Texto original del Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales en el que se justifica la *urgente necesidad* de la medida normativa.

46 Acerca de esta cuestión puede verse, entre nosotros, GARCÍA MARTÍN, L., *Derecho administrativo electrónico. Procedimientos administrativo común y de adjudicación contractual*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2024, 344 pp.

47 A tal fin, el art. 65 RPDT queda redactado como sigue: «[l]os Ayuntamientos remitirán al Instituto Nacional de Estadística, por medio de un sistema de intercambio de datos en tiempo real, las variaciones que se hayan producido en los datos de sus padrones municipales, para que este organismo pueda ejercer las tareas de coordinación encomendadas en el artículo 17.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, sin perjuicio de la información que deben remitir a la Oficina del Censo Electoral para la actualización del censo electoral, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.»

48 Así se desprende del inciso primero de la Disposición transitoria única de la norma objeto de estudio, donde se preceptúa lo siguiente: «[p]ara la aplicación de las medidas contenidas en los artículos 65, 66, 101 y 102 RPDT en la redacción dada por este real decreto, y que afectan a la puesta en marcha de la interconexión de los padrones municipales y el padrón de españoles residentes en el extranjero con el Instituto Nacional de Estadística, se establece un período transitorio hasta el 31 de agosto de 2026 para el establecimiento del sistema de intercambio de datos en tiempo real. A estos efectos, antes de esa fecha, los ayuntamientos, el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación deberán adoptar las medidas necesarias para estar incorporados a este sistema. En tanto no esté habilitado el sistema de intercambio en tiempo real se mantendrán los intercambios de información con periodicidad mensual establecidos hasta la entrada en vigor de este real decreto.»

que afectan a su contenido. Nos referimos, por ejemplo, a las consecutivas modificaciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la última mediante el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. También se adapta el reglamento a la nueva normativa sobre protección de datos personales⁴⁹, presidida por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; al Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, a la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica; a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a algunas previsiones ya contempladas en la Resolución, de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística⁵⁰ y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

Cabe destacar como novedades adicionales la sustitución del término «residencia permanente», por el de «residencia de larga duración», de acuerdo con la normativa vigente, de conformidad con la nueva redacción dada al art. 54 bis RPDT, a saber:

«1. La inscripción en el padrón municipal sólo surtirá efecto por el tiempo que subsista el hecho que la motivó, de conformidad con lo previsto en el artículo 54.

49 Esta cuestión representa una preocupación insistente de la doctrina desde la añeja y derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. A este respecto, *vid.* VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., «Protección de datos personales y padrón municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003, pp. 89-104.

50 En palabras de DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «El empadronamiento de personas sin hogar o en infraviviendas. Novedades de la reforma del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de febrero de 2024», en *Acento local. El Blog de actualidad local*, 15 de mayo de 2024. Disponible en: <https://short.do/EdXQd2>; «[e]sta resolución establece determinados casos especiales de empadronamiento, incluyendo entre estos supuestos los casos de empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. La justificación que esgrime es que el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio, y ello es con independencia de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc.) e, incluso, la ausencia total de techo, pueden y deben figurar como domicilios válidos en el padrón».

2. En todo caso, cuando se trate de la inscripción de extranjeros sin autorización de residencia de larga duración, no pertenecientes a un Estado miembro de la Unión Europea, a Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o a otros Estados a los que, en virtud de un convenio internacional, se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados anteriormente, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años.

3. El transcurso del plazo señalado en el apartado anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado»

Asimismo, se diferencia el tratamiento de las personas menores de edad y de las personas con discapacidad que precisen de medidas de apoyo con funciones representativas para el ejercicio de su capacidad jurídica, distinguiéndose entre los menores de edad y las obligaciones de sus padres o tutores y las personas con discapacidad que precisen de medidas de apoyo con funciones representativas para el ejercicio de su capacidad jurídica y las obligaciones de quienes ejerzan dichas medidas de apoyo⁵¹. También se elimina la exigencia de que la persona con discapacidad haya de tener la misma vecindad civil que la de la persona que ejerza las medidas de apoyo con funciones representativas, respetándose la voluntad, deseos y preferencias de la persona con discapacidad.

De igual forma, se actualizan los datos que debe recoger el padrón, tanto obligatorios como voluntarios, incluyendo el teléfono móvil, el correo electrónico o el número de identidad de extranjero y se prevé el cambio de domicilio de oficio. También se modifica la referencia a los documentos de identificación de las personas extranjeras, que pasan de ser las antiguas tarjetas de residencia a las actuales tarjetas de identidad de extranjero⁵², y se recoge

51 Para ello se modifica la redacción del art. 68.2 RPDT, quedando en los siguientes términos: «[c]uando la variación afecte a personas menores de edad, esta obligación corresponde a sus pares o tutores. Para las personas con discapacidad que precisen de medidas de apoyo con funciones representativas para el ejercicio de su capacidad jurídica, la obligación corresponderá a quienes ejerzan esas medidas de apoyo».

52 La Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE) es personal e intransferible, correspondiendo a su titular la custodia y conservación de la misma. Dicha tarjeta es el documento único y exclusivo destinado a dotar de documentación a las personas extranjeras en situación de permanencia legal en España. A este respecto, conviene recordar que el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que las personas extranjeras que se encuentran en territorio español tienen el derecho y la obligación de conservar y portar consigo la documentación que acredite su identidad expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación regular en España. Según los preceptos anteriores la persona extranjera debe de acreditar su identidad a través de la documentación que le facilita su país, no a través de la TIE, la cual acredita su situación administrativa (no su identidad). Dicha tarjeta acredita la permanencia legal de las personas extranjeras en España y que se ha concedido, de acuerdo con la normativa vigente, la autorización o reconocido el derecho para

la previsión de operaciones específicas conjuntas entre el INE y los ayuntamientos para la comprobación periódica de la residencia de la ciudadanía extranjera que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años (art. 78 RPDT). Cambios y novedades que se establecen gracias a la nueva redacción del art. 57 RPDT, a saber:

«1. La inscripción en el padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos de cada vecino:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual, con especificación de la referencia catastral en el territorio fiscal común, o el código equivalente en los territorios forales, siempre que el domicilio cuente con referencia catastral o código equivalente.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.

f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

1.º Número de identidad de extranjero que conste en el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

2.º Número de identidad de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de estos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el párrafo anterior, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.

g) Certificado o título escolar o académico que posea.

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española.

2. Con carácter voluntario se podrán recoger los siguientes datos:

a) Designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales.

b) Número de teléfono móvil o fijo.

c) Correo electrónico»

permanecer en territorio español por un tiempo superior a seis meses. El incumplimiento de las obligaciones relativas a la tarjeta de identidad de extranjero conllevará la aplicación del régimen sancionador previsto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Además, se modifica la regulación de la hoja padronal⁵³ o formulario que debe facilitar el Ayuntamiento, en formato físico o electrónico, a quienes vivan en su término a efectos de notificación de los datos de inscripción, así como los preceptos reguladores tanto de la gestión del padrón municipal, como de su comprobación, control y revisión, y del Consejo de Empadronamiento. Finalmente, se modifican los preceptos relativos al padrón de españoles residentes en el extranjero.

Con ello, se impulsa la modernización del padrón municipal y se da cumplimiento a los compromisos establecidos por el Reino de España con las Instituciones europeas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la ejecución de los «Fondos Next Generation UE», pero se pierde una oportunidad única para acometer transformaciones de mayor calado que permitan reflejar en dicho instrumento administrativo los efectos de la población flotante y la perniciosa afectación que esta ejerce en el mantenimiento de un adecuado nivel prestacional de las Administraciones locales. Si bien es cierto que la comunicación en tiempo real de las variaciones de población experimentadas en el padrón municipal es un avance significativo, gracias a las potencialidades y externalidades positivas que genera la Administración digital, se han inobservado una vez más las demandas de aquellas Administraciones locales de menor población que abogan por reformar en profundidad la institución del padrón municipal. Habrá que concentrar, por tanto, los esfuerzos del movimiento municipalista en batallar la inclusión de nuevos criterios en la asignación de recursos a las Entidades Locales a través de la participación directa en los tributos del Estado o las Comunidades Autónomas y en los Fondos de Garantía regulados en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas⁵⁴, más allá de la cifra oficial de habitantes empadronados en el citado registro, con el propósito de garantizar una financiación adecuada y suficiente que permita afrontar correctamente la gobernanza de la despoblación y asumir los efectos de la población flotante.

53 A este respecto, la nueva redacción del art. 59 RPDT es clara al señalar lo siguiente: «1. La hoja padronal o formulario será firmada, de forma manuscrita o por los sistemas de firma admitidos en el caso de tramitación por medios electrónicos, por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal; y 2. El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad, el certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea, la tarjeta de identidad de extranjero, el pasaporte, el libro de familia o certificado de nacimiento, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos».

54 Acerca de esta cuestión, *vid.* RODRÍGUEZ PEÑA, N.L., «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 299-320 y RODRÍGUEZ PEÑA, N.L., «Jóvenes ante el reto demográfico: especial atención a la realidad de Castilla y León y su peculiar normativa tributaria», en CUBERO TRUYO, A. y TORIBIO BERNARDEZ, L. (Dirs.), *La atención a la juventud en el sistema tributario. Medidas fiscales de apoyo directo o indirecto al colectivo joven*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 399-425.

IV. Propuestas de futuro para corregir una ficción estadística insostenible

1. La colaboración supramunicipal como estrategia para garantizar la prestación de servicios esenciales y la funcionalidad de los territorios rurales

Como se ha indicado a lo largo del presente trabajo, el fenómeno de la población flotante está tensionando la capacidad prestacional de las Administraciones públicas en los territorios rurales con desafíos demográficos. La provisión de servicios públicos esenciales, tales como el abastecimiento de agua, la recogida de residuos, el transporte público, la atención social, la conectividad digital o la seguridad, se ha convertido en uno de los mayores desafíos para los municipios rurales de pequeña escala. La combinación de despoblación, envejecimiento demográfico y dispersión territorial compromete la capacidad de los gobiernos locales para mantener infraestructuras y personal cualificado, reduciendo la calidad de vida de la ciudadanía y acentuando las diferencias territoriales entre lo rural y lo urbano.

Ante esta situación, la futura Estrategia de Equidad Territorial y Reto Demográfico (2025-2030) del Gobierno de España insiste en señalar la necesidad de avanzar hacia modelos de colaboración supramunicipal, en los que varios municipios, o estos en colaboración con administraciones de ámbito superior, comparten recursos, infraestructuras, capacidades técnicas y conocimiento en favor de la correcta atención de las demandas y necesidades de las comunidades rurales⁵⁵.

Esta colaboración supramunicipal puede adoptar diferentes fórmulas, tales como:

- Mancomunidades o consorcios intermunicipales, generalmente vinculados a servicios concretos (basuras, agua, transporte o servicios sociales).

55 En el periodo 2021-2027, el FEDER ha incorporado el Objetivo Específico 5.2, centrado en el desarrollo integrado de áreas funcionales no urbanas, como parte de un nuevo enfoque territorial. Estas áreas supramunicipales rurales, se definen por dinámicas compartidas y retos comunes, como la despoblación, el acceso limitado a servicios o la falta de oportunidades económicas. El objetivo busca equilibrar el desarrollo territorial, complementando el OE 5.1 (urbano), y se alinea con la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Se promueven proyectos piloto innovadores, con carácter experimental, que puedan ser replicables y sostenibles, siempre enmarcados en estrategias territoriales integradas (ETI) y planes de actuación específicos. Con ello, se pretende revalorizar el medio rural, fomentar la cohesión social y territorial, y avanzar hacia un modelo de desarrollo más inclusivo y adaptado a las realidades locales.

- Estructuras comarcales, con competencias más amplias en planificación territorial y desarrollo local.
- Áreas funcionales⁵⁶ rurales, basadas en dinámicas cotidianas que no coinciden estrictamente con los límites administrativos.

Pese a las ventajas y potencialidades que plantea el establecimiento de mecanismos de colaboración supramunicipal para garantizar la vertebración de los territorios rurales, esta medida encuentra importantes resistencias. La complejidad institucional y el dilema competencial, las reticencias políticas y sociales y la falta de planificación estratégica son algunas de las dificultades que plantea la adopción de este sistema de gobernanza de las áreas rurales. Una alternativa viable sería partir, por una vez, del conocimiento que atesoran los territorios rurales, sus dinámicas y las fórmulas de gestión pública impulsadas por los actores del *terruño*, en lugar de imponer unidades básicas, áreas funcionales, etc., desde lugares lejanos donde prima una *mirada* urbanita y capitalina.

2. Coordinación interadministrativa y uso de *big data* para estimar la población efectiva

Los sistemas estadísticos tradicionales, como los censos decenales y los padrones continuos, proporcionan una imagen estable pero incompleta de la distribución real de la población. La movilidad diaria, el turismo, los desplazamientos laborales, la estacionalidad residencial y la existencia de segundas viviendas generan importantes discrepancias entre la «población de derecho» y la «población de hecho».

Para las Administraciones locales y autonómicas, estas discrepancias afectan directamente a cuestiones tan relevantes como: (i) el sistema de financiación, basado fundamentalmente en el criterio en población; (ii) la planificación de los servicios esenciales, tales como la sanidad, la educación, el transporte, etc.; (iii) el adecuado dimensionamiento de las redes de agua, residuos y energía; (iv) la asignación de recursos en emergencias o eventos de alta afluencia; y (v) el diseño de políticas efectivas de cohesión socioterritorial.

En los últimos años, el uso de *big data*⁵⁷ ha abierto nuevas posibilidades para estimar la población en tiempo casi real, a través de telefonía móvil,

56 El pasado 10 de julio de 2025, la Secretaría General para el Reto Demográfico del Gobierno de España llevó a cabo la presentación de los resultados del primer Estudio de zonificación y áreas funcionales del territorio nacional que, basándose en criterios demográficos y socioespaciales, divide España en 600 áreas funcionales que serán claves en el despliegue de la nueva Estrategia de Equidad Territorial y Reto Demográfico, contribuyendo a la mejora de la toma de decisiones. Más información, disponible en: <https://short.do/cJbvót>

57 El Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública del Gobierno de España está desarrollando diferentes iniciativas relacionadas con la compartición de datos, los

transacciones digitales, plataformas de movilidad, sensores⁵⁸, registros administrativos. Sin embargo, el potencial de estas herramientas depende de una coordinación interadministrativa eficaz, dada la necesidad de integrar fuentes dispersas y garantizar la interoperabilidad institucional.

V. Bibliografía

AGUADO I CUDOLÀ, V., «Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros», en *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004.

datos abiertos y la economía del dato, habida cuenta de que los datos y la información son el motor de una gran cantidad de herramientas tecnológicas disruptivas que pueden generar beneficios para toda la ciudadanía. Sin ir más lejos, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible está implementando tecnología Big Data para analizar el tráfico de las carreteras y mejorar las inversiones y la seguridad vial. Más información, disponible en: https://short.do/92W_fi

Por su parte, investigadores del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y KIDO Dynamics, han puesto en marcha un proyecto para extraer metadatos de las antenas móviles para comprender el flujo de personas en parajes naturales. El objetivo es la identificación y control del impacto del turismo. *Vid.* CURRÁS, B. X., OREJAS SACO DEL VALLE, A., HERNANDO DE CASTRO, A., MATEO, D., SÁNCHEZ FIGUEROA, J.C., REHER, G.S. Y SÁNCHEZ-PALENCIA RAMOS, F.J., «Assessing tourism impact on cultural landscapes using mobile phone data: the case of Las Médulas (Spain)», in *Journal of Tourism Analysis: Revista de Análisis Turístico*, vol. 31, núm. 1, 2024, pp. 1-37.

- 58 Sirva como ejemplo la iniciativa «Smart Comunidad Rural Digital», proyecto europeo enmarcado dentro del Programa de Cooperación Transfronteriza Interreg V-A España-Portugal 2014-2020 (POCTEP) y cofinanciado a través de fondos FEDER, cuyo objetivo es implantar servicios Smart Rural que permitirán la gestión inteligente de servicios públicos de las administraciones locales españolas y portuguesas, mediante sensores de Internet de las Cosas (IoT). El proyecto SMARTCRD pretende consolidar la red Smart Comunidad Rural Digital entre las entidades locales transfronterizas para el desarrollo del Territorio Rural Inteligente, e implantar servicios Smart Rural para la gestión inteligente de servicios públicos en distintas áreas (gestión del agua, de residuos, alumbrado público, turismo inteligente, patrimonio, etc.), permitiendo su reutilización entre las diferentes administraciones del territorio transfronterizo España y Portugal, así como un programa conjunto de capacitación en innovación y uso de las TIC para empleados públicos locales, ciudadanos, empresas y técnicos TIC, orientado a impulsar el Territorio Inteligente. Hasta la fecha, lleva integrados 3.000 sensores en más de 400 municipios repartidos por todas las provincias de Castilla y León destinados a: la gestión de residuos (1.131), edificios públicos (680), patrimonio cultural (341), gestión de la calidad del agua (297) o aparcamientos (150). En este proyecto participan la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, el Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación de Salamanca (REGTSA) y la Diputación de Valladolid, por parte de España, junto con la Cámara Municipal de Almeida y la Cámara Municipal de Sabugal, por parte de Portugal.

- ALMEIDA CERREDA, M.**, «La reconfiguración de las competencias municipales en materia de servicios sociales: relato de una innecesaria reforma afortunadamente frustrada», en CARBONELL PORRAS, E. y PIPERATA, G. (Dir.), *La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2019.
- CAMARERO RIOJA, L. y RIVERA ESCRIBANO, M.J.**, «Reto demográfico, migración y arraigo de los jóvenes rurales», en *RES. Revista Española de Sociología*, vol. 33, núm. 1, 2024.
- CAMPOS ACUÑA, C.**, RD Ley 6/2023, novedades de régimen local: nuevo mínimo para crear un municipio (4.000 habitantes) y gestión electrónica de los padrones municipales, en *Noticias Jurídicas*, 21 de diciembre de 2023.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN**, *Población y poblamiento en Castilla y León. Informe a iniciativa propia 1/12*, Valladolid, 2012.
- CURRÁS, B. X., OREJAS SACO DEL VALLE, A., HERNANDO DE CASTRO, A., MATEO, D., SÁNCHEZ FIGUEROA, J.C., REHER, G.S. y SÁNCHEZ-PALENCIA RAMOS, F.J.**, «Assessing tourism impact on cultural landscapes using mobile phone data: the case of Las Médulas (Spain)», in *Journal of Tourism Analysis: Revista de Análisis Turístico*, vol. 31, núm. 1, 2024.
- DELGADO URRECHO, J.M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C.**, «Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular. Análisis de la situación en Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, 2014.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.**, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.**, «El impulso del teletrabajo en la España vacía(da) en la era post COVID-19: del mito al logos», en RODRÍGUEZ AYUSO, J.F. y ATIENZA MATIAS, E., *El nuevo marco legal del teletrabajo en España: presente y futuro, una aproximación multidisciplinar*, Wolters Kluwer, 2021.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M.**, «La conectividad de los territorios rurales como premisa para el fomento de la dinamización y la sostenibilidad de las áreas con desafíos demográficos: más allá de brechas y promesas», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Coords.), *La economía social y el desarrollo sostenible*, Colex, A Coruña, 2022.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.**, «El empadronamiento de personas sin hogar o en infraviviendas. Novedades de la reforma del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de febrero de 2024», en *Acento local. El Blog de actualidad local*, 15 de mayo de 2024.

- FONT I LLOVET, T.**, «El Gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025.
- FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M.**, «La reforma «urgente» del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña», en FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2023*, Madrid, 2024.
- FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M.**, «El Gobierno local a los 40 años de la Ley de Bases de Régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales», en FONT I LLOVET, T. y VILALTA REIXACH, M. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2024*, 2025.
- GARCÍA MARTÍN, L.**, *Derecho administrativo electrónico. Procedimientos administrativo común y de adjudicación contractual*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2024.
- GARCÍA PÉREZ, M.S.**, «El padrón municipal de habitantes: origen, evolución y significado», en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, 2007.
- GARCÍA ROCA, J.**, «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000.
- GOERLICH, F.J., MAS, M., AZAGRA, J., y CHORÉN, P.**, *La localización de la población española sobre el territorio. Un siglo de cambios. Un estudio basado en series homogéneas (1900-2001)*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.**, «Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L.A.**, «Prestación y garantía de los servicios de proximidad con un carácter social en el medio rural de Castilla y León: medida imprescindible frente al reto demográfico», en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dir.), *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto*, Colex, A Coruña, 2024.
- LEGUINA VILLA, J.**, «Gobierno municipal y Estado autonómico», en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE**, *Estudio de movilidad de viajeros de ámbito nacional aplicando la tecnología Big Data*, Madrid, 2024.

MOLINA IBAÑEZ, M., CAMARERO RIOJA, L., SUMPSI VIÑAS, J.M., BARJADÍ AZCARATE, I., «El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. El tiempo de las políticas públicas», en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (Coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023.

MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J., «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 92, 2018.

PONCE SOLÉ, J. y ORIO SALLEN, A., *El derecho a ser empadronado y la buena administración: legalidad, políticas públicas y buenas prácticas*, Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya, Barcelona, 2022.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 11: Modernización de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2023.

RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., «Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993.

RODRÍGUEZ PEÑA, N.L., «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

RODRÍGUEZ PEÑA, N.L., «Jóvenes ante el reto demográfico: especial atención a la realidad de Castilla y León y su peculiar normativa tributaria», en CUBERO TRUYO, A. y TORIBIO BERNÁRDEZ, L. (Dirs.), *La atención a la juventud en el sistema tributario. Medidas fiscales de apoyo directo o indirecto al colectivo joven*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

RODRÍGUEZ-POSE, A., «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, núm. 1, 2018.

SECRETARÍA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO, *Estrategia Nacional de Equidad Territorial y Reto Demográfico: documento para el debate*, Madrid, 2025.

SUERO SALAMANCA, J.A., «Estudio sobre el padrón municipal de habitantes», en *Actualidad Administrativa*, núm. 15, 1999.

TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M., «La necesidad de adaptar la Administración Pública en el marco de los Fondos Next Generation: Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en

materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo», en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 12, 2024.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., «Protección de datos personales y padrón municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003.

VINUESA ANGULO, J., «De la población de hecho a la población vinculada», en *Cuadernos Geográficos*, núm. 36, 2005.

CAPÍTULO II

A VUELTAS CON LOS CUIDADOS COMO DERECHO SOCIAL: PROBLEMÁTICA TERRITORIAL¹

Agustín S. de Vega García

*Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León
Universidad de Salamanca*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS CUIDADOS COMO REALIDAD PÚBLICA. III. LOS CUIDADOS EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO. 1. *Justicia y ética en la justificación de los cuidados.* 2. *La respuesta privada, una solución iusnaturalista válida.* 3. *Los cuidados como realidad jurídica.* 4. *La dignidad como fundamento jurídico del derecho al cuidado.* IV. LA SOLUCIÓN CONSTITUCIONAL. 1. «Fundamentalidad» y justiciabilidad del derecho a los cuidados como derecho social. 2. Irreversibilidad de su contenido intangible. 3. *Problemática territorial y autonómica.* V. LA CONCRECIÓN LEGISLATIVA DEL DERECHO SUBJETIVO A LOS CUIDADOS: LA LEY DE DEPENDENCIA. VI. CONCLUSIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

La debilidad biológica es una condición propia del ser humano que en cualquier momento y por cualquier circunstancia puede manifestarse. Sufrir situaciones de pérdida de la autonomía personal para tomar decisiones es algo común a lo largo de la vida. Y cuando las personas pierden capacidad fisiológica necesitan cuidados. La solidaridad y la ayuda de otras personas

1 Aunque las reflexiones que siguen pueden servir para aplicarlas al cuidado en general, pretendemos centrarnos en el cuidado de los mayores (de la tercera edad, como dice la Constitución, o de los mayores de 65 años, como es comúnmente entendido el término) y las posibilidades de su consideración como derecho en el ordenamiento constitucional vigente.

compensan tales carencias y sirven para mantener un nivel de habilidad funcional compatible con la dignidad humana y el ejercicio de los derechos. De manera que los cuidados recibidos de los demás son tan naturales y tan necesarios para la supervivencia humana como común es la vulnerabilidad biológica de las personas².

La afección de la capacidad de autodeterminación de las personas por motivo de enfermedad, accidente, vejez, etc. no formaba parte del debate público hasta hace algunos años, que ha ido adquiriendo dimensión política y social como asunto que afecta al ejercicio de los derechos de las personas. En esta materia el foco de atención del Derecho se situaba principalmente en el marco de las relaciones privadas. La solución a la carencia de autonomía personal, cualquiera que fuese la causa, se hallaba en la familia más cercana y más concretamente en la mujer, que ha tenido un protagonismo destacadísimo en los cuidados a lo largo de la historia.

El problema de los cuidados durante la tercera edad comenzó a ocupar la agenda pública en las últimas décadas del siglo XX, con la promoción de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres. El objetivo se centró en fomentar la corresponsabilidad de género en el aspecto activo del cuidado. Sin embargo, el reequilibrio de género se ha mostrado insuficiente por lo que respecta al aspecto pasivo (el de la recepción de los cuidados). La realidad ha venido a demostrar que la solución a la necesidad de cuidados durante la vejez requiere de políticas públicas comprometidas con la intervención del Estado.

Desde distintas ramas del saber, como la filosofía, la sociología o la medicina, se han expresado, a modo de exégesis, motivos y argumentos a favor de la intervención pública en el ámbito individual y pasivo de los cuidados. Siguiendo las pautas marcadas por estas ciencias, desde el campo jurídico se viene reclamando una mayor atención a las necesidades de una población que envejece progresivamente, así como el concurso del Estado y del Derecho para aportar soluciones. El resultado de tal tendencia ha sido la legislación española sobre dependencia y autonomía personal, que articula la recepción del cuidado como un derecho social público y subjetivo³. Una

2 Fragilidad, discapacidad y dependencia son diferentes estadios de la capacidad de respuesta individual ante la debilidad biológica del ser humano que requieren auxilio o cuidados. En general, a los tres momentos del proceso de deterioro biológico se refiere este trabajo. A la fase precoz reversible, donde la persona es vulnerable pero no presenta discapacidad, se denomina fragilidad. La discapacidad es un estadio más grave que puede conllevar distintos niveles de dependencia. Datos recientes confirman que, a principios de 2024 la prevalencia de fragilidad en España era del 18 % en mayores de 65 años y de entre 18 y 38 % en mayores de 85 años. *Vid.* OFICINA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Envejecimiento y bienestar. Una radiografía de las personas mayores. Informe-2023*, Madrid, 2023, p. 10.

3 Así lo hace la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. (LPAPAD); comúnmente llamada Ley de dependencia.

parte de la doctrina, no obstante, mantiene una posición proclive a la reforma de la Constitución con el objeto de que los cuidados adquieran categoría de derecho fundamental⁴.

¿Deben ser los cuidados de los mayores una responsabilidad colectiva que el Estado ha de regular para cumplir el fin funcional de protección y garantía de los derechos? ¿Debe ser una respuesta del Estado a las necesidades básicas de los mayores? La contestación a ambas cuestiones es sin duda afirmativa, pues al Estado corresponde detectar las necesidades básicas del conjunto de los ciudadanos y cumplir el objetivo del mayor bienestar social posible y de mejora de las condiciones de vida. Lo doctrinalmente controvertido es llegar a un punto de encuentro sobre la naturaleza jurídica y categoría que puede o debe tener tal respuesta del Estado; y si acaso nuestro actual ordenamiento constitucional propicia una legislación suficiente como para colmar las exigencias de cuidado digno de las personas mayores, o si se requiere una reforma constitucional para ello.

II. Los cuidados como realidad pública

Los datos de la realidad son notorios: la esperanza de vida se ha ido incrementando en comparación con anteriores generaciones. En las últimas décadas los avances médicos han conseguido una mayor longevidad del ser humano, aunque tal alargamiento de la supervivencia haya reportado dificultades de autonomía o situaciones de incapacitación, falta de compañía o de cuidados. La realidad social muestra que la población crece en número de personas necesitadas de auxilios (esporádicos, continuados o permanentes) y ha puesto sobre la mesa realidades antes desconocidas, que aportan un contexto social nuevo y un entendimiento diferente del problema de la recepción de los cuidados en la tercera edad. Los supuestos sociales a los que nos referimos podrían ser, sin ánimo de exhaustividad: la incorporación masiva de la mujer al mundo laboral, también en el ámbito rural; cambios en el tipo y estructura de la familia (poco extensa y heterogénea) y en las relaciones familiares; descenso de la natalidad, envejecimiento progresivo y tardío; dependencia por causa de la vejez de la vejez; fenómenos muy frecuentes de soledad, etc.⁵.

4 Vid. MARRADES, A. I., «Los nuevos derechos sociales: el derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, pp. 209-242; FLORES, F., «El cuidado de las personas mayores: un derecho fundamental en ciernes», en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 33, 2022, pp. 114-133.

5 Es desgarrador el relato de las mujeres japonesas, algunas mayores de 90 años, que buscan en las cárceles lo que les falta: cuidados y compañía. La cárcel es su casa. El método es sencillo: pequeños hurtos con el único objetivo de estar entre rejas. La pregunta social, ante el alargamiento del envejecimiento es ¿cómo diseñar y financiar mejor la tercera edad de la vida para que la existencia termine con dignidad? Vid. СТОИР, М., «Pobres y solas», en *ABC. Magazine semanal XL*, 29 de febrero de 2025.

Las personas mayores soportan en esa etapa de la vida más que en otras, situaciones de debilidad biológica, especialmente por problemas de salud o deterioro físico o mental. La probabilidad de sufrir enfermedades incrementa gradualmente la incapacidad o la dependencia para autodeterminarse, así como los cuidados continuados o permanentes. Se estima que el número de personas que necesitarán estos cuidados aumente en la Unión Europea, en los próximos años. Concretamente en España se prevé que, en el año 2050, el 30 % de la población será mayor de 65 años⁶.

El *Libro verde sobre el envejecimiento*⁷ explica que responder al envejecimiento de la población es cuestión de encontrar el equilibrio sostenible entre la protección social y la justa solidaridad intergeneracional entre los jóvenes y las personas mayores. Necesidad de equilibrio que se acrecienta en regiones poco pobladas o en el mundo rural, por la desigualdad real de acceso a las prestaciones del cuidado y de atención a la vejez. Los desiertos médicos y de cuidados revelan los problemas que sufre la población envejecida en las zonas más alejadas, para disfrutar de los servicios e infraestructuras de los cuidados (que en este contexto suelen ser de larga duración)⁸.

Por otro lado, los datos actuales constatan lo que hace algunos años hacían presagiar: que la solución privada, familiar, doméstica o voluntaria es insuficiente. Y que hacer frente a sus consecuencias y facilitar un mejor acceso a los cuidados exige el concurso de la intervención pública, con políticas sociales efectivas, territorialmente descentralizadas y con financiación sostenible en el tiempo. La tutela de la dignidad de la persona, la justicia, la igualdad y la responsabilidad social requieren de una mayor solidaridad entre generaciones, que desde el plano jurídico-público puede facilitarse e impulsarse. Desde esta perspectiva, la necesidad de cuidados de las personas sugiere algunas reflexiones jurídicas al constitucionalista, que inciden sobre conceptos e instituciones básicas del Estado, la Constitución y los derechos.

6 Vid. PÉREZ DÍAZ, J., et. at., «Un perfil de las personas mayores en España-2024. Indicadores estadísticos básicos», en *Informe envejecimiento en red*, núm. 33, CESIC, Madrid, 2024, p. 10. El *Informe sobre envejecimiento-2018 de Europa (UE)* ya estimaba que de 19,5 millones de personas en 2016, se pasaría a 23,5 millones en 2035, y se llegaría hasta los 30,5 millones en el año 2050. El *Informe-2024* reitera estos datos y se añaden otros verdaderamente preocupantes: que casi el 10 % de la población mayor de 65 años vivirá con problemas de salud de larga duración y con problemas cognitivos en 2035; que además estas personas tienen el doble de probabilidades de vivir solas o en aislamiento social en las zonas urbanas; y que sin embargo las personas que viven en zonas rurales tienen la mitad de posibilidades de vivir con esas afecciones. *Informe sobre envejecimiento-2024 de Europa (UE)*. Documento institucional-279. Abril 2024. Bruselas.

7 COMISIÓN EUROPEA, *Libro verde sobre el envejecimiento*, Bruselas, 27.1.2021.

8 Los datos del *Informe Envejecimiento y bienestar...* revela que «en algunas comunidades autónomas no hay geriatras»; y que en general se cuenta con 16 por cada 100.000 personas de más de 75 años (*Ibidem*). Lo que indica la pérdida de oportunidad de una atención integral de las personas mayores centrada en su autonomía funcional.

III. Los cuidados en el Estado social de derecho

Abordar los desafíos jurídicos que ello supone y aprovechar las oportunidades que pueden aportar el Estado y el Derecho constituye una obligación intergeneracional, moral y ética. El actual modelo de Estado social y el Derecho público pueden aportar soluciones a esta nueva realidad social, una de las cuales es convertir el cuidado de los mayores en un derecho; es decir, en pretensión justiciable ante la administración y ante el poder judicial.

En el fondo se trata de redefinir el modelo de relaciones sociales intergeneracionales y el contenido de los derechos; de adaptar la intervención del propio Estado al nuevo contexto social que configura un marco de realidad pública que impulsa su papel hacia nuevos objetivos funcionales. El modelo invita a interpretar e identificar la nueva lista de responsabilidades del Estado entre las cuales debe estar el cuidado de los mayores, desde el principio de solidaridad⁹.

Precisamente ha sido en el ámbito temporal del asentamiento de la idea de Estado social cuando comienza a explicarse como un supuesto de justicia y solidaridad intergeneracional lo que antes se entendía como injerencia estatal en la esfera privada de los cuidados. Las constituciones actuales encomiendan al Estado actividades directas de prestación y servicio público. De manera que del Estado *ausente* se ha pasado al Estado *presente* en todas las necesidades del ciudadano; y de los derechos entendidos *sin* el Estado o *frente* al Estado, los derechos se conciben *con* el Estado; como derechos que requieren la *concurrentia* del Estado, cuya indefectibilidad se une a la dignidad de la persona y a la igualdad material, en cuanto fundamento y objetivo.

La positivación constitucional de los derechos sociales y la atribución al Estado de un papel responsable de la procura existencial y del bienestar de sus ciudadanos, coinciden en el constitucionalismo del presente periodo histórico. Se plantea entonces que los cuidados de la vejez pueden y deben ser responsabilidad colectiva y pública; y se propicia que la cobertura de la necesidad básica del cuidado se formule jurídicamente como objetivo del Estado; como uno de los objetivos públicos de bienestar ciudadano. Es decir, se produce una redefinición de los espacios para lo público y con ello el planteamiento de nuevos deberes del Estado que se orientan al objeto de cubrir las necesidades básicas de la tercera edad, para así conseguir la mejora de las condiciones de vida¹⁰.

9 TAJADURA, J., «El principio de solidaridad como fundamento común de los Estados sociales europeos», en TEROL, J. y JIMENA, L. (Dirs.), *Tratado sobre protección de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 89-116.

10 A tal objetivo responde la expresión literal del art. 50 CE, que impone a los poderes públicos las obligaciones de garantizar «la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad» y de promover «su bienestar mediante un sistema de servicios sociales».

Esa redefinición de espacios conlleva para el Estado el responsabilizarse públicamente del cuidado de las personas mayores; y coincide con la perspectiva desde la que puede interpretarse la transformación de los supuestos que están en la base de la nueva realidad social. Las políticas sociales adquieren un importante papel como instrumentos de intervención pública para resolver las demandas sociales o los problemas de los ciudadanos. De manera que la implementación de políticas sociales que promueven la intervención del Estado en el ámbito de los cuidados confirma la tendencia hacia un Derecho al servicio de objetivos como la protección del ser humano en los periodos últimos de la vida.

El cuidado se convierte así en una realidad pública intergeneracional y pasa a ser objeto de análisis político y jurídico como responsabilidad del Estado. Y la solución del problema acaba recayendo en la solidaridad colectiva que se afronta mediante las políticas públicas, la obligación prestacional del Estado y su eventual tutela como derecho. Lo que significa el paso, sin solución de continuidad, desde la esfera de lo privado a la necesidad de intervención pública y a la previsión de los cuidados en el Derecho público y en los textos jurídicos internacionales.

Se añade a ello, que la nueva concepción de los derechos, como signos distintivos del constitucionalismo actual, se asienta en el binomio libertad-igualdad; valores que, integrados e irradiados al ordenamiento, son constitutivos y expresivos de la dignidad de la persona. En los derechos, es la persona y su dignidad lo que está en juego siempre, también en la tercera edad y al final de la vida. Y aunque el cuidado de los mayores no se haya constitucionalizado formalmente como un derecho, recae en el Estado la responsabilidad y la obligación de protección como Estado social de Derecho.

1. Justicia y ética en la justificación de los cuidados

El campo de la filosofía ha sido una importante fuente de argumentos favorables a la presencia del cuidado en el debate de las políticas públicas, y en el papel que han de asumir el Estado y el Derecho en el diseño del derecho al cuidado de los mayores. Y ha influido positivamente en la superación del indiscutible papel de las mujeres en ese ámbito, mediante el reequilibrio de la igualdad real de roles (hombre-mujer).

La ética de los cuidados es un sólido argumento para fundamentar la respuesta pública a la necesidad de cuidados. Una suerte de confluencia entre la ética de la responsabilidad y la ética de los derechos, que da como resultado que la ética y la justicia son presupuestos morales que ordenan tanto el pensamiento como los sentimientos a la hora de adoptar acciones y decisiones sobre el cuidado de las personas mayores¹¹.

11 DURÁN, N. M., «La ética del cuidado: una voz diferente», en *Revista de la Fundación Universitaria Luis Amigó*, vol. 2, núm. 1, 2021, pp. 12-21.

En la doctrina española, los trabajos de Victoria Camps son quizá los más destacados en la materia. Afirma que «el valor ético de ocuparse de los demás es pensar éticamente». Es poner la atención sobre el cuidado como prescripción ética; es subrayar que la ética de los cuidados como positividad jurídica y como reto implica su tendencia a la universalización.

La ética de los cuidados es la respuesta de la justicia a la solidaridad social como valor universal. Ética que ha de estar reflejada en los textos jurídicos, pues el Derecho debe ser un instrumento de regulación justa y general de la vida de las personas, cuyos preceptos han de ser receptivos a las emociones, cercanía, compañía, comprensión, empatía, amistad y cuidado. Para CAMPS, un Derecho alejado de los sentimientos olvidaría la moral pública y el valor de la solidaridad social; ignoraría «los motivos para ser moral». El componente ético introduce una dimensión valorativa que puede generar obligaciones concretas al Estado, y la ética de la justicia da cuenta a través del Derecho de los valores sociales que la sociedad necesita. Se justifica así la intervención de lo público al objeto de colmar la necesidad de cuidados: el valor moral como ingrediente fundamental del discurso ético, y el Derecho como plasmación de principios y normas al servicio de las personas. El resultado, una justicia no abstraída de los problemas y las necesidades básicas de las personas. Por tal motivo se requiere la intervención y el traslado de la responsabilidad de los cuidados al Estado y su aplicación como deber y como derecho¹².

2. La respuesta privada, una solución iusnaturalista válida

Desde el Derecho privado la respuesta a la necesidad de cuidados por el natural alargamiento de la vida, tradicionalmente se ha atribuido al entorno familiar. La familia se ha entendido como el núcleo social básico de convivencia unido por lazos de consanguinidad y de afinidad. Y en virtud de ello, se construye el deber de alimentos entre parientes, que muestra el problema como una necesidad que encuentra solución no desde las políticas públicas sino en el ámbito privado. La respuesta a la necesidad de cuidados de las personas mayores se articuló en el Código civil (arts. 142 ss.) como un deber del núcleo familiar antes de ser entendido como asunto público.

Que los hijos deban respetar siempre a sus padres y que se establezca la obligación de alimentos y asistencia entre parientes denota abiertamente la configuración del cuidado como tutela de un interés jurídico-privado derivado del principio de solidaridad familiar. Sin embargo, la vulnerabilidad y la insuficiencia de una respuesta privada general y extensa en materia de cuidados, para cubrir la nueva realidad de los mayores, traslada el debate jurídico-constitucional a la prioridad de la solidaridad colectiva, que se articula

12 CAMPS, V., *Tiempo de cuidados*, Arpa, Barcelona, 2021.

mediante la prestación de medios por parte del Estado. Uno de los cuales es la transformación de su carácter privado en una obligación jurídico-pública y su eventual configuración como derecho público subjetivo.

En cualquier caso, que el Estado asuma tal obligación, no excluye la de los hijos para con los padres o entre cónyuges o convivientes. La responsabilidad parental, además de ser legal, se basa en la afectividad familiar de prestar cuidados, cuyo fundamento iusnaturalista ha sido puesto de relieve por la doctrina¹³.

En consecuencia, la compatibilidad entre ambas obligaciones es válida y necesaria; resulta del principio de solidaridad (familiar y social) y de la responsabilidad y reciprocidad intergeneracional. Todavía hoy la realidad familiar soporta buena parte del cuidado de los mayores con eficacia, sobre todo en el mundo rural o en poblaciones alejadas; y no se trata de una aportación subsidiaria, sino principal, voluntaria y desinteresada, basada en el deber moral y natural entre parientes. Lo que no impide ni excusa la intervención estatal como copartícipe necesaria del bienestar integral de los mayores para satisfacer la obligación pública de cuidados. Ambas soluciones (la pública y la privada) no son excluyentes entre sí ni incompatibles, sino complementarias. Es decir, prever un derecho público subjetivo que supere la solidaridad familiar requerida por el Código civil, es abordar una necesidad básica y objetiva del conjunto de los ciudadanos, que no ha de soslayar ni evitar la responsabilidad privada o familiar.

3. Los cuidados como realidad jurídica

El Derecho público no puede ser ajeno a la realidad descrita en los apartados anteriores, ni al influjo que los fenómenos sociales tienen, condicionando la realidad jurídica. A este respecto, el Derecho no es ajeno a que los cuidados forman parte del acervo cultural del ser humano, como expresión objetiva del valor dignidad de la persona. La conciencia social ha ido creciendo acerca de la consideración del cuidado como necesidad pública básica y como responsabilidad de un Estado garante de los derechos. El enfoque centrado en el interés general plantea los cuidados como un problema del Estado social y de derechos sociales. Aunque los mayores son titulares de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano, las necesidades de cuidado se incrementan porque sufren disfunciones físicas o cognitivas que, por la pérdida de autonomía personal, les afectan en su ordinario ejercicio.

A efectos de la configuración de un derecho a los cuidados el problema principal está en determinar qué necesidades básicas reales generan en el

13 CREMADES, P., «El cuidado y asistencia de personas mayores como obligación familiar y como responsabilidad pública», en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 20-bis, 2024, p. 407.

Estado una obligación jurídica de prestación; y si acaso se trata de necesidades derivadas de la vulnerabilidad, discapacidad o dependencia que comporta el envejecimiento como debilidad biológica.

Es decir, para determinar una realidad jurídica y configurarla como derecho, previamente hay que identificar las carencias que comprende la realidad objetiva que se pretende compensar con la respuesta del Estado, para configurarse como obligación jurídico-pública. El punto de partida es, pues, determinar cuáles son esas necesidades básicas de la persona «que deben ser cubiertas por el Estado para garantizar la autonomía y dignidad del individuo y la libertad para autodeterminarse»¹⁴. Y como conclusión, identificada la realidad social y colectiva a que hacer frente, requerir la intervención del Derecho para traducirla en obligación prestacional del Estado, susceptible de configurar un derecho subjetivo en favor de las personas.

Han de ser necesidades objetivas —no deseos o preferencias particulares— cuya carencia no dependa de la voluntad del individuo; necesidades con carácter y virtualidad general, común a toda la población. Y que respondan a un programa de necesidades básicas de interés general para un espacio y momento histórico determinado¹⁵; una suerte de consenso social y político en torno a la solidaridad intergeneracional para afrontarlas. Una realidad objetiva de necesidades individuales y colectivas que el Derecho y el Estado deben garantizar para cumplir la función de tutela de la dignidad personal y el bienestar de los ciudadanos.

Tal realidad ha de desplegarse en necesidades relativas a bienes jurídicos protegibles ante las carencias individuales básicas. Si la realidad objetiva del ser humano está condicionada por la debilidad de nuestra constitución biológica (que se acentúa en la vejez), el cuidado es la respuesta de la razón humana, ante tal realidad objetiva que soporta una multitud de miembros de la sociedad. Por lo tanto, la vulnerabilidad biológica de las personas es la justificación del cuidado, que opera como un sistema de acciones dirigido a conservar, recuperar o compensar la autonomía personal. La moral, la ética, la razón; el cariño, la empatía, la comprensión; la dignidad de la persona, los valores de justicia e igualdad (o mejor de corrección de las desigualdades sociales), y el consenso socio-político sobre la función del Estado como prestador de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, pueden ser fuente de su consideración como realidad jurídico-pública y como hipotético derecho.

Conocidas las carencias y la necesidad de afrontarlas, hay que identificar los perfiles del concepto de cuidados, que abarca un amplio repertorio de prestaciones, servicios y comportamientos; que a su vez pueden configurar faculta-

14 HELLER, H., *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Paidós, Barcelona, 1996; AÑON, M.J., «De las necesidades radicales a las necesidades humanas», en *Daimon: Revista de Filosofía*, 17, 1998, pp. 53-69.

15 IGAREDA, N., «El derecho al cuidado en el Estado Social de Derecho», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. XXVIII, 2012, pp. 185-206.

des y afectar a derechos en la persona receptora, cuya amplitud añade dificultad a su eventual proyección como derecho y a su exigibilidad jurídica¹⁶.

Ser cuidado implica una predisposición a ser tutelado en la dignidad y la autonomía personal. De manera que la persona necesitada de cuidados llegue a disfrutar de la mejor calidad de vida cotidiana, manteniendo o recuperando en la medida de lo posible su capacidad de autodeterminación. La atención integral de la persona vulnerable requiere tener en cuenta las distintas dimensiones de los mayores: biomédica, psicosocial y entorno. Lo que lleva a entender el concepto de cuidados con un contenido variable o elástico, pues implica la recepción de distintos actos y comportamientos en función del grado de fragilidad, discapacidad o dependencia de la persona. Exige la adaptación de las actividades de cuidado a la categoría de las necesidades cambiantes, a la gravedad de las carencias y a los signos distintivos del carácter de la persona cuidada; para acomodar así el cuidado en cada caso al objetivo de lograr el mejor bienestar personal posible, la mayor tutela de la dignidad y el mayor grado de desarrollo de la personalidad, de conformidad con los valores y la individualidad personal.

En consecuencia:

- a) Tomando como referencia el estatus común vital del ser humano, que consiste en gozar de autonomía para desenvolver los comportamientos más naturales de la existencia y ejercer eficazmente los derechos, podríamos mencionar algunas actividades de la vida diaria que comprenden el concepto cuidados como acción humana en favor de la autonomía personal. Entre ellas están las actividades de aseo personal, la autonomía motriz, las actividades íntimas, la movilidad esencial, la identificación de personas, bienes y objetos, las actividades domésticas comunes, las tareas ordinarias diarias; moverse, orientarse, discernir los espacios en que se realiza la vida cotidiana, etc. Es decir, la necesidad de cuidados como realidad jurídica estaría compuesta por todas aquellas acciones, pretensiones o facultades consistentes en compensar la pérdida de la autonomía personal derivada de la debilidad biológica del ser humano y de su condición vulnerable, tanto para frenar su incidencia y deterioro, como para mantenerla o recuperarla.
- b) El sentido de la tutela de las personas mayores mediante el cuidado persigue también el objeto de preservar su capacidad de decisión respecto de los derechos reconocidos constitucionalmente. Entre otros, el derecho a elegir libremente residencia, a la circulación, el derecho

16 La OMS lo define como «sistema de actividades llevadas a cabo por cuidadores informales (familia, amigos o vecinos) o profesionales (sanitarios, sociales u otros), o ambos, para conseguir que una persona mantenga la mayor calidad de vida posible, de acuerdo con sus preferencias individuales, con el mayor grado posible de independencia, autonomía, participación, realización personal y dignidad humana». *Asamblea General de la ONU (2020). Década del Envejecimiento Saludable (2021-2030)*.

de voto, el derecho a la salud, la tutela de los tribunales, la protección de la integridad física o psíquica, vivienda, seguridad social, etc., cuyo ejercicio puede verse mermado con motivo de situaciones de carencias de la persona en su capacidad de autodeterminación.

- c) En general, las necesidades imprescindibles para la vida, que derivan de la vulnerabilidad del ser humano¹⁷, pueden fundar una realidad jurídica nueva que exige la intervención estatal, trasunto de la realidad objetiva de la existencia. Tales carencias biológicas, derivadas del deterioro de la propia naturaleza humana, se acrecientan en la vejez, y el cuidado juridificado como derecho refuerza la respuesta pública dirigida a mantener en la persona la dignidad de sus capacidades cuando estas se ven amenazadas o disminuidas.

Sentado ya que el acceso a los cuidados es una prestación que debiera corresponder, como obligación, al Estado, puede entenderse que la intervención pública debe tutelar aquellos momentos en que el individuo sufre carencias de autonomía. Si la intervención pública lo configura como derecho subjetivo, la necesidad básica de ser cuidado adquiere valor de pretensión jurídica, cuyo contenido es la facultad de exigir al Estado la garantía de una adecuada prestación de cuidados a fin de garantizar, en la medida de lo posible, la autodeterminación personal.

Lo que centra el debate es si el cuidado puede formar parte esencial de la regulación jurídica de los derechos. O, dicho de otro modo, si la necesidad de cuidados comporta la tutela del bienestar social de los ciudadanos que ha de garantizar el Estado social mediante un derecho; y en qué nivel de protección se enmarca la nueva realidad jurídica justiciable en el contexto de la Constitución de 1978.

La idea de que los cuidados pueden tener la consideración de derecho individual ha sido recibida en algunos ordenamientos como una interpretación integradora de valores y derechos, como la dignidad humana, la vida, la igualdad o el libre desarrollo de la personalidad. Los textos jurídicos han ido construyendo la figura de los cuidados y sus perfiles más significativos como una realidad jurídica que puede abocar en su consideración como derecho (previendo la titularidad, su contenido, las prestaciones que comprende, las fuentes de financiación, etc.), tomando como base la evolución de la realidad y sus supuestos sociológicos e históricos. A tal idea responde la *Ley de Dependencia* española.

De suerte que la respuesta a esa realidad objetiva de necesidad de cuidados ha acabado mereciendo la atención del Derecho. Su reflejo en documentos y textos jurídicos, internacionales y nacionales puede dar una pauta sobre la importancia pública de la recepción de los cuidados como realidad

17 FLORES, F., «El cuidado de las personas mayores: un derecho fundamental en ciernes», en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 33, 2022, pp. 114-133.

jurídico-pública y como fundamento de un derecho público subjetivo ejercitable ante el Estado. Pues bien, en esta respuesta del Derecho (existe una obligación del Estado que puede culminar en un derecho a los cuidados), hay motivos éticos, familiares y de justicia social (a los que nos hemos referido ya), que abocan en la dignidad humana como fundamento último de la juridificación de los cuidados.

4. La dignidad como fundamento jurídico del derecho al cuidado

Hasta aquí se ha mostrado que los cuidados de las personas que tienen necesidades básicas (físicas o psíquicas) provocadas por carencias que reducen su autonomía, es un asunto de responsabilidad social y colectiva que hace surgir la obligación para el Estado de afrontarlas desde lo público. A ello coadyuva la calificación del Estado como social, que dispone su función al objetivo prioritario de mantener unas condiciones de vida digna de los ciudadanos. De manera que al Estado corresponde la obligación de subsanar las carencias de las personas que les impidan, les limiten o les disminuyan la capacidad para ser autónomos y libres en sus decisiones, y desarrollar su personalidad con un mínimo de dignidad. Como afirma acertadamente VIDAL¹⁸, «la atención específica a la tercera edad genera en los poderes públicos la obligación de incrementar la atención prestacional asumiendo nuevas políticas sociales». Una sociedad y un Estado que propugnan, a través de la Constitución, la dignidad humana y la igualdad real no pueden desentenderse de las personas necesitadas del cuidado de otras, para llevar a cabo las básicas actividades vitales diarias. Cuando se concreta tal obligación pública mediante un derecho subjetivo, entonces se habilita la facultad del ciudadano de exigir su cumplimiento en forma de prestación pública de cuidados.

La dignidad personal es el fundamento de esta construcción jurídica. La tutela de la dignidad personal conforma el pilar fundamental en que se asienta el cuidado como derecho: la exigencia estatal de poner los medios para cubrir las necesidades básicas de una vida digna en forma de pretensión jurídica exigible. El constitucionalismo social de occidente, posterior a la II Guerra Mundial, asienta los derechos en la garantía de la dignidad humana, como técnica jurídica para imponer a los Estados la obligación positiva de preservar un nivel de vida digno.

A partir de este gran valor, se desenvuelve la posibilidad de ejercicio de otros derechos vinculados al cuidado (como el propio derecho a la vida, el derecho a la integridad física y moral, a no sufrir tratos inhumanos o degradantes o el derecho a la no discriminación, entre otros) y se condiciona la

18 VIDAL, C., «La protección constitucional de la tercera edad», en LASARTE ÁLVAREZ, C., *La protección de las personas mayores*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 20.

efectividad de otros reconocidos constitucionalmente (tutela judicial, libertad y seguridad personales, protección física o psíquica, salud, vivienda, intimidad, ocio...). Tal fundamento, y la interpretación integrada de los derechos, justifican también el reconocimiento del derecho a los cuidados. De manera que, parafraseando al Tribunal Constitucional, la Constitución salvaguarda los derechos y aquellos contenidos de los derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana¹⁹.

Es un argumento extendido doctrinal y jurisprudencialmente: el derecho a los cuidados se fundamenta en el reconocimiento constitucional de la dignidad humana como «fundamento del orden y la paz social». Como concepto abstracto, es la síntesis operativa de los derechos de la persona; y como tal irradia su contenido al de los demás derechos. El grado de conexión de un derecho concreto con el valor dignidad humana se determina a partir de su contenido y naturaleza (cuidados como reacción ante la pérdida de las facultades cognitivas o físicas que reducen la autonomía personal), lo que permite a su vez precisar en qué medida es imprescindible (el cuidado) para la dignidad de la persona concebida como sujeto de derecho con pretensiones justiciables.

Así lo considera el TC: «la dignidad es un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás»²⁰. Afirmación que años más tarde subraya: la dignidad personal «ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre [...], constituyendo, en consecuencia, un *mínimum* invulnerable», de manera que, sean unas u otras las limitaciones que se sufran en el disfrute de derechos individuales, «no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona»²¹. «Un mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes, incluido el legislador»; respecto del cual constituye el límite, positivo y negativo, que la regulación legislativa de los derechos ha de respetar como «imprescindible para la garantía de la dignidad humana»²².

En el plano constitucional la dignidad humana constituye el fundamento básico para un reconocimiento del derecho a los cuidados. Es el límite al legislador para el desarrollo del mismo; y a su vez, los cuidados conforman una de las condiciones básicas «para la realización efectiva de la dignidad humana»²³. Como respuesta jurídica (para la protección de un bien jurídico

19 STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3; ponente: Casas.

20 STC 53/1985, de 11 de abril, F.J. 8.º; ponentes: Begué y Gómez-Ferrer.

21 STC 57/1994, de 28 de febrero, F.J. 3.º A; ponente: González Campos.

22 STC 236/2007, *ibídem*.

23 GARRIDO CRIADO, C., «Hacia un derecho fundamental al cuidado: viabilidad y conveniencia de su existencia», en MARRADES, A.I., *Retos para el Estado constitucional del siglo XXI: derechos, ética y política del cuidado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 42.

protegible como la dignidad humana), se dirige a satisfacer las condiciones imprescindibles de autonomía de las personas mayores y a compensar su capacidad de autodeterminación; de manera que además coadyuve, en función del deterioro cognitivo o físico, a tomar la decisión individual de la persona mayor necesitada, respecto del pleno ejercicio de sus propios derechos o de sus manifestaciones (movilidad, entendimiento, orientación, etc.)²⁴.

Por lo tanto, la necesidad de cuidados ante la carencia de condiciones físicas y cognitivas frente a las cuales opera la intervención pública como obligación jurídica, proporciona un sistema de acciones dirigido a la preservación o recuperación de una vida digna. Resulta lógico y razonable que la exigencia de dignidad personal conlleve para el Estado el asumir la garantía de la autonomía personal de quien no tenga suficiente grado de autodeterminación para desarrollar una vida en condiciones de dignidad. Pues los cuidados, como hemos dicho, contienen comportamientos y acciones que se orientan a proteger precisamente la dignidad personal, el posible ejercicio de los demás derechos y la autonomía personal en su mayor amplitud, conforme a las circunstancias del caso concreto. Y la mejor herramienta para que el Estado lleve a cabo su función de tutela de la dignidad humana es precisamente la conversión de la protección de los mayores como obligación jurídico-pública en un derecho exigible ante los tribunales: el derecho a los cuidados en la tercera edad.

De tal transformación, que implica la juridificación del derecho a los cuidados, se deducirán dos consecuencias: por una parte, la atribución a los sujetos legitimados de una pretensión ante el Estado (administración) para recibir de este una prestación destinada a mantener en la persona unos niveles básicos de dignidad, autonomía personal y autodeterminación. Y por otra, la legitimación para plantear ante el Estado (tribunales) el *petitum* de recibir cuidados como contenido exigible mediante procedimientos jurisdiccionales. Lo que plantea el problema constitucional añadido de la categoría del derecho y de los mecanismos de garantía para hacerlo efectivo. Mas hacer partícipe necesario al Estado de la cobertura de tal necesidad individual y colectiva coincide con su función actual de garante y procurador de unos niveles dignos de vida y bienestar social y como protector jurídico de tal prestación. Podría, entonces, convenirse que el fundamento axiológico de los cuidados (la dignidad de la persona) sobre el que se asienta su configuración como derecho subjetivo es jurídicamente sólida.

IV. La solución constitucional

En las constituciones, los cuidados no suelen formar parte de la lista de derechos positivizados. Pueden encontrarse recogidos implícitamente entre

24 FLORES, F., «El cuidado de las personas mayores: un derecho fundamental en ciernes», en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 33, 2022, pp. 114-133.

los principios, cuya categoría y naturaleza jurídica es controvertida, por su general consideración bien como obligaciones jurídicas impuestas a los poderes públicos o bien como principios programáticos de compromiso con el futuro. También pueden ser mencionados como derecho social, con diferente nivel de garantía jurídica que los derechos fundamentales; y es frecuente que queden condicionados a la regulación de los poderes públicos o condicionados a la disponibilidad de medios económicos o financieros. Lo que refleja, *per se*, sus posibilidades como derecho público subjetivo. Al no estar previsto en las constituciones como tal, y no gozar del mismo nivel de exigibilidad que los derechos propiamente dichos, se añaden dificultades a su entendimiento como derecho.

Así sucede, en efecto, en nuestra Constitución, que no prevé formalmente un derecho a los cuidados de la tercera edad. Ni como derecho fundamental (Sección 1.ª del Capítulo II del Título I), ni entre los derechos de la Sección 2.ª del Capítulo II del Título I; ni tampoco con ese nombre entre los llamados derechos del Capítulo III (contenidos entre los principios rectores de la política social y económica). La Constitución de 1978 se refiere a los cuidados de las personas mayores en su art. 50 (entre los principios rectores), para prescribir que «Los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda y ocio».

Del mismo pueden deducirse al menos tres conclusiones. Por una parte, que no hay en el texto constitucional un reconocimiento formal, como tal, de un derecho al cuidado de los mayores; por otra, que el precepto dedicado a la tercera edad tiene la categoría formal de principio rector de la acción de los poderes públicos, de la que puede deducirse el derecho social de los mayores a la suficiencia económica y al bienestar vital; y tercero, que del precepto se deriva un objetivo constitucional para los poderes públicos que constituye un mandato al Estado en relación directa con el resto de los preceptos constitucionales que reconocen derechos²⁵: el de garantizar la suficiencia económica y el de promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad.

Hay reflejos en el Título I de la Constitución de las obligaciones de intervención del Estado para compensar las carencias de las personas. El cuidado en general está presente en el texto constitucional como necesidad básica y

25 Otro constituyente español, el de 1931, intuyó claramente el derecho a los cuidados, al establecerlo como obligación pública: «El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos» (art. 43). Es el primer texto constitucional español que recoge, con claridad, tres aspectos principales de un derecho al cuidado: lo configura como obligación de prestación para el Estado; alude al contenido asistencial de tal prestación; y determina el titular de la misma: «los ancianos».

como realidad jurídico-constitucional prácticamente en todos los derechos comprendidos en ese Título. No solo porque la dignidad humana, como abstracción y síntesis de todos ellos, irradia su fundamento al reconocimiento y contenido del conjunto de los derechos, sino porque no es difícil deducir, de una interpretación integradora de los «Derechos y Libertades» del Capítulo II, la conclusión de que la protección y el cuidado de la persona en general es el sentido y la finalidad de los derechos.

Más específicamente, la interdependencia entre estos ha sido acogida por el Tribunal Constitucional como elemento interpretativo con el fin de lograr la mayor efectividad posible de los derechos contenidos entre los principios rectores²⁶. Hay indicios, por tanto, de que la realidad jurídica que comprenden los cuidados subyace al conjunto de los derechos del Título I, como concepto transversal e integrador. La reciente reforma constitucional del art. 49 CE está en la línea de reflejar el valor que inspira la protección de los cuidados de las personas con discapacidad. Una interpretación integrada de ambos preceptos puede llevarnos sin un gran esfuerzo interpretativo al reconocimiento de la garantía de autonomía personal y de inclusión también de las personas mayores necesitadas de cuidados, junto a los otros grupos de personas con discapacidad mencionados (las mujeres y los menores).

Por tanto, no habiendo sido reconocido con tal nombre por el texto constitucional, sin embargo, el cuidado es el punto de encuentro de una realidad jurídico-constitucional que fundamenta distintos derechos (el cuidado como pleno desarrollo de la personalidad humana, la protección de la vida, el cuidado de la integridad física o psíquica de las personas, el cuidado de la salud y de la sanidad personal, el cuidado en su vertiente de servicio social, etc.). Entender que los cuidados en la tercera edad están presentes en el ordenamiento constitucional como derecho social puede deducirse de una lectura del propio art. 50 CE y de una interpretación garantista y finalista de los derechos como general obligación impuesta a los poderes públicos de promover (y remover obstáculos para) la efectiva libertad e igualdad de las personas (art. 9.2 CE). Lo que, por una parte, tiene el significado de un mandato dirigido al Estado, de cumplimiento de unos fines constitucionales establecidos («suficiencia económica» y «bienestar social» de las personas de la tercera edad); y, por otra, compromete a los poderes públicos y al legislador con el deber de perseguirlos mediante políticas públicas orientadas a tal finalidad y mediante la elaboración y aprobación de leyes y normas. Como lo ha sido la llamada *Ley de Dependencia*, que ha positivizado un derecho subjetivo a los cuidados dotado de eficacia y justiciabilidad; trasunto más próximo al derecho a los cuidados de la tercera edad.

En esta misma línea se expresan algunos textos jurídicos internacionales que reconocen y llegan incluso a definir el cuidado de larga duración como derecho. El valor hermenéutico general que la Constitución les atri-

26 STC 119/2001, de 24 de mayo; ponente: Jiménez de Parga.

buye (art. 10.2 CE), podría conducir también a entender la vigencia y efecto de los cuidados, en nuestro ordenamiento, como algo más que un derecho moral o ético.

En efecto, el derecho al cuidado no es extraño al mundo de los tratados de la Unión Europea. Dignidad, igualdad y solidaridad se reparten proporcional protagonismo jurídico en el contexto de los derechos de prestación reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la interpretación que de su fuerza vinculante hacen los tribunales europeos²⁷. También han contribuido a este avance las posibilidades de acción política abiertas por la Constitución a las comunidades autónomas, en cuanto a la concreción y efectividad de los derechos sociales, en general, y al cuidado en la tercera edad, en particular.

A este respecto, como decimos, la preocupación por el envejecimiento de las personas y los cuidados ha estado en la agenda de la ONU²⁸, de instituciones internacionales²⁹ y de la Unión Europea, que lo instituye dentro de los *Pilares Europeos de los Derechos Sociales*, como derecho³⁰. A este último, y en desarrollo del mismo, se une el documento programático europeo *Estrategia Europea de Cuidados (2022)*, que pretende como objetivo garantizar un sistema de atención a los mayores de calidad.

De manera que la reclamación de un derecho al cuidado de la tercera edad viene justificada por su fundamento constitucional (arts. 1, 10.1 y arts. 14 y 9.2 CE); por la relación directa o indirecta con otros derechos positivizados en el texto constitucional; y por la interpretación conforme con los tratados y convenios internacionales ratificados por España (art. 10.2 CE).

27 Vid. art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea.

28 La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 alude a los derechos sociales de las personas como «indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad» (art. 22) y contiene en su art. 25 una referencia al derecho a los cuidados, si bien restringido a la maternidad y a la infancia. El *Plan sobre Envejecimiento de la Asamblea General*, de 1982, avala el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para afrontar con el Derecho y la Política la problemática de la dependencia de las personas mayores. La *Observación General n.º 6*, a favor de las personas de edad avanzada (aprobada por la Asamblea de la ONU en 1991) menciona la dignidad y los cuidados como facultades de las personas mayores para gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales cuando se encuentran en residencias o instituciones de cuidados o tratamientos». Más recientemente, en 2020, *La Década del Envejecimiento Saludable (2021-2030)* considera a los Estado como sujetos públicos responsables de garantizar un marco jurídico suficiente para la prestación de cuidados a largo plazo, desde un enfoque integrado y centrado en las personas.

29 La *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, de 2015 (art. 12), dispone expresamente que: «La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados».

30 *Principio 18 sobre cuidados de larga duración*: «Toda persona tiene derecho a los cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios».

1. «Fundamentalidad» y justiciabilidad de los cuidados como derecho social

Cuestión distinta es su ubicación en el texto constitucional, entre los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I CE (art. 50). Delata las posibilidades de «fundamentalidad», justiciabilidad e irreversibilidad del derecho al cuidado de la tercera edad. Más allá del entendimiento del cuidado de los mayores como objeto de las políticas públicas y del Derecho del Estado social, ¿podría ser considerado, *ex constitutione*, como un derecho fundamental o como un derecho subjetivo?

El derecho a los cuidados formalmente no es un derecho fundamental. No aparece en la Constitución reconocido como tal. Excepto los fragmentos de fundamentalidad que puedan aportarle los derechos fundamentales por su relación directa, no puede considerarse a día de hoy como un derecho fundamental. La pretensión doctrinal de revestirlo con tal naturaleza jurídica puede responder más a un loable debate doctrinal acerca de la actualización de la lista de los derechos³¹, o a un deseo ideológico subyacente, que derivarse de la actual regulación constitucional.

Si su categoría fuera la de un derecho fundamental, estaría cubierto por las garantías propias de la legalidad orgánica para su desarrollo, la protección judicial (sumaria y preferente) y por el recurso de amparo. Pero su normatividad es la propia de los principios rectores, rúbrica bajo la cual se encuentran recogidos la mayor parte de los derechos sociales. La Constitución les ha atribuido un régimen jurídico específico que principalmente se resume en negarles la condición de verdaderos derechos subjetivos exigibles ante la jurisdicción y en dotarles de una eficacia mediata a través de la ley que los desarrolle.

Es la propia Constitución la que determina que para su eficacia como derecho exigible se requiere de la acción normativa del legislador. Su justiciabilidad también deriva de la ley (art. 53.3 CE). De manera que antes de la ley de desarrollo puede hablarse de derechos sociales contenidos en los principios rectores, pero entre estos no se pueden reconocer derechos subjetivos; después de aquella, los derechos sociales habrán desplegado el contenido y alcance de un derecho público subjetivo en virtud de su regulación legal³². Así pues, la aplicabilidad y el disfrute efectivo de los derechos sociales, en general, y del derecho a los cuidados en la tercera edad, en particular, dependen en buena medida de la voluntad del legislador.

31 La doctrina ha propuesto con buen criterio el debate sobre la incorporación al ordenamiento de los llamados derechos de cuarta generación (entre los que podría estar el derecho al cuidado de los mayores), basándose en el consenso social que generan las nuevas necesidades colectivas y las reivindicaciones ciudadanas. *Vid.* GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Derecho Constitucional Europeo*, Sanz y Torres, Madrid, 2008, pp. 65 y ss.

32 JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 124 y siguientes.

Ahora bien, el hecho de que los derechos sociales no sean generadores directamente de derechos subjetivos ejercitables ante los tribunales no significa que los principios rectores en los que se contienen estén despojados de carácter jurídicamente vinculante para todos los poderes públicos. De la jurisprudencia constitucional se deduce tal carácter vinculante, en cuanto objetivo constitucional; lo que impide considerarlos como simple programa orientador o «como normas sin contenido»³³.

La normatividad de los derechos sociales (y del art. 50 CE) no se reduce a un simple principio programático de la actividad del Estado, de ejercicio facultativo para el legislador. Aunque no estén garantizados por el amparo constitucional, ello no significa que carezcan de toda fuerza vinculante para los poderes públicos, ni que no puedan lograr tutela jurídica alguna. Con acierto dice REVENGA³⁴ que una cosa es tener cerrada la vía del amparo para la protección «y otra muy distinta extraer de tal conclusión un juicio global de carácter negativo sobre el alcance, la efectividad y hasta el estatuto constitucional de los mismos».

Así las cosas, en la CE hay derechos sociales reconocidos y constituidos, formal y materialmente, como fundamentales (como el derecho a la educación —ex. art. 27 CE—). Pero no hay formalmente una categoría constitucional propia de los derechos sociales no fundamentales; aunque esta es una denominación que, aun reconociendo su heterogeneidad, sirve para identificarlos y ayuda a comprenderlos, bajo el rótulo más amplio de los principios rectores. Entre ellos, hay algunos calificados como derechos (como el derecho a la protección de la salud -art. 43; el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona -art. 45; el derecho a la cultura -art. 44- o el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada -art. 47); y otros que, nominados formalmente como principios, tienen similitudes, *in fieri*, con la fisonomía jurídica de los derechos, como son los mandatos de garantizar la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad (art. 49), o el de la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad, y la promoción de su bienestar mediante un sistema de servicios sociales (art. 50). Son mandatos dirigidos a los poderes públicos (en especial al legislador) cuya eficacia remite en buena medida a la exigencia de desarrollo legislativo y cuya vinculatoriedad sin embargo comporta el cumplimiento de una obligación jurídica.

Los derechos sociales enumerados no tienen, *ab initio*, la estructura jurídico-normativa de los derechos subjetivos, pero sí un cierto parecido. En general, no gozan de especial protección ante los tribunales («sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las

33 SSTC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6, ponente: Truyol; y 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11, ponente: Leguina.

34 REVENGA, M., «Los derechos sociales (instrumentos de garantía en la Constitución española)», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 21, 2009, p. 103.

leyes que los desarrollen»); no tienen un claro contenido esencial sustraído al legislador (aunque algunos de sus elementos configuradores pueden ser deducibles de su regulación constitucional), sino que requieren de su colaboración para definir su contenido y alcance; y no tienen eficacia directa, sino indirecta: informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (art. 53.3 CE).

Este carácter vinculante de los principios y derechos contenidos en el Capítulo III, deriva principalmente de la definición constitucional de su contenido, de la interconexión con el resto de los derechos fundamentales y de la interpretación de la jurisprudencia constitucional. Pero dicho contenido no es fácilmente deducible de la letra de la Constitución, que dificulta establecer en cada caso el alcance constitucional del desarrollo positivo al que pueda quedar vinculado el legislador.

Sea como fuere, los derechos sociales no fundamentales no están huérfanos de normatividad, a pesar de que ni su naturaleza jurídica ni los mecanismos de garantía previstos constitucionalmente para los derechos fundamentales o para los derechos subjetivos puedan aplicarse a aquellos. Su normatividad se manifiesta a través de una múltiple funcionalidad: a) sirven como parámetro de la constitucionalidad de las leyes, no solo como principios alegables ante el TC, sino como normas constitucionales de resistencia pasiva u obstativa respecto de interpretaciones arbitrarias del legislador u opuestas a los mismos; b) son criterios inspiradores de la interpretación de la ley y de las demás normas del ordenamiento; c) cumplen la función de principios de promoción, estímulo y orientación de los poderes y las políticas públicas hacia los objetivos constitucionalmente establecidos; d) son esbozo constitucional *in fieri* de derechos subjetivos exigibles, dispuestos a alcanzar dicha categoría mediante la legislación estatal o autonómica de desarrollo; e) sirven como parámetro jurídico adicional del control de la legalidad de los actos de las administraciones públicas.

Acerca de la naturaleza jurídica de los derechos sociales, la doctrina ha dicho de ellos que son derechos imperfectos, condicionados a la discrecionalidad legislativa; que se trata de una categoría cuya exigibilidad parece anclada en una suerte de minoría de edad³⁵, porque son una mezcla de contenidos adquiridos y de reivindicaciones permanentes; o que parecen un precipitado histórico cuyos materiales se agregan por aluvión, pero no ajenos a la fuerza normativa de la Constitución³⁶. También se ha afirmado que son derechos fundamentales *in fieri*³⁷, y que en buena medida requieren del oportuno desarrollo legislativo (que respete los límites de la fundamentalidad) y de una interpretación judicial que los proteja en su status móvil como derechos fundamentales.

35 PISSARELLO, G., *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007, p. 14.

36 REVENGA, M., «Los derechos sociales (instrumentos de garantía en la Constitución española)», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 21, 2009, pp. 97-106.

37 CASCAJO, J. L., «Derechos sociales», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37, 2009, p. 27.

Estas consideraciones doctrinales confirman la regulación que de ellos hace la CE, porque parecen derechos ubicados en la «sala de espera» de su conversión en derechos subjetivos, y por tanto de la justiciabilidad; derechos «congelados» en espera de su descongelación mediante la legislación o la jurisprudencia. *A priori*, como hemos dicho, no tienen un contenido preciso constitucionalmente garantizado (salvo el que pueda derivarse de su previsión constitucional, el que provenga de su conexión con otros derechos fundamentales, o el que pueda construirse mediante la interpretación constitucional de proximidad con estos o gracias a otras figuras jurídicas o técnicas constitucionales). Ello confirma que reciben su mejor proyección cuando son regulados u objeto de la interpretación de la jurisdicción constitucional; particularmente en los derechos sociales tanto la posición del individuo como su contenido, requieren de una mayor acción pública del Estado y concreción del legislador para lograr eficacia y efectividad.

En este contexto de argumentación, lo característico de los derechos sociales es el grado de fundamentalidad que tengan. ¿Y qué grado de fundamentalidad tiene el derecho a los cuidados? Formalmente, en el ordenamiento constitucional los cuidados no pueden tener la consideración de derecho fundamental ni de derecho subjetivo. Por tanto, tendrían el mismo grado de fundamentalidad que el resto de los derechos sociales. Pero el reconocimiento que la Constitución hace de su contenido esencial en el art. 50, permite afirmar que los cuidados, por su vínculo directo con los valores y los derechos fundamentales, tienen fragmentos de fundamentalidad coincidente: con la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), con el derecho a la igualdad real y efectiva (arts. 14 y 9.2 CE); con el propio derecho a la vida y el derecho a no recibir tratos inhumanos o degradantes (art. 15), con el derecho a libertad y a la seguridad (art. 17), con los derechos al honor a la intimidad y a la propia imagen (art. 18.1), entre otros. Por otro lado, los datos normativos y la descripción de las transformaciones del sistema jurídico en función de los valores y principios establecidos constitucionalmente no parece que puedan avalar la posición doctrinal que suscribe el carácter fundamental del derecho a los cuidados, salvo que se explique como una posición teórica de *constitutio ferenda*³⁸.

Pero con la pregunta acerca del grado de fundamentalidad de los derechos sociales la doctrina intenta acercarse a una explicación abstracta y

38 Al grado de fundamentalidad se han referido autores como MARRADES y FLORES, proclives al reconocimiento del grado máximo de fundamentalidad del derecho a los cuidados; entienden que por el carácter indivisible de los derechos humanos, por ser expresión de la dignidad humana y por las escasas diferencias entre derechos fundamentales y derechos sociales, el derecho a los cuidados debería tener la categoría de derecho fundamental, previa reforma de la Constitución. *Vid.* MARRADES, A. I., «Los nuevos derechos sociales: el derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, pp. 209-242; FLORES, F., «El cuidado de las personas mayores: un derecho fundamental en ciernes», en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 33, 2022, pp. 114-133.

lógica. Al igual que lo hizo el TC en la sentencia 37/1994³⁹, en la que se planteó la necesidad de preservar el núcleo intangible que les hace reconocibles. Considera que algunos de sus elementos de identidad pueden tener el carácter de fundamental y que han de quedar sustraídos al juego de las mayorías parlamentarias. Es decir, convierte el fin perseguido por el mandato constitucional (la no-inacción de los poderes públicos ante el contenido prescrito por el precepto constitucional y la irregresividad del núcleo intangible), en aspectos constitutivos de la fundamentalidad de los derechos sociales⁴⁰. (En el caso del derecho a los cuidados, el grado de fundamentalidad viene reconocido constitucionalmente en la garantía de la suficiencia económica y en la promoción del bienestar vital durante la tercera edad).

Este planteamiento tiene base teórica, doctrinal y teleológica; y ha tenido una extendida y transversal concreción en la legislación (estatal y autonómica) y en la jurisprudencia de los últimos años. Se trata de una posición que sostiene que los derechos sociales no fundamentales son irreversibles en cuanto a su contenido intangible. Y que despliegan la categoría de pretensiones justiciables cuando el legislador así lo establece. En este marco se encuadra la *Ley de Dependencia*, que configura los cuidados como un derecho subjetivo residenciable ante la justicia: la concreción como derecho subjetivo se origina en la voluntad del legislador, en desarrollo de los preceptos contenidos en los arts. 49 y 50 CE. Lo que, por otra parte, confirma su diseño constitucional como derecho social no fundamental.

En los más de 45 años de vigencia de la CE, se ha producido un enorme avance en la consideración de los derechos sociales no fundamentales como derechos subjetivos⁴¹. La pluralidad de normas de distintos niveles normati-

39 STC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 3; ponente: Rodríguez-Piñero.

40 A esta tesis se suman, entre otros, PÉREZ LUÑO, que mantiene que desde un criterio material e integrador de los derechos fundamentales puede llegarse al carácter jurídico fundamental de determinados aspectos de los derechos sociales; PISARELLO, para quien los elementos de fundamentalidad de los derechos sociales comportan la atribución de un contenido mínimo indisponible para los poderes públicos y con ello la incorporación de deberes básicos del legislador: la previsión del deber de no-discriminación, el deber de no regresividad y el deber de cumplimiento progresivo; o BASTIDA, mediante la que llama fundamentalidad gradual: unos derechos son más fundamentales que otros dependiendo del mayor o menor grado de participación en la Constitución como norma fundamental del ordenamiento y fuente directa de relaciones jurídicas. *Vid.* PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 203 y ss.; PISARELLO, G., *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007, p. 111; BASTIDA, F., «¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?», en GARCÍA MANRIQUE, R. (Coord.), *Derechos sociales y ponderación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, p. 148.

41 Mediante normas de distinto rango, valor y autoría, como la ya citada *Ley de Dependencia*. Hay numerosas normas que extienden la protección de los cuidados mediante la definición y desarrollo de las facultades que corresponden a personas en cuanto titulares de derechos subjetivos; por ejemplo, relacionadas con el derecho de no discriminación (Ley 29/1999, Ley 13/2007 o el RD-Ley 6/2019); o leyes autonómicas sobre servicios sociales,

vos coincidentes en materia de derechos y libertades (internacionales, comunitarias, estatales y autonómicas) y la construcción de un Derecho Constitucional de corte jurisprudencial europeo e internacional ha traído consigo una doctrina común de influencia y reconocimiento mutuos que agrega garantías adicionales de los derechos sociales, a la que el legislador estatal y autonómico ha sido receptivo. De suerte que el papel a que están llamadas todas las jurisdicciones de los distintos niveles (nacional, tribunales constitucionales y jueces europeos), en la interpretación y aplicación de los derechos sociales, constituye una importante estructura de garantía. Por otro lado, existen otras formas más abstractas, difusas y de carácter preventivo que dan efectividad a los derechos sociales en términos de tutela casuística (como la vía de la reclamación de la responsabilidad patrimonial). Son mecanismos jurídicos de protección, abstractos y preventivos, que complementan su efectividad e impregnan la vida cotidiana del ciudadano sin necesidad de acudir al sistema judicial⁴².

2. Irreversibilidad de su contenido intangible

El contenido heterogéneo de los derechos sociales hace difícil admitir una lectura o categoría unitaria, o deducir de la Constitución un diseño general común para todos ellos. El contenido intangible en cada caso viene determinado por el alcance propio que pueda deducirse de la regulación constitucional y por la interpretación que de ella hace la jurisprudencia constitucional. La regulación que la CE expresamente hace de cada uno de los derechos sociales determina el alcance del contenido mínimo esencial. Lo que permite deducir que tal contenido intangible es una obligación de respeto y exigibilidad para el Estado, y un atributo y ejercicio irrenunciable para el ciudadano.

Los preceptos constitucionales y su interpretación evolutiva por el TC enmarcan, en cada caso y momento, el contenido constitucional de los mismos. Y al legislador corresponde acomodar su desarrollo legislativo, en virtud de las circunstancias cambiantes de una constitucionalidad en constante evolución y en aplicación normativa de las políticas públicas. En ejercicio de esta función, al Tribunal Constitucional corresponde un papel destacado, pues sus resoluciones resultarán más complejas y arriesgadas por la amplitud de materializaciones posibles en que la ley puede concretar el contenido y alcance de los derechos sociales⁴³.

de atención personalizada de la autonomía personal, la privacidad, o con situaciones, condiciones o servicios sociales. (Citamos, como ejemplo, la Ley 10/2019, de Castilla y León).

42 Como la garantía de los derechos sociales que ofrecen los dictámenes de la función consultiva (estatal y autonómica), ante una reclamación ciudadana que pudiera relacionarse con los cuidados de la tercera edad, canalizada a través de la materia servicios sociales.

43 CARRILLO, M., «Los derechos sociales en la Constitución y en el juez de Luxemburgo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 109-II, 2017, p. 149.

En el caso del derecho al cuidado de los mayores, como ya hemos dicho, el contenido intangible consiste en garantizar la suficiencia económica durante la tercera edad y en promover su bienestar mediante un sistema de servicios sociales. El art. 50 CE impone, por tanto, una obligación positiva al Estado de ejecución, directa o indirecta, de ese contenido, que puede cumplir y asegurar directamente o mediante la implicación de otros sujetos, a través de fórmulas mixtas de cobertura como el concierto u otras formas de colaboración público-privada, e incluso mediante la colaboración de los propios interesados.

Se deriva de tal obligación la exigencia de que se acredite haber hecho todos los esfuerzos para utilizar los recursos disponibles y necesarios a fin de satisfacer ese contenido mínimo⁴⁴ (de suficiencia económica y bienestar vital mediante un sistema de servicios sociales). De manera que las medidas que pretendan reducir o suprimir tal contenido constitucionalmente intangible, serán presumiblemente inválidas. Y unido a esto, como corolario lógico, en caso de reversión de la legislación de desarrollo no intangible, será necesaria también una motivación con carácter reforzado para que las restricciones sean admisibles constitucionalmente⁴⁵. Como mantienen algunos autores, la regresividad invierte la carga de la prueba: la reforma *in peius* de la legislación sobre derechos sociales contradice la presunción de validez de la misma, por el objetivo positivo que persigue, exigiendo al legislador que la promueva a motivar y demostrar la constitucionalidad de las restricciones; con lo que implícitamente, a su vez, se altera la función de la jurisprudencia constitucional, a la que se le asigna la determinación de los límites negativos intangibles para el Estado⁴⁶.

No obstante, la intervención activa de los poderes públicos y la función prestacional del Estado en esta materia, están condicionadas por otros principios constitucionales. El pluralismo democrático, la estructura del Estado y el contexto económico y financiero favorable, enmarcan la efectividad de los derechos sociales no fundamentales, en general, y del derecho al cuidado, en particular.

a) De una parte, el pluralismo democrático permite distintas regulaciones de los derechos sociales no fundamentales dentro de la Constitución, es decir, con respeto a su contenido intangible. Sólo así puede entenderse la

44 HOLGADO, M., «Derecho a los cuidados de las personas en situación de dependencia», en *Asuntos constitucionales*, 0, 2021, p. 111.

45 TORRES, A., «Autonomía política y Estado social ante la crisis económica: la tendencia a la uniformidad territorial en menoscabo de la diversidad de políticas sociales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-II, 2017, p. 67.

46 ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., *Los derechos sociales en el debate democrático*, Ediciones GPS, Madrid, 2006; SISTI, P. L., «La regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales como categoría sospechosa», en *Revista de Interés Público*, núm. 1, 2018, p. 181; GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J., «Los derechos sociales en la Constitución española: sobre la importancia de la letra de la Ley cuando su espíritu es indeciso», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 59, 2025, p. 124.

irreversibilidad; como irreversibilidad del contenido intangible (como grado de constitucionalidad irrenunciable) a partir de cual el legislador puede aportar plurales soluciones.

El problema de la irreversibilidad de los derechos sociales no fundamentales es distinto del que se deriva de la variabilidad de soluciones provenientes del legislador como expresión del valor superior pluralismo político. Las posibles soluciones que este puede ofrecer a la regulación del contenido, eficacia y exigibilidad de los derechos sociales merecen respeto democrático. Por tanto, salvado su contenido intangible, compete al legislador de cada momento adoptar motivadamente las prestaciones y servicios a las circunstancias cambiantes. De suerte tal que el valor pluralismo democrático quede amparado, y a su vez éste ampare soluciones distintas, dentro de la Constitución, sobre el alcance de los derechos sociales no fundamentales, en general, y en su caso del derecho a los cuidados en particular.

Parte de la doctrina mantiene que las prestaciones sociales ya reguladas por el legislador son un logro irreversible; incluso plantean una reforma constitucional para establecer el principio de no regresividad de los derechos sociales. Sin embargo, parece razonable mantener que, sin haber mediado tal reforma constitucional, el carácter irreversible sólo puede afectar al contenido esencial fijado por la Constitución. Por una parte, asumir un contenido intangible protegido frente al legislador constituye la barrera constitucional que los poderes públicos no pueden atravesar sin vulnerar los derechos. Por otra, aceptar el crecimiento inabarcable de los derechos sociales no fundamentales, implicaría una dinámica legislativa nominalista e ilimitada de su contenido prestacional contraria al propio valor pluralismo político y poco respetuosa con la Constitución, además de admitir un desarrollo legal no acompasado con la situación financiera y económica del Estado.

b) Siguiendo con el argumento, respecto de los derechos sociales no puede prescindirse de las condiciones económicas y «de los recursos limitados que a todos ellos puedan dedicarse»⁴⁷. La mayor o menor amplitud del carácter prestacional de los mismos está condicionada por la situación económica, excepción hecha, como hemos dicho ya, del contenido intangible que para cada uno determina la Constitución. A salvo de este contenido cerrado, una situación económica o financiera adversa podría justificar constitucionalmente, con motivos muy fundados, la regresión también de la regulación legislativa dada a los derechos sociales y a las prestaciones y servicios en que se concretan.

Recuerda LUCAS VERDÚ⁴⁸ que, frente a los derechos clásicos, los derechos sociales «requieren disponer de grandes recursos económicos para realizar

47 STC 134/1987, de 11 de agosto, FJ 5; ponente: Latorre.

48 LUCAS VERDÚ, P., *Estimativa y política constitucionales*, ed. Universidad Complutense, 1984, p. 147.

los nobles y ambiciosos empeños constitucionales en materia económica y social». En esta línea de pensamiento, en efecto, la capacidad financiera y la estabilidad presupuestaria condicionan el *quantum* de los derechos sociales no fundamentales; cuya efectividad material, además, debe responder y ser corregida con el principio de solidaridad (exigido por el art. 138.1 CE)⁴⁹, que asume el papel del «margen constitucional redistributivo» de las prestaciones y servicios sociales. Lo que implica la garantía de un «nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» (art. 158.1; arts. 139.1 y 149.1.1.^a CE).

Se trata de una exigencia constitucional de igualdad personal y de mantenimiento de unos niveles similares para el conjunto de la población, al margen de su lugar de residencia; y es una aproximación progresiva entre comunidades autónomas, excluyéndose el desequilibrio territorial o resultados desproporcionados entre ellas. El fin del equilibrio equitativo entre personas y territorios es una obligación para el Estado, que puede instrumentarse a través de los mecanismos de nivelación («nivel mínimo» en todo el territorio español; art. 158.1 CE, ya citado) y de solidaridad interterritorial «para corregir desequilibrios económicos» (art. 158.2 CE)⁵⁰. Esto es, el límite de la real igualdad entre comunidades autónomas, que opera a modo de índice proporcional de homogeneidad entre las mismas.

c) En tercer término, la estructura del Estado también incide en la efectividad de los derechos sociales no fundamentales, por tratarse de mandatos que se imponen también a los poderes públicos autonómicos. La descentralización política ha convertido a las comunidades autónomas en el primer operador de las políticas sociales del Estado, además de quedar en manos del legislador autonómico amplias posibilidades de concreción de los derechos sociales. No debemos olvidar a este respecto, parafraseando a SOLOZÁBAL⁵¹, que el valor pluralismo también consiste en atribuir a las comunidades la potestad legislativa para imponer obligaciones o reconocer derechos. Ello ha contribuido a dar respuestas más eficientes y cercanas a los ciudadanos en cuanto a políticas sociales se refiere, porque las comunidades autónomas son el instrumento principal del Estado social para concretar la efectividad de los derechos sociales en sus respectivos territorios. El ejercicio de las competencias sociales más visibles (educación, sanidad, servicios sociales, dependencia, mayores, etc.) lo ha facilitado.

49 El art. 138.1 CE determina que «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...»

50 DE LA QUADRA, T., «El Estado autonómico social. El efecto de la irradiación de los derechos sociales sobre el modelo de distribución de competencias», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017, pp. 30 y ss.

51 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., «El Estado social como Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, 1999, pp. 61-78.

Además, conviene recordar que las comunidades autónomas son los principales gestores de los derechos sociales, y que la relación con los ciudadanos se forja mediante el acercamiento de su cartera de prestaciones y servicios. Si las comunidades autónomas disfrutaran de importantes posibilidades legislativas y de gestión de la competencia, en la ejecución material contribuyen las administraciones locales (colegios, consultorios médicos, asistencia social, dependencia, vejez, etc.), en un *continuum* en el que aparecen implicados todos los niveles de la Administración. El ciudadano encuentra en las administraciones más próximas, la local (Municipios) y la provincial (Diputaciones), el apoyo más cercano a sus necesidades reales. Y no puede olvidarse el importante papel que estas entidades públicas tienen en su relación directa con las medidas para frenar o compensar la vulnerabilidad de la tercera edad.

3. Problemática territorial y autonómica

De lo dicho se deduce que las comunidades autónomas tienen un papel muy importante en el desarrollo y puesta en práctica de las políticas sociales en que se desenvuelven los derechos sociales no fundamentales. Lo que implica que las mayorías que conforman su legislación condicionan no solo el desarrollo de los derechos sociales y de la normativa básica estatal al respecto, sino también el de la propia, derivada de los mandatos, principios y derechos incorporados a sus estatutos. En relación con los cuidados de las personas mayores, obviamente la respuesta autonómica estatutaria no puede establecer el derecho al cuidado como un derecho fundamental; ni tampoco como un derecho subjetivo en sentido estricto. El Tribunal Constitucional dejó claro que los estatutos pueden establecer directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos, negando aplicabilidad inmediata a los derechos reconocidos estatutariamente⁵². Cosa distinta es que la comunidad autónoma lo regule, lo considere derecho subjetivo y prevea el derecho a la prestación de los cuidados en su territorio con mecanismos de garantía y tutela jurídica⁵³.

52 STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15; ponente: Pérez Vera.

53 El desarrollo legislativo que las comunidades autónomas han hecho de los derechos sociales no ha sido infrecuente, y han incluido fórmulas, requisitos y condiciones para su exigibilidad jurídica. Dos ejemplos cercanos (en Castilla y León) han comportado la conversión de derechos sociales no fundamentales en derechos jurídico-públicos autonómicos con exigibilidad y protección jurídica: el Decreto Legislativo 1/2013, de 10 de enero, en el que se determinan las condiciones de acceso y disfrute del «derecho subjetivo» de «las personas y familias que se encuentren en situación de exclusión social o en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social» (en cumplimiento del art. 9.2 CE y de los «derechos sociales» reconocidos en su Estatuto de Autonomía, ex. art. 13.9); y la Ley 10/2019, de 3 de abril, sobre la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y la eliminación de la brecha salarial de género en Castilla y León.

Por otra parte, la causa finalista de los derechos sociales es la prestación del Estado a favor del ciudadano mediante la homogeneidad territorial (art. 139.1 CE)⁵⁴, y la efectividad real (arts. 14 y 9.2 CE). Este elemento teleológico justifica la competencia transversal, horizontal y vertical del conjunto del Estado para incidir en los derechos, y es un espacio de garantía de las condiciones básicas iguales para su ejercicio en todo el territorio nacional (titularidad, facultades, condiciones de ejercicio, prestaciones, límites, etc.). Los principios de solidaridad y de equidad territorial (arts. 2, 138.1., 156.1. y 158 CE), por tanto, confirman la exigencia de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio, y hacen planear el carácter equitativo como exigencia constitucional de las políticas públicas y de las prestaciones de cuidados, como mínimo territorial de homogeneidad.

La aplicación de estos criterios redistributivos y finalistas en el Estado autonómico son llamadas de atención a los poderes públicos en consonancia con el art. 9.2 CE. Y están orientadas a un objetivo común y único: la ausencia de diferencias en el ejercicio de los derechos en todo el territorio; lo que obviamente es aplicable al derecho a los cuidados. El reconocimiento de la autonomía política de las comunidades puede suponer una relativa incidencia de diversidad normativa en la regulación del mismo, pero la causa finalista de este (la prestación de cuidados a favor de los ciudadanos) ha de responder a una homogénea efectividad y garantía, como destaca acertadamente la propia *Ley de Dependencia*. Un esquema de ese espacio de garantía de igualdad derivado de la compleja problemática territorial y autonómica podría ser el siguiente.

a) Del diseño constitucional y estatutario, se deduce que la Constitución reserva al Estado la regulación de las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos» (art. 149.1. 1.ª CE), en cumplimiento del art. 139 ya citado. Se trata de una facultad, pero también de una obligación, consistente en preservar y definir un «*mínimo común denominador normativo*» o la «regulación uniforme mínima» de los derechos para su ejercicio por todos los españoles⁵⁵, en virtud de la garantía del interés general y del principio de igualdad. El Estado está legitimado en materia de dependencia o cuidados para dotar al ordenamiento de tal mínimo nivel de prestación, como ha hecho mediante la Ley de dependencia.

54 «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» (art. 139.1 CE), constituye un mandato taxativo para los poderes públicos; un elemento teleológico que justifica el ejercicio del poder del Estado en cuanto valor, principio constitucional y derecho fundamental a la promoción y remoción de obstáculos para conseguir la igualdad real, que ha de compaginarse con el valor pluralismo político que legitima a las comunidades autónomas para establecer prestaciones adicionales derivadas de su propia atribución competencial.

55 «Un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional —dirá el TC— que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadanos» (STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3; ponente: Hernando).

b) Tal mínimo uniforme –dice el TC–: «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento [...] porque la potestad legislativa de que las comunidades autónomas gozan, da potencialmente a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional»⁵⁶. Lo que no excluye, por tanto, que las comunidades autónomas puedan aprobar una regulación del derecho a los cuidados, tomando como base la establecida por el Estado o bien como desarrollo estatutario y legal en aplicación de sus propios mandatos, principios o derechos sociales reconocidos, o derivado de sus políticas públicas⁵⁷.

Las comunidades autónomas tienen atribuido, por tanto, un «margen adicional»⁵⁸ de desarrollo del derecho a los cuidados en beneficio de sus ciudadanos, que permite incluir prestaciones nuevas exigibles como derecho subjetivo. Reconocimiento que también hace la *Ley de dependencia*.

c) No obstante, en virtud de la cláusula general del art. 149.1.1.^a CE, de la contenida en el art. 149.1.13.^a (que atribuye la competencia exclusiva al Estado de «las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica»), y de la aplicación del principio de solidaridad interterritorial (entendido como mecanismo corrector de desequilibrios territoriales), la jurisprudencia constitucional ha deducido, a favor del Estado, la capacidad de determinación de un índice común de homogeneidad territorial⁵⁹. Y le ha atribuido la potestad de «uniformización normativa»⁶⁰ para imponer la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos. Se trata de un límite constitucional, de igualdad en la unidad («mínimo común uniforme» o «mínimo-máximo»), que tiene la virtualidad de operar a modo de parámetro o índice de homogeneidad entre comunidades autónomas.

De suerte que la competencia autonómica para mejorar las prestaciones básicas de dependencia o para regular un hipotético derecho autonómico a los cuidados, ha de desenvolverse teniendo en cuenta la capacidad del Estado para desplazar la competencia autonómica, ocupar su espacio y convertirse en canon de validez de la acción autonómica⁶¹. Es decir, en relación con la efectividad de los derechos sociales, el TC ha asignado al Estado

56 STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2; ponente: Rubio Llorente.

57 Así lo ha reconocido el TC, al admitir que no es inconstitucional la mejora complementaria autonómica consistente en ayudas extraordinarias (en relación con el ejercicio de la competencia autonómica de asistencia social). STC 293/2002, de 11 de diciembre, f. j. 8; ponente: Gay.

58 STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; ponente: Tomás y Valiente.

59 STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6; ponente: Pérez de los Cobos.

60 STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 2a; ponente: Roca.

61 TORRES, A, «Autonomía política y Estado social ante la crisis económica: la tendencia a la uniformidad territorial en menoscabo de la diversidad de políticas sociales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-II, 2017, p. 83.

la función de hacer prevalecer los intereses generales (estatales) en sacrificio de los intereses autonómicos (más concretos): «mínima y fundamental homogeneidad», la denomina el TC⁶², a favor del Estado.

La explicación de esta potestad estatal es que cuando se trata de prestaciones sociales (estatales o autonómicas), no existe, en un plano ideal o teórico, contraposición o contradicción entre el interés autonómico y el estatal, porque en esta materia ambos intereses son siempre coincidentes como consecuencia de la causa teleológica del mandato constitucional de la solidaridad y de la promoción de los derechos sociales⁶³. En el reconocimiento y la regulación del derecho a la dependencia o al cuidado (por parte del Estado o por parte de las comunidades autónomas), a priori ambos intereses son legítimos y coincidentes. Pero tal planteamiento ideal, lo que en la práctica implica es que, si hay contraste o contradicción de intereses, prevalecerán las medidas adoptadas por el Estado, en virtud de la «mínima y fundamental homogeneidad» reconocida a la superioridad del interés estatal. Aun así, las comunidades autónomas tienen un amplio margen de potestad para regular el derecho a los cuidados.

V. La concreción legislativa del derecho subjetivo a los cuidados: la Ley de Dependencia

Justificada la necesidad de cuidados, como realidad objetiva y jurídico-pública; la pertinencia de la atención pública como obligación de afrontar las carencias derivadas de la especial vulnerabilidad de las personas; y constatada la categoría que el derecho a los cuidados puede asumir en el ordenamiento constitucional, aunque el rótulo de la Ley no comprende tal mención, la regulación actual más completa del mismo se contiene en la *Ley de Dependencia* (LPAPAD), del año 2006.

La Ley expresa la intervención de los poderes públicos en materia de cuidados y dependencia de las personas. Instituye un derecho subjetivo de ciudadanía para la promoción de la autonomía personal y para la atención de las personas en situación de dependencia (art. 1). Lo hace dando la categoría de derecho a determinadas prestaciones y servicios sociales públicos relacionados con la dependencia personal. La persona necesitada de cuidados es el verdadero titular del derecho, legitimado para ejercer un derecho justiciable ante la administración y ante la jurisdicción. Deja de ser un receptor pasivo de servicios sociales, para adquirir la posición de sujeto activo del «ejercicio

62 STC 26/2016, *Ibidem*.

63 DE LA QUADRA, T., «El Estado autonómico social. El efecto de la irradiación de los derechos sociales sobre el modelo de distribución de competencias», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017, p. 6.

efectivo del derecho a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad»⁶⁴.

Es la primera vez que el legislador estatal aborda el problema de los cuidados desde una perspectiva universal, equitativa, accesible y garantista de la autonomía personal, frente al envejecimiento o la incapacitación por enfermedad. Y lo hace transformando la normatividad de un principio rector en un derecho plenamente exigible con los requisitos y condiciones previstos legalmente.

a) La Ley establece un nivel mínimo uniforme estatal de protección de las condiciones básicas de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia (ex. art. 149.1 CE). A partir del cual, las comunidades autónomas pueden derivar y añadir mejoras al sistema, mediante tres vías distintas: los acuerdos o convenios de cooperación y financiación entre estas y el Estado⁶⁵; el desarrollo de las prestaciones básicas contempladas en la Ley; y como tercera vía, potestativa para las comunidades, la regulación legislativa y reglamentaria del cuidado por dependencia, en virtud del ejercicio de la competencia autonómica exclusiva de asistencia social (arts. 7 ss. LPAPAD) o por la aplicación de los principios y derechos contemplados en los respectivos estatutos de autonomía.

Reconoce el cuidado como un «compromiso y actuación conjunta» de todos los poderes y niveles institucionales públicos mediante los principios de cooperación y coordinación. A tal fin, instituye un sistema para la autonomía y atención a la dependencia que cumple como objetivo garantizar las condiciones básicas de autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia. Como mecanismo principal de cooperación entre las administraciones, prevé el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención para la Dependencia. Adscrito a la administración central, en él están representadas las comunidades autónomas; y pueden participar las entidades locales, en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga (arts. 8 ss.). El Sistema Nacional de Atención a la Dependencia se instituye para la coordinación de las Administraciones (central, autonómica, local) implicadas en la gestión de las prestaciones. Y establece el «derecho subjetivo» a dos tipos de prestaciones: en especie, consistente en el disfrute de un servicio; y económica, de recepción directa de una cuantía económica por la persona beneficiaria (art. 5 LPAPAD). Asimismo, se determinan en la Ley los titulares del derecho y las prestaciones y las condiciones de ejercicio.

64 JIMENA, L., «La tutela de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa», en CASCAJO, J. L. y otros, *Derechos sociales y principios rectores Actas del IX Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 135-164.

65 Los principales convenios fueron suscritos en 2023, con el objeto principal de fijar las aportaciones mutuas de financiación del sistema. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030-IMSERSO, *Acuerdos adoptados por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia-2023*.

b) La Ley establece el «derecho subjetivo» a las prestaciones, determina los titulares del derecho y las condiciones de ejercicio. El titular del derecho subjetivo a ser cuidado es la persona interesada, que inicia el procedimiento de concesión de la prestación mediante solicitud formalizada ante la administración autonómica, encargada de la valoración de la situación de dependencia (art. 27), de conformidad con un baremo acordado en el Consejo Territorial. La valoración determinará el grado de dependencia del posible beneficiario (I, II, III) (art. 26), mediante un procedimiento participativo de consulta a la persona dependiente y a su familia, que culmina en la resolución correspondiente que es revisable (art. 30). Los servicios administrativos autonómicos establecen el Programa Individual que contiene las prestaciones y servicios más adecuados a las necesidades de la persona conforme al grado de dependencia individual concedido.

Se trata, por tanto, de un derecho que se fundamenta en la necesidad de auxilio de la dignidad personal, consistente en el apoyo para poder efectuar las actividades diarias más comunes o ejercitar los derechos, con el fin de proteger el bienestar, la autonomía y la autodeterminación personal. Y se expresa en la facultad de reclamar cuidados ante una situación personal de vulnerabilidad que ha de ser valorada por la administración.

Así pues, la Ley configura el derecho a la autonomía personal como un «derecho subjetivo de ciudadanía». Lo que comporta dar categoría de derecho subjetivo a las prestaciones en que se despliegan determinados servicios sociales, atribuyendo a la persona titular la condición de sujeto legitimado para ejercitar las facultades que contiene el derecho, entre las que está incluida la de exigir su tutela ante la administración y ante los tribunales. Por su parte, la determinación de la legitimación pasiva en la administración confirma la obligación prestacional pública de cuidados.

c) El contenido del derecho al cuidado lo constituye una pluralidad de mecanismos de garantía que a su vez se expresan en una multiplicidad de modalidades de prestación. Las prestaciones obedecen a dos objetivos expresamente mencionados: de un lado, facilitar una existencia autónoma en el medio habitual, todo el tiempo que la persona desee y sea posible; y de otro, proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, facultando su incorporación activa en la vida de la comunidad (art. 13).

Ambos objetivos generales se consiguen mediante la articulación de dos tipos de prestaciones receptivas que han de ir destinadas a la promoción de la autonomía personal o a la realización de actividades básicas (art. 14): prestaciones económicas y prestaciones de servicios (en especie). Las primeras consisten en una cantidad de dinero cuyo destinatario es la persona beneficiaria con la indicación finalista de compensar un servicio recibido de centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados (art. 14.2); o de un servicio de carácter personal (art. 17) previsto en el Programa Individual de Atención; excepcionalmente podrá cubrir la atención de cuidados no profesionales, cuando se den las condiciones adecuadas de convi-

venia y habitabilidad (at. 14.1). Las prestaciones en especie son prioritarias a las económicas (art. 14.3) y están dispuestas en el Catálogo de Servicios previstos en la Ley (art. 15); se trata de prestaciones de prevención, tele-asistencia, ayuda a domicilio (en actividades domésticas o básicas cotidianas), centros de día (para mayores o especializados), de atención residencial en centros públicos o privados concertados, etc. Ambos tipos de prestaciones son incompatibles entre sí, excepto la tele-asistencia (art. 25).

La preferencia legal por la prestación de servicios y la consideración subordinada de la prestación económica ha tenido efectos beneficiosos para el sistema: de una parte, la desvinculación de la mujer en el cuidado de los dependientes con un reparto de roles más justo y equitativo, subrayando el principio de no-discriminación; y de otra, la sustitución paulatina del cuidado privado o familiar por un modelo asistencial, lo que favorece la especialización y el trato profesional, aunque quizá con cierta merma de empatía y cariño hacia la persona dependiente. Sin embargo, no enlaza con la realidad socio-cultural española que confirma el deseo mayoritario de los beneficiarios por permanecer en su entorno habitual y por vivir el mayor tiempo posible en su domicilio y, si es posible, no tener que abandonarlo. La pretensión de recibir cuidados en el ámbito cotidiano indica la preferencia por un cuidado informal, más cercano y menos especializado, como opción mayoritaria manifestada por el 95 % de los mayores⁶⁶.

d) La puesta en práctica del derecho a recibir cuidados encierra también el problema de los límites en sus manifestaciones prácticas; no solo de la regulación de las facultades que comprende el derecho público subjetivo, y de los recursos financieros para su efectividad, sino también en lo que se refiere al respeto a los otros derechos de la persona que requiere del cuidado. Nos referimos a la afectación de la esfera de los derechos de las personas cuidadas, o a los modos en que pueden desplegarse los mismos por el requerimiento de cuidados. La mayor consideración hacia la persona cuidada y a su autoestima debe circunscribir y orientar la consecución de la protección y promoción de la autonomía y la autodeterminación personal.

De lo que se deriva que las dificultades jurídicas que trae consigo la recepción de los cuidados implica la garantía y el respeto por los derechos más personales del receptor: los derechos a la intimidad o a la integridad personal; la prohibición de no recibir tratos inhumanos o degradantes, la privacidad; el respeto a sus convicciones religiosas o culturales; la protección del secreto de sus comunicaciones, de datos y de documentos personales; o el manejo del cuerpo, la atención del aseo, etc. Todos ellos abren un espacio reflejo del derecho a ser cuidado: el de la eventual y posible intromisión o vulneración del ámbito más próximo a la persona que recibe los cuidados, que suele describirse como privacidad.

66 Lo que revela aspectos de la realidad objetiva que debieran ser considerados en la aplicación de la Ley. *Informe Envejecimiento y bienestar...*, cit., p. 14.

VI. Conclusión

En fin, la *Ley de dependencia* constituye un desarrollo realista y plenamente constitucional del derecho a los cuidados como derecho social no fundamental. Lo que confirma que nuestro ordenamiento constitucional propicia una legislación razonable y suficiente del derecho a los cuidados. Mediante la voluntad del legislador se ha configurado como «derecho subjetivo» de los mayores en situación de dependencia y de pérdida de la autonomía personal. Dicho con las palabras de la Ley, se atribuye la categoría de «derecho» a la facultad de reclamar prestaciones sociales relacionadas con la dependencia en que pueden encontrarse las personas «por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial», que precisan de la atención de otra u otras personas «para realizar las actividades básicas de la vida diaria [...] o de otros apoyos para su autonomía personal» (art. 2.2 LPAPAD).

La solución del legislador español encaja en los presupuestos jurídico-constitucionales a los que hemos aludido a lo largo del trabajo, que conforman las posibilidades de reconocimiento de un derecho al cuidado en el vigente ordenamiento constitucional como derecho social no fundamental. Es sin duda un avance notable en la efectividad del mandato contenido en el art. 50 CE y en la conversión de las políticas públicas de atención a las personas mayores o dependientes en derecho subjetivo.

La sugerencia doctrinal de reformar la Constitución para prever los cuidados como derecho fundamental es, a día de hoy, un *desiderátum* difícil de llevar a la práctica. El jurista-constitucionalista no puede ni debe renunciar a los instrumentos de análisis que le son propios, al reflexionar sobre el alcance de los preceptos constitucionales en función de los valores y principios normativos definidos constitucionalmente. Pero el complicado momento de tensión que las transformaciones sociales y políticas operan en las categorías constitucionales principales, no debe afectar a la perspectiva jurídica y a la crítica del desenvolvimiento del sistema constitucional. Así es como se confirma el valor supremo y la fuerza normativa de la Constitución. Como derecho social no fundamental, el derecho a los cuidados de la tercera edad deriva del principio rector contenido en el art. 50 CE, que expresa la voluntad constituyente de determinar un mandato dirigido a los poderes públicos, que mediante la intervención del legislador se ha convertido en un derecho subjetivo a determinadas prestaciones y servicios sociales públicos «para la promoción de la autonomía personal y para la atención de las personas en situación de dependencia». El razonable desarrollo del precepto constitucional dedicado a la tercera edad nos permite afirmar que en materia de derechos sociales quizá resulta más importante garantizar el disfrute sostenible de los derechos reconocidos, que propugnar nuevos derechos fundamentales de difícil consecución constitucional.

VII. Bibliografía

- ABRAMOVICH, V.** y **COURTIS, C.**, *Los derechos sociales en el debate democrático*, Ediciones GPS, Madrid, 2006.
- AÑON, M. J.**, «De las necesidades radicales a las necesidades humanas», en *Daimon: Revista de Filosofía*, 17, 1998, pp. 53-69.
- ARENAS, M.**, «El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Derecho Político*, 100, 2017, pp. 849-879.
- BASTIDA, F.**, «¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?», en GARCÍA MANRIQUE, R. (Coord.), *Derechos sociales y ponderación*, Fundación coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pp. 103-150.
- BELDA, E.**, «El uso del concepto territorio en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, 2002, pp. 212-266.
- CAMPS, V.**, *Tiempo de cuidados*, Arpa, Barcelona, 2021.
- CARRILLO, M.**, «Los derechos sociales en la Constitución y en el juez de Luxemburgo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 109-II, 2017, pp. 145-169.
- CASCAJO, J. L.**, «Derechos sociales», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37, 2009, pp. 11-35.
- CREMADES, P.**, «El cuidado y asistencia de personas mayores como obligación familiar y como responsabilidad pública», en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 20-bis, 2024, pp. 386-417.
- DE LA QUADRA, T.**, «El Estado autonómico social. El efecto de la irradiación de los derechos sociales sobre el modelo de distribución de competencias», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017, pp. 1-38.
- DURÁN, N. M.**, «La ética del cuidado: una voz diferente», en *Revista de la Fundación Universitaria Luis Amigó*, vol. 2, núm. 1, 2021, pp. 12-21.
- FLORES, F.**, «El cuidado de las personas mayores: un derecho fundamental en ciernes», en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 33, 2022, pp. 114- 133.
- GARRIDO GÓMEZ, M. I.**, «¿Es posible hablar de derechos sociales dentro de la posdemocracia?», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 59, 2025, pp. 9-34.
- GARRIDO CRIADO, C.**, «Hacia un derecho fundamental al cuidado: viabilidad y conveniencia de su existencia», en MARRADES, A.I., *Retos para el Esta-*

- do constitucional del siglo XXI: derechos, ética y política del cuidado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 42-71.
- GÓMEZ PUENTE, M.**, *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1997.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.**, *Derecho Constitucional Europeo*, Sanz y Torres, Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J.**, «Los derechos sociales en la Constitución española: sobre la importancia de la letra de la Ley cuando su espíritu es indeciso», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 59, 2025, pp. 103-127.
- HELLER, H.**, *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Paidós, Barcelona, 1996.
- HOLGADO, M.**, «Derecho a los cuidados de las personas en situación de dependencia», en *Asuntos constitucionales*, 0, 2021, pp. 105-116.
- IGAREDA, N.**, «El derecho al cuidado en el Estado Social de Derecho», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. XXVIII, 2012, pp. 185-206.
- JIMENA, L.**, «La tutela de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa», en CASCAJO, J.L. y otros, *Derechos sociales y principios rectores Actas del IX Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 135-164.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.**, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999.
- LUCAS VERDÚ, P.**, *Estimativa y política constitucionales*, ed. Universidad Complutense, 1984.
- MARRADES, A. I.**, «Los nuevos derechos sociales: el derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, pp. 209-242.
- PEREZ LUÑO, A. E.**, *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PISSARELLO, G.**, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007.
- REVENGA, M.**, «Los derechos sociales (instrumentos de garantía en la Constitución española)», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 21, 2009, pp. 97-106.
- SISTI, P. L.**, «La regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales como categoría sospechosa», en *Revista de Interés Público*, núm. 1, 2018, pp. 179-194.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.**, «El Estado social como Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, 1999, pp. 61-78.
- TAJADURA, J.**, «El principio de solidaridad como fundamento común de los Estados sociales europeos», en TEROL, J. y JIMENA, L. (Dir.), *Tratado sobre protección de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 89-116.
- TORRES, A.**, «Autonomía política y Estado social ante la crisis económica: la tendencia a la uniformidad territorial en menoscabo de la diversidad de políticas sociales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-II, 2017, pp. 57-88.
- VIDAL, C.**, «La protección constitucional de la tercera edad», en LASARTE ÁLVAREZ, C., *La protección de las personas mayores*, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 19-30.
- VILA VIÑAS, D.**, «La pugna por un derecho al cuidado. Una reflexión estratégica sobre derechos sociales a partir de casos», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 59, 2025, pp. 159-186.

CAPÍTULO III

MIL DOSCIENTOS AÑOS DE MUNICIPALISMO. LA RIQUEZA COMPARTIDA DE LAS IDENTIDADES

Enrique Cabero Morán

Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León

SUMARIO: I. UNA COMUNIDAD RICA EN TERRITORIOS Y GENTES. II. EL ORIGEN DEL MUNICIPALISMO Y LA REIVINDICACIÓN DE LA LIBERTAD. III. LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA COMO SEÑAS DE IDENTIDAD. IV. CONCLUSIÓN: LA RIQUEZA COMPARTIDA DE LAS IDENTIDADES.

I. Una comunidad rica en territorios y gentes

Dos son los significados de la palabra identidad que protagonizan estas reflexiones. Se trata del segundo y del tercero de los correspondientes a este lema del Diccionario de la lengua española (DLE):

- «Conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás».
- «Conciencia que una persona o colectividad tiene de ser ella misma y distinta a las demás».

El preámbulo del vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se esfuerza por describir la identidad de la Comunidad Autónoma y lo hace con notable acierto. Se afirma que «Castilla y León es una Comunidad rica en territorios y gentes, configurada por castellanos y leoneses; respetuosa con la pluralidad que la integra y defensora de la convivencia que la enriquece desde

su mismo nacimiento. Comunidad histórica y cultural reconocida, Castilla y León ha forjado un espacio de encuentro, diálogo y respeto entre las realidades que la conforman y definen. Su personalidad, afianzada sobre valores universales, ha contribuido de modo decisivo a lo largo de los siglos a la formación de España como Nación y ha sido un importante nexo de unión entre Europa y América. Su autogobierno se fundamenta en la Constitución de 1978, así como en los derechos que, en el marco de esta, amparan a los territorios dentro de España y en el escenario europeo».

Se utiliza el vocablo personalidad para señalar una identidad que, como se indica, se ha construido sobre valores universales y ha contribuido decisivamente a la formación de España y al encuentro entre Europa y América. Solo una convivencia milenaria de gentes y culturas tan excepcional pudo forjar una identidad tan rica y receptiva. Su capacidad de influencia y su propensión al mestizaje, debidas seguramente a sus variados orígenes y su consecuente fortaleza, se convirtieron en una herramienta especialmente útil para la hispanización, continuando, mediante un nuevo paso histórico, la tradición romana, los más favorables resultados de la romanización y la renovación de las mejores aportaciones visigodas. Desde sus orígenes, el Reino de León sustentó su identidad en Hispania, lo que le condujo al ideal inmanente, fundamento de su proyecto político y cultural, de su progresiva expansión para recuperar el gran reino peninsular. El Reino de Castilla compartió desde sus inicios como condado este mismo proyecto identitario. Con la unión de ambos reinos en 1230 se amplió y reforzó.

Evolucionó de Hispania solamente el nombre de uno de los dos Estados peninsulares (España o Espanha, incluso Hespanha, conservando la hache en textos antiguos), lo que en la obra de algunos autores portugueses se considera un exceso injustificado de Castilla, ya que el Reino de Portugal compartía el ideal peninsular, como demuestran sus intentos de enlazar la corona, en distintos momentos, con León, Castilla o Aragón. El escritor portugués João Baptista de Almeida Garrett, liberal del siglo XIX, contrario a la unión política de Portugal y España, aseveraba, sin embargo, que «Ni una sola vez se hallará en nuestros escritores la palabra español designando exclusivamente al habitante de la península no portugués», reivindicando la histórica identidad ibérica y, en consecuencia, recordando la diferencia existente entre Hispania y Castilla. La derrota castellana (Juan I) frente a las tropas portuguesas (João I) en la batalla de Aljubarrota (1385) sobrevuela el subrayado de tal distinción. Como narra el gran Luís Vaz de Camões en *Os Lusíadas*, criticando amargamente a Juan I de Castilla, «Unos van maldiciendo y blasfemando/ del primero que guerra hizo en el mundo:/ otros la ambición dura van culpando/ del pecho de codicia siti-bundo/ que, por tomar lo ajeno, al miserando/ pueblo expone a las penas del profundo,/ dejando a tanta esposa, virgen, madre,/ sin hijos, sin maridos o sin padre».

El artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuyo epígrafe es «Valores esenciales», afirma que «La lengua castellana y el patrimonio histórico, artístico y natural son valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León y serán objeto de especial protección y apoyo, para lo que se fomentará la creación de entidades que atiendan a dicho fin». En todo caso, la personalidad (o la identidad) de Castilla y León, también desde que se convirtió en Comunidad Autónoma en 1983, al amparo de lo regulado en la Constitución Española de 1978, halla como componente básico la convicción de haber «contribuido de modo decisivo a lo largo de los siglos a la formación de España como Nación». Ni siquiera la cruel e injusta muerte de los líderes comuneros en Villalar, aquel infausto día 24 de abril de 1521, ni la dura represión de sus seguidores, variaron tal espíritu. Pesó más la lealtad al proyecto hispánico que la humillación de los ideales protoliberales, aquellos que reivindicaron en los albores del siglo XIX los primeros constitucionalistas españoles, proclamando con firmeza, además, por cierto, la Nación española. Este indiscutido rasgo esencial de su personalidad se presenta a menudo, por quienes esgrimen la inexistencia de una auténtica identidad autonómica, como causa de la misma.

Leoneses y castellanos asumieron desde el principio, sin dudas y con normalidad, la titánica misión reestructuradora del reino peninsular, vinculado al marco europeo, como un objetivo esencial, como una alta encomienda. Hasta «los monarcas que ostentaron el gobierno de estas tierras alcanzaron la dignidad de emperadores, tal como atestiguan las intituciones de Alfonso VI y Alfonso VII» (del preámbulo del Estatuto de Autonomía). La abnegación y el servicio al reino y a la extensión de la religión cristiana completaron la identidad de las personas integrantes de aquellos reinos emergentes. La expansión y el poder alcanzado por Castilla y León, especialmente tras la unión con las coronas de Aragón y Navarra y la conquista del Reino de Granada (sus cuatro emblemas se siguen distribuyendo en los cuarteles del vigente escudo de España y el de Granada en el entado en punta), así como después de la incorporación de territorios europeos y del encuentro con el continente americano, exigirán nuevas decisiones de contenido político, jurídico, institucional y económico.

La herencia romana, con su cuidada recepción visigoda y eclesiástica, no se manifestó solamente en la concepción peninsular del reino, sino también en la valorización del Derecho y de la ordenación territorial y administrativa, como se comprobará en los procesos de repoblación unidos a la reconquista, amén de en la impronta participativa, hasta protodemocrática en ocasiones, inspirada en la monarquía electiva visigoda y en los principios definidores de la ciudadanía romana. Destacan, en este sentido, las Cortes de León, con representantes elegidos en las principales ciudades, convocadas por Alfonso IX en 1188, reconocidas por la UNESCO en 2013 como «el testimonio documental más antiguo del sistema parlamentario europeo».

II. El origen del municipalismo y la reivindicación de la libertad

Recuerda el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que en nuestra Comunidad «se pusieron los primeros cimientos de la futura organización municipal, con documentos como el Fuero o Carta Puebla de Brañosera (siglo IX), que puede considerarse con orgullo como el municipio más antiguo de España». El conde Munio Núñez rubricó el célebre documento el 13 de octubre del año 824 en el reinado de Alfonso II. La riqueza de «sus montes y sus cauces de agua, fuentes, con los huertos de sus valles y todos sus frutos», unida a su estratégica ubicación en la montaña palentina, convirtieron este enclave en el primer municipio.

Mil doscientos años después se constata que aquella fue una decisión especialmente acertada, puesto que los municipios fundamentan la participación real, como señala el artículo 1.1 de la Ley Bases del Régimen Local («Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades»). Las políticas públicas dirigidas a los municipios rurales y de zonas de montaña resultan esenciales para afrontar el reto demográfico y la adecuada vertebración del territorio (artículo 130 de la Constitución Española). Además, el cooperativismo y la economía social en general contribuyen al desarrollo y el bienestar, como lo hacen desde entonces los usos comunales.

El sobresaliente interés por el Derecho y la doctrina jurídica está en los cimientos, por ejemplo, de esta pronta promulgación de fueros municipales, de la aprobación en 1520, fruto del apogeo del movimiento comunero, de la Ley Perpetua, con evidente aroma constitucional, o de la aparición del Derecho de Gentes y la enunciación de los derechos de todas las personas (antecedentes del Derecho Internacional y de la declaración de los derechos humanos) y de los nuevos principios y nociones de la Economía por la Escuela de Salamanca del siglo XVI. Recuérdense, en esta línea, las Leyes de Burgos de 1512 y la Controversia de Valladolid (1550-1551), donde se defendieron los derechos de los indígenas americanos.

Castilla y León se situó, por tanto, también como adalid del municipalismo y con la aparición del Estado absolutista, en la vanguardia de la Edad Moderna. Empezó así una dialéctica secular entre el Absolutismo, irradiando entonces modernidad con su nueva fundamentación del poder y del Estado, y un Liberalismo en ciernes, que fue valorado y homenajeado por los liberales decimonónicos y los constituyentes republicanos en 1931, como muestran el reconocimiento a los Comuneros que pervive en el hemiciclo del Congreso de los Diputados o el discurso de Miguel de Unamuno desde el balcón de la Plaza Mayor de Salamanca aquel 14 de abril. Y es que las Cortes Generales, en su sesión de 19 de marzo de 1822, declararon «beneméritos de la patria en

grado heroico a los tres caudillos de la guerra de las comunidades de Castilla Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado». Y se pusieron «sus nombres en el salón de Cortes, y en una sola inscripción al lado derecho del solio, y junto al mismo».

Es interesante comprobar cómo el presidente Manuel Azaña coincidió en esta idea con Miguel de Unamuno, a pesar de que mantuvieron discrepancias sobre la organización territorial del Estado. Azaña rechazó con contundencia, en su discurso a las Cortes del 27 de mayo de 1932, las teorías autonomistas basadas en que esta parte de España «ha confiscado las libertades» de otras, mencionó «que las ciudades castellanas en el siglo XVI hicieron una revolución contra el rey cesáreo» y admiró «la primera percepción de un concepto de libertades del Estado moderno, que nosotros hemos venido ahora a realizar. Porque aquellas ciudades castellanas, sublevadas contra el César, reunieron unas Cortes revolucionarias y redactaron una Constitución revolucionaria, que elevaron al rey como suma de sus aspiraciones» (se refiere con esta cita evidentemente a la Ley Perpetua de Ávila). Añadió que «profundamente emociona el espíritu de un español leer aquel texto constitucional frustrado, además de las máximas de buen gobierno, sugeridas por el buen sentido natural de las cabezas claras», así como «pensar que ha sido menester que venga la República en 1931 para que en la Constitución republicana se consigne por vez primera una garantía constitucional que los castellanos pedían a su rey en 1521».

No cabe duda de que la enseñanza comunera de la compatibilidad de la identidad de un territorio con la pertenencia activa y solidaria a un proyecto nacional, siempre en el marco de un sistema presidido por los derechos y libertades, ajeno al autoritarismo y la arbitrariedad, supone un antecedente remoto de la organización territorial del Estado contemplada en el título VIII de la Constitución Española, que evita hablar de Estado federal y prefiere precisamente la expresión Comunidad Autónoma —sí, Comunidad—, a la hora de diseñar la España de las autonomías: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan (...)» (artículo 137).

III. La educación y la cultura como señas de identidad

Estas consideraciones explican otro rasgo principal de la identidad castellana y leonesa: la importancia dada a la Educación por todos los grupos sociales y en cada uno de los territorios. El vigor de Castilla y León, unido a las metas políticas, culturales y territoriales antes descritas, requería de un gran impulso del conocimiento en los diversos campos del saber. No surgieron por casualidad los Estudios Generales de Palencia y de Salamanca. Tampoco nace del azar que sea la Universidad de Salamanca (fundada en el año 1218 por Alfonso IX de León), la más longeva de las hispanas, la primera en emplear,

por decisión de Alfonso X el Sabio, esta denominación. El proyecto hispánico, más tarde convertido en panhispánico, necesitaba cargos y funcionarios, civiles, militares y eclesiásticos, bien formados en los distintos niveles educativos, primero en Castilla y León, después en América igualmente.

Se dice en ocasiones, a veces con injusto desdén, que estas tierras se han dedicado en exceso a la formación de empleados públicos. Define la identidad y ha de ensalzarse que así haya sido y sea, pues la mayor parte de las responsabilidades públicas en el inicio y consolidación de la Modernidad en el Estado y la Iglesia católica fueron asumidas por personas formadas en Castilla y León, procedentes de familias con escasos recursos económicos, gracias a la loable función social de colegios mayores y conventos. La imprescindibilidad de una buena formación se hizo patente y resuena aún en nuestras mentes. El conveniente fomento de la actividad empresarial y del prestigio de la empresa, asimismo unidos a la formación, se dio con posterioridad y ha de suponer una prioridad en la actualidad. De ahí que ahora el sistema educativo, en todos sus ámbitos, se esfuerce por promover conjuntamente la vocación de servicio público y el espíritu empresarial.

La convivencia de los castellanos y leoneses con otras lenguas, culturas y tendencias, promovida por las repoblaciones y los Caminos de Santiago, así como por el encuentro con otros reinos peninsulares, europeos y de allende los mares, introdujo otras notas básicas en la identidad: hospitalidad, respeto, generosidad, pluralidad y capacidad de intercambio, incluido el comercial, como saben bien en Medina del Campo. El prestigio del pensamiento y el arte, origen del maravilloso patrimonio histórico-artístico, son buenas pruebas de lo dicho. Las lenguas también lo son: el leonés demostró pronto que el latín, de la mano de la identidad, evolucionaba adecuadamente. En gallego y castellano escribió el rey Sabio y buscó la sapiencia en las lenguas académicas del momento (latín, griego y árabe). Y, naturalmente, la lengua castellana, que se identifica con Castilla y León en su consolidación como lengua universal, tuvo desde entonces la firme vocación de convertirse en la lengua española y, finalmente, en la lengua de la inmensa comunidad hispanohablante. Elio Antonio de Nebrija, andaluz que en 1492 publicó en Salamanca la primera gramática de la lengua castellana, anticipándose a las demás lenguas modernas, y su diccionario, añadiendo un buen número de vocablos del oeste peninsular, nunca dejará de ser acreedor de nuestra gratitud.

IV. Conclusión: la riqueza compartida de las identidades

La concreción en Castilla y León del otro de los significados arriba reproducido del lema identidad, esto es, «Conciencia que una persona o colectividad tiene de ser ella misma y distinta a las demás», procede de los rasgos identitarios ya comentados, pero recomienda introducir matices. Puede concluirse

razonablemente que parece acertado hablar de identidades castellanas y leonesas, puesto que de la riqueza de la identidad esencial brotan identidades singulares que habitualmente se reconducen, a los efectos de su análisis, a los límites provinciales, aunque no coinciden necesariamente con ellos.

La secular nota identitaria hispánica ha dado origen a otra subyacente: la sensación de la ausencia de una recompensa, aunque ciertamente no se buscaba como tal. La expresión denota la dificultad de explicar este rasgo, que responde a valoraciones provinciales diferentes, las cuales, no obstante, devienen idénticas en esencia. El programa hispánico alcanzó un resultado sobresaliente, expresado en nuestros días en la Nación española, que en uso de su soberanía aprobó la Constitución de 1978, que proclama un Estado social y democrático de Derecho, integrante de la Unión Europea y promotor de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Sin embargo, este resultado no ha sido ajeno a grandes esfuerzos y sacrificios, entre ellos decenios de emigración de muchas personas jóvenes. A diferencia de lo sucedido en otros Estados con los reinos o territorios motrices, no se han visto premiados con una posición de primacía en el nivel presupuestario, de renta, de empleo o de infraestructuras. De hecho, su mayor peso como sujeto político únicamente se ha visto alcanzado gracias al modelo vigente de organización territorial, al constituirse la Comunidad de Castilla y León y dotarse de su Estatuto de Autonomía.

Esta sensación, que hace retoñar imperceptiblemente pesimismo difusos con origen en las derrotas de Cuba y Filipinas de 1898, narradas por toda una generación de intelectuales muy influyentes en la definición identitaria, dificulta la superación de los malestares por la sensación de agravio o cierta injusticia en relación con otras Comunidades y, en algunas situaciones, hasta con otras provincias o municipios de la misma Comunidad. En León se aprecia con mayor intensidad, posiblemente por las singularidades nacidas de encontrarse allí el origen histórico de la identidad primigenia. Se dice, por ello, que las identidades provinciales son más fuertes que la autonómica, pero la amplia coincidencia en estas aconseja un análisis concienzudo, porque se parecen más de lo que se suele pensar. Se echa de menos, en todo caso, un mayor conocimiento de las oportunidades, actividades y problemas de cada provincia por quienes residen en las otras. El conocimiento redundaría en la consecución de una mejor conciencia autonómica y otorgaría mayor eficacia a la ciudadanía en la superación de los retos planteados en la Comunidad.

Existen, por supuesto, otras identidades provinciales o comarcales, procedentes de una larga tradición de interacciones culturales, políticas, agrícolas, ganaderas (cuánto se debe a la trashumancia), poblacionales y comerciales. El extenso territorio de Castilla y León y su extraordinaria variedad paisajística, que va desde la alta montaña circundante al central valle del Duero y hasta las más profundas depresiones, con marcados microclimas, provocan diferencias en idiosincrasias, formas de entender la vida y tradiciones, así como en caracteres y acentos. Es realmente difícil hallar lugares con tanta riqueza identitaria.

El arraigo y evolución de las identidades común y particulares han influido lógicamente en las actividades económicas, si bien los cambios más recientes y las transformaciones contemporáneas no están sujetas a determinismos ni condicionantes invariables. La agricultura y la ganadería, verbigracia, se impulsaron con medidas institucionales (como el Concejo de la Mesta), tanto en la etapa de la repoblación, como a partir del crecimiento del siglo XVI. Castilla y León continúa siendo una potencia agraria con una magnífica industria agroalimentaria. Se ha mencionado *ut supra* el conocido potencial del sistema universitario y, en general, del educativo (docencia, investigación, formación profesional, dotación de personal especializado para servicios públicos, empresas y organizaciones sociales), de la lengua española, del patrimonio histórico-artístico y natural (turismo y afines), del sector de la generación de energías verdes y renovables y del forestal (ambos conectados a las identidades geográficas y climáticas), que confieren grandes atractivos a la Comunidad. Estas ventajas se ven afectadas, empero, por otros factores enlazados con la identidad territorial: la complicada ordenación del territorio y la dispersión debida al elevado número de municipios (2.248), unida a la baja densidad de población, dadas las recurrentes emigraciones hacia diferentes territorios nacionales o de otros Estados.

En fin, la identidad con afán de concordia cimenta la unidad, la igualdad y la solidaridad entre Comunidades, la mayor integración supranacional en la Unión Europea y la especial atención a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Esta noción de identidad es un hecho, pero también un derecho de las personas y de los colectivos en los que se integran. Mas la identidad no se cuida para alejar o contraponer, sino para entender, acercar y crecer. La profundización en el conocimiento riguroso de las identidades contribuye a la construcción de nuevos espacios comunes de colaboración en un mundo que tiende desde la perspectiva social, cultural, científico-técnica y económica a superar las fronteras.

CAPÍTULO IV

EL PATRIMONIO CULTURAL RURAL ANTE LA AMENAZA DE LA DESPOBLACIÓN: PARTICULARIDADES EXIGIBLES EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN (NOVEDADES EN LA LEY 7/2024, DE 20 DE JUNIO, DE PATRIMONIO CULTURAL DE CASTILLA Y LEÓN)

Leonardo Sánchez-Mesa Martínez

Universidad de Granada

SUMARIO: I. CONTEXTO: EL VALOR DEL PATRIMONIO CULTURAL RURAL. 1. *Un Patrimonio no tan «menor».* 2. *El impacto de la despoblación en el Patrimonio cultural rural.* 3. *El Patrimonio cultural rural como recurso en la lucha contra la despoblación.* II. EL MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y SU INCIDENCIA EN EL PATRIMONIO RURAL: IDENTIFICACIÓN DE ALGUNOS DESAJUSTES TRADICIONALES. 1. *Rasgos generales de la normativa de protección del Patrimonio cultural: las dificultades para el Patrimonio rural en un modelo pensado para el «gran monumento».* 2. *En concreto, la cuestión competencial: el complicado encaje de los pequeños municipios en riesgo de despoblación.* 3. *Los instrumentos de fomento y la participación ciudadana: asignaturas pendientes y apartados trascendentales para el ámbito rural.* III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES (A LA LUZ DE LAS NOVEDADES DE LA LEY 7/2024, DE 20 DE JUNIO, DE PATRIMONIO CULTURAL DE CASTILLA Y LEÓN). IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. Contexto: el valor del patrimonio cultural rural

«¿Por qué el valor del patrimonio de nuestros pequeños municipios vale menos?» Con esta sugerente, a la par que provocadora cuestión, se introducía la temática objeto de las líneas que siguen, en el marco del Congreso *Rural Renaissance V*, celebrado en Mogarráz bajo el título «Territorio, municipios y servicios. Entre la tradición y el cambio». Con el telón de fondo que nos ofrece el fenómeno de la despoblación, abordar las singularidades que supone la gestión del Patrimonio cultural rural requiere volver la mirada hacia el marco normativo dispuesto para este sector con el fin de analizar si el mismo está dotado del enfoque e instrumentos oportunos y adecuados a su particular realidad. Tal será el objetivo de las líneas que siguen.

En el contexto que dispone el objeto de nuestras reflexiones (definido por el preocupante impacto de la despoblación progresiva de las áreas rurales de interior), el Patrimonio cultural, como realidad seriamente afectada, merece una atención especial que tome en consideración, de partida, dos factores insoslayables: de un lado, el abandono de estas zonas incrementa el riesgo de deterioro y pérdida del Patrimonio que en ellas se ubica¹; de otro, al mismo tiempo, ese mismo Patrimonio puede constituir uno de los múltiples polos de actuación a partir de los cuales emprender acciones capaces de revertir el fenómeno de la despoblación. Tenemos, por tanto, a la despoblación como amenaza para el Patrimonio cultural y al Patrimonio cultural como recurso clave contra la despoblación, la dupla de ideas de la que debemos partir.

1. Un patrimonio no tan «menor»

De arranque, es necesario resaltar un dato relevante: en España, a diferencia de lo que pudiera pensarse, las zonas rurales concentran una parte muy importante del Patrimonio cultural protegido². Si bien no siempre se trata

1 «El vaciamiento de los pueblos conlleva también problemas para garantizar la seguridad del patrimonio histórico-artístico, y supone un factor de riesgo para la conservación del medio natural. El abandono del territorio y la extinción de actividades agrícolas y ganaderas, además de la pérdida de valores y modos de vida tradicionales, provoca transformaciones paisajísticas visibles, pues favorece la recolonización descontrolada por ciertas especies de fauna o de vegetación. Además, la menor capacidad de control sobre el territorio, facilita la ocupación de canteras y minas, la tala de árboles, y el expolio del patrimonio artístico» (Vid. *El medio rural y su vertebración social y territorial*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2018, p. 31, accesible en sitio web: <http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f>, último acceso en 01/10/2025).

2 De esta circunstancia se hace eco el propio Preámbulo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural: «La importancia actual del medio rural en España, que integra al 20 por ciento de la población, que se elevaría hasta el 35 por ciento si se incluyen las zonas periurbanas y afecta al 90 por ciento del territorio, y el hecho de que en este inmenso territorio rural se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales y una

de bienes «mediáticos», lo cierto es que estas zonas rurales, muy extensas, presentan una riqueza patrimonial en ocasiones superior a la de los conjuntos urbanos o zonas periurbanas, especialmente en relación con determinadas categorías o tipologías, donde destacan las manifestaciones propias del Patrimonio inmaterial, el arqueológico, o las que reúnen valores paisajísticos (teniendo en cuenta la habitual mayor imbricación con el paisaje que presentan los asentamientos rurales)³.

Tomando como ejemplo el caso andaluz, de la consulta de su Catálogo General del Patrimonio Histórico⁴ podemos obtener algunos datos claramente significativos, en términos comparativos y, cuando menos, cuantitativos, en cuanto a la trascendencia que adquiere allí el Patrimonio cultural rural: acotando la búsqueda a bienes inmuebles, podemos comprobar que, de un total de 4.052 bienes efectivamente censados, sólo 645 se encuentran en los términos municipales de las ocho capitales de Provincia, representando éstos una cuota algo inferior al 16 % del total. Si centramos la atención en una categoría específica como es la referida a las Zonas Arqueológicas, la concentración de declaraciones en estos municipios altamente urbanizados es aún menor comparativamente, abarcando tan sólo un 10 % del total de bienes declarados (30 Zonas Arqueológicas de un total de 291 efectivamente censadas)⁵.

Del mismo modo, factores como los fuertes contrastes orográficos y climáticos presentes en el territorio español, sumados a la riqueza y variedad del pasado cultural manifestadas en las regiones que se integran en aquel, contribuyen a conformar la gran diversidad cultural presente en la España rural. Esta da lugar, a su vez, a una gran diversidad patrimonial, que se pone

parte significativa de nuestro patrimonio cultural, así como las nuevas tendencias observadas en la localización de la actividad económica y residencial, confieren a este medio una relevancia mayor de la concedida en nuestra historia reciente» (cursivas añadidas).

- 3 En el interesante estudio procurado por Blanca DEL ESPINO HIDALGO para el caso andaluz, no obstante la constatación de una tendencia más atenta a la identificación del Patrimonio cultural a proteger en los entornos urbanos, sorprenden particularmente los datos referidos a bienes del Patrimonio inmaterial declaradas, donde las zonas rurales, presididas por pequeñas poblaciones, presentan una riqueza cuando menos par a la de las zonas urbanas más pobladas [*vid.* DEL ESPINO HIDALGO, B., «Heritage Designation and Urban Territorial Balance in Andalusia (Spain): An Approach towards Collaborative Methods in Rural Areas», in *Land*, vol. 5, núm. 12, 1974].
- 4 El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz resulta accesible en el sitio oficial de la Consejería de Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/culturaydeporte/areas/cultura/bienes-culturales/catalogo-pha/consulta.html>.
- 5 Esta distribución geográfica, ampliamente diseminada por el territorio andaluz, cuenta con una interesante herramienta de consulta en el mapa interactivo asociado al Catálogo (accesible en el mismo sitio web referido más arriba, última consulta realizada el 01/10/2025), donde puede comprobarse cómo la distribución de los bienes sometidos a protección se proyecta también de forma intensa por amplias zonas rurales, no necesariamente vinculadas a la presencia de núcleos urbanos destacados.

de manifiesto muy especialmente en la riqueza que presentan las categorías del Patrimonio Inmaterial, así como las del Patrimonio Etnológico e Industrial, que podrían entenderse agrupadas en el concepto del *Patrimonio vernáculo o tradicional* (no tan al uso dentro de nuestras categorías normativas), y que no es otro que el «que predomina en buena parte del territorio con altos niveles de despoblación»⁶.

La trascendencia del Patrimonio cultural rural, sin embargo, no debe medirse tan sólo en términos cuantitativos. El *Informe España 2015*, elaborado por la Fundación Encuentro, al referirse concretamente a los territorios rurales afectados por la despoblación, recuerda que «sin embargo, son precisamente estos territorios en los que se mantienen más profundamente las esencias del pueblo, son estas sociedades rurales, sus gentes, las que mantienen el patrimonio rural, artístico, arquitectónico, religioso, musical, artesanal, gastronómico y natural, las que defienden nuestras tradiciones y nuestra cultura y quienes pueden seguir trasmitiéndolas a las futuras generaciones»⁷.

2. El impacto de la despoblación en el patrimonio cultural rural

La ingente riqueza cultural que se atesora en nuestro Patrimonio rural se ve inevitablemente amenazada ante la despoblación: la ausencia de habitantes provoca el abandono y desuso de los inmuebles; la ausencia de relevo generacional hace desaparecer tradiciones, técnicas y tipologías constructivas singulares, oficios, conocimientos y usos locales (ya de por sí presionados por el progreso industrial y la modernización de sociedades cada vez más urbanitas), muchos de ellos ligados a actividades económicas en declive; por no hablar de las dificultades que implica para la protección y vigilancia de los bienes el hecho de que no se encuentren próximos a núcleos de población suficientemente significativos, y de donde también se alejan, simultáneamente, las Administraciones públicas (un problema particular que tradicionalmente ha impactado también en el caso concreto de los yacimientos arqueológicos, frecuentemente presentes en áreas rurales hoy poco pobladas).

6 La afirmación proviene del dictado del Plan Nacional de Arquitectura Tradicional (aprobado en 2015 y actualizado en 2024, entre otros aspectos, por la necesidad de incorporar los enfoques propios de las políticas dirigidas a afrontar el reto demográfico) (*vid.* p. 8). Ya en la propia introducción del documento se ensalzan los ya aludidos valores que lo caracterizan: «En su enorme diversidad, en su deslumbrante creatividad y en su perfecta armonía con el medio natural, es uno de los ámbitos patrimoniales más ricos y más variados. Su significado es enorme como expresión de una sociedad, como reflejo de las condiciones geográficas y como soporte y expresión visible del Patrimonio Cultural Inmaterial» (*Ibid.*, p. 4).

7 *Vid.* BLANCO A., CHUECA A. & BOMBARDIERI, G., *Informe España 2015*, Fundación Encuentro, Madrid, 2015, p. 377.

La constatación de estos riesgos por parte de las Administraciones se hace patente en documentos especializados como el Plan Nacional de Arquitectura Tradicional, elaborado en 2015 en el Instituto del Patrimonio Cultural de España y recientemente revisado (2024), precisamente, a la luz de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2019), entre otros factores. En el apartado de justificación del citado Plan, se alude expresamente a factores de riesgo tales como:

- La pérdida de arraigo de estas manifestaciones patrimoniales, impulsadas por el progreso económico, técnico y social (que ha determinado su destrucción desde los años 60, por renovación y sustitución, fundamentalmente)
- La falta de difusión de sus valores (derivada de un estudio insuficiente, al que se asocia «una falta de sensibilización y reconocimiento social» con respecto a los mismos).
- La pérdida de conocimientos y técnicas ligados a los oficios tradicionales de la construcción (ligamen con el patrimonio inmaterial asociado y pérdida de praxis, ausencia de relevo generacional).
- El frecuente desplazamiento de los núcleos urbanos tradicionales por los ámbitos con nueva vivienda, en cuanto respecta a las preferencias de los usos habitacionales.

En suma, los efectos de la despoblación presentan un incuestionable impacto negativo en la preservación y control efectivo del Patrimonio cultural, sea material que inmaterial, muy especialmente del situado en zonas rurales de interior, donde el fenómeno se está manifestando de forma más acuciante⁸.

3. El patrimonio cultural rural como recurso en la lucha contra la despoblación

Tratándose, pues, de un recurso no menor (dada su abundante presencia en el marco rural de nuestro país), la intervención en el Patrimonio cultural a través del estímulo de su potencial económico (principalmente en el plano turístico, aunque no sea el mismo el único perfil en el que puede proporcionar beneficios) puede contribuir a paliar los efectos de la despoblación, frenándolos o incluso revirtiéndolos. Este particular potencial que puede ofrecer el

8 Para el análisis de este contexto específico, permítase reenviar a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ L.J., «La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales», en SANTIAGO IGLESIAS, D.; MÍGUEZ MACHO, L. & FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dir.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 413-447.

Patrimonio cultural como posible elemento vertebrador de las políticas de desarrollo para las zonas rurales de interior, adquiere viabilidad y solidez gracias a otros factores de actualidad que, esta vez sí, proyectan efectos positivos sobre el mundo rural y el Patrimonio cultural que allí se ubica, ofreciendo un contrapeso frente a los factores que motivan la despoblación. Entre los mismos destacan los siguientes:

- La evolución siempre creciente del turismo cultural, una modalidad turística que, si bien puede resultar compleja de acotar⁹, comprende indudablemente toda la actividad comercial y de consumo ligada al acceso, goce y disfrute del Patrimonio cultural. Esta tendencia confirma el floreciente potencial (aún con márgenes de mejora) que presenta el propio Patrimonio como recurso en torno al cual se puede generar riqueza¹⁰.
- El progresivo afianzamiento y evolución igualmente creciente en los últimos años del *turismo rural* en España¹¹, modalidad turística que

9 En la propuesta de conceptualización ofrecida por VIZCAÍNO PONFERRADA, se aglutinan en esta categoría las actividades turísticas que tienen por objeto la visita de monumentos y exposiciones; la asistencia a eventos religiosos o peregrinaciones, congresos o espectáculos y certámenes musicales; el disfrute de la gastronomía; así como las que se asocian al aprendizaje de idiomas (VIZCAÍNO PONFERRADA, M. L., «Evolución del turismo en España: el turismo cultural», *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, 2015, pp. 86-87).

10 Sólo por expresar dicha evolución con algunos datos, el total de viajes realizados principalmente por motivos culturales que tuvieron por destino a España en el año 2023 ascendió a un total 17.729.000 en el caso de viajeros residentes en España (incrementando las cifras del año anterior en más de 100.000 desplazamientos), donde esta modalidad de turismo supuso cerca de un 18,4 % de la totalidad de viajes realizados por ocio, recreo o vacaciones y casi un 10 % de la totalidad de desplazamientos registrados, estimándose en un total de 10.777.100.000 € los gastos realizados (que incrementan en casi 2.000 millones de euros los registrados en 2022). Por su parte, en el mismo año 2023, se calculan en un total de 16.614.400 las entradas de visitantes extranjeros en España por ocio, recreo o vacación marcados también por motivos culturales (casi 5 millones más que en el año 2022 y 2 millones más con respecto a los datos previos a la pandemia COVID, recogidos en 2019), lo que se traduce en la estimación de que un 22,6 % del turismo extranjero en España fue de carácter principalmente cultural. Se estima que este turismo cultural internacional generó unos ingresos de 21.798.100.000 € en España en el año 2023, incrementando en más de 6.000 millones de euros las cifras de 2022 (datos estadísticos obtenidos del *Anuario de Estadísticas Culturales* del Ministerio de Educación Cultura de 2024, accesible en el sitio web <https://libreria.cultura.gob.es/coleccion/anuario-de-estadisticas-culturales/>, último acceso 01/10/2025).

11 Mientras que en 2001 tuvieron lugar en España un total de 2.162.002 de entradas en los alojamientos rurales españoles, de las que sólo 124.125 correspondieron a turistas extranjeros, en 2024 han crecido hasta un total de 4.808.442, con una cuota de visitantes extranjeros de 1.211.115 individuos. Ello supone que desde 2001, en un período de 25 años, los flujos de turistas hacia el ámbito rural se han incrementado, en términos absolutos, en más de un 200 %. Esta expansión del sector también se manifiesta en la infraestructura de alojamientos turísticos, donde, según datos estimados, se ha pasado de los 4.958 alojamientos rurales en activo y de una oferta de 35.831 plazas en enero de 2001, a un total

se articula sobre una particular demanda de ocio que incluye vertientes de turismo activo, salud y naturaleza como elementos principales, pero que se complementa, con especial intensidad en muchas ocasiones, con una fuerte componente cultural (focalizada en la variada oferta representada por el Patrimonio cultural rural: no sólo monumentos y paisaje, sino también fiestas, tradiciones, gastronomía, etc.). Por contar con un ejemplo próximo, el análisis de los datos disponibles sobre la evolución concreta de esta modalidad turística en la C.A. de Castilla y León permite apreciar, en líneas generales, los resultados positivos de las políticas regionales dirigidas a aprovechar su potencial para atraer riqueza a las zonas más deprimidas, tal y como puede comprobarse en la siguiente tabla:

Evolución del TURISMO RURAL 2001-2024 en Castilla y León¹²								
(Tabla de elaboración propia a partir de los datos del Anuario de Estadísticas Culturales del Ministerio de Cultura del Gobierno de España)								
Total de viajeros			Viajeros no residentes en España			Media de Personal empleado al mes		
2001	2017	2024	2001	2017	2024	2001	2017	2024
225.511	761.243	837.380	8.123 3,6 %	54.697 7,2 %	86.071 10,3 %	1.377	4.552	5.105
Estimación de máximo de establecimientos abiertos (mes en el que se alcanzó)			Estimación de máximo de Plazas ofertadas (mes en el que se alcanzó)			% de ocupación media por plazas/habitaciones		
2001	2017	2024	2001	2017	2024	2001	2017	2024
933 (diciembre)	3.566 (agosto)	3.558 (agosto)	7.743 (noviembre)	31.825 (agosto)	33.706 (julio)	21,10 /23,25	15,03 /18,35	16,11 /21,23

estimado de 17.780 alojamientos rurales y 180.173 plazas en julio de 2025 (lo que supone, respectivamente incrementos, de más de un 350 % en la oferta de alojamientos y de un 500 % en el número de plazas). Por otro lado, siempre dentro del mismo período enero 2001-julio 2025, el volumen de trabajadores ocupados en el sector creció de una media anual de 6.509 a 29.861 empleados (datos obtenidos del sistema INEbase, del Instituto Nacional de Estadística, accesible en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=234>, último acceso 01/10/2025).

- 12 Los datos de la tabla, en sus diversos ítems, nos permiten apreciar la evolución positiva del turismo rural en esta CA, tradicionalmente referente en el sector a escala nacional. La progresión desde 2001 arroja números reveladores de la trascendencia dada al sector, a la par que también presenta signos de una evolución positiva desde 2017 (momentos inmediatamente previos a la aprobación de estrategias autonómicas específicas para afrontar el reto demográfico) hacia el presente. Se trata, por tanto, de un sector que no ha parado de crecer en los últimos años.

- El impulso a las políticas de protección y promoción del Patrimonio inmaterial, especialmente reforzado a raíz de las políticas implementadas desde principios del presente siglo por la UNESCO, con punto de partida en la aprobación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en 2003. Muchos países, entre ellos España, han implementado desde entonces sus normas para prestar una atención específica a la protección y puesta en valor de un riquísimo Patrimonio muy especialmente ligado al mundo rural, a sus tradiciones y actividades propias. La necesidad de esa implementación normativa obedecía, como factor principal, al especial riesgo de desaparición experimentado por el mismo, precisamente como consecuencia de, entre otros fenómenos, el abandono de las zonas rurales y sus nefastos efectos sobre la transmisión del mismo a las nuevas generaciones.
- En directa conexión con el anterior factor, el auge del interés por el Patrimonio vernáculo o tradicional, a través del cual se lleva a cabo una puesta en valor de las identidades locales. Los efectos de la globalización en el plano cultural disponen, casi de forma natural, una tendencia a cierta homogenización que tiene en la cultura urbana un indudable punto de referencia. En este escenario, el regreso a lo local se convierte en un elemento exótico y, por ello, atractivo (especialmente para el turismo). Al mismo tiempo, su cuidado y atención es también reclamado por la propia comunidad local, que pretende conservar su singularidad: la diversidad cultural se convierte en un valor digno de protección frente a los efectos homogeneizantes de la globalización cultural¹³.

La combinación de los dos primeros factores permite intuir la presencia de una cuota de interés turístico importante que se articula sobre el binomio de lo rural y lo cultural, interés que puede revestir un vital impacto en la generación de un polo de riqueza capaz, cuando menos, de frenar en algún caso el avance de la despoblación en zonas rurales económicamente deprimidas. Por cuanto afecta a los dos últimos factores, ambos ofrecen un ámbito para la implementación de políticas de tutela y puesta en valor del Patrimonio cultural que también se proyecta muy especialmente, casi de forma inevitable, sobre las realidades de las zonas rurales, pudiendo contribuir a reactivar su atractivo o, al menos, a evitar su declive económico y demográfico.

13 En relación con el impacto de la globalización en las políticas culturales y en la gestión del Patrimonio cultural, permítasenos el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ L. J., «El afianzamiento del Respeto a la Diversidad Cultural como principio rector de las políticas culturales en el marco de un mundo globalizado: su especial incidencia en las normas jurídicas para la protección del Patrimonio cultural», en *Direito Público*, núm. 54, 2013, espec. pp. 15-18.

II. El marco jurídico de la protección del patrimonio cultural y su incidencia en el patrimonio rural: identificación de algunos desajustes tradicionales

1. Rasgos generales de la normativa de protección del patrimonio cultural: las dificultades para el patrimonio rural en un modelo pensado para el «gran monumento»

Aunque sea de forma muy sintética, procede destacar aquí ciertos rasgos del modelo normativo dispuesto para la protección del Patrimonio cultural que, a nuestro juicio, podrían determinar claros desajustes en cuanto afecta a las singularidades y particulares necesidades presentes en el caso concreto del Patrimonio cultural rural. Estos rasgos pueden manifestarse tanto en el diseño normativo de dicho régimen como en la praxis tradicionalmente desarrollada en su ejecución.

Un primer dato que debe llamarnos la atención es la severidad de las técnicas previstas para garantizar dicha protección, presididas por el predominio de instrumentos de limitación (prohibiciones, autorizaciones preceptivas) que limitan de manera importante la práctica totalidad de acciones que puedan pretenderse emprender sobre los bienes protegidos. Esta característica, heredada por el modelo de la LPHE de sus precedentes y transmitida también a los modelos autonómicos, resultaba coherente con un diseño originalmente pensado para proteger un número muy reducido de bienes (los *más relevantes*, según el propio texto de la LPHE), algo que dista bastante de la realidad actual si consideramos el uso inflacionista que se ha venido haciendo de la potestad de declaración de bienes culturales protegidos¹⁴.

14 Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Cultura, tan sólo en la modalidad de inmuebles, las declaraciones BIC se acercan ya a las 20.000 en el contexto nacional, sin que las mismas hayan cesado de aumentar cada año. La doctrina ha resultado notablemente crítica en cuanto a los efectos negativos de esta praxis sobre la propia gestión y efectiva protección de los bienes (*vid.*, en dicho sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Estudios de Derecho ambiental y urbanístico*, Aranzadi, El Cano, 2001, pp. 241-254; LÓPEZ RAMÓN, F., «Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural», en AA. VV., *Historia de la Propiedad. Patrimonio Cultural*, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003, pp. 525-548; ALONSO IBÁÑEZ, M. R., «La tercera generación de Leyes del Patrimonio Histórico», *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 18, 2014, pp. 11-28; o, más recientemente, GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Patrimonio cultural: protección de valores, desplazamiento de garantías», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 185-199.

Este fenómeno ha impactado de manera no menor en la realidad del Patrimonio rural, estimulado por tendencias más recientes, como la de implementar la tutela del Patrimonio más local (aquel que algunos han calificado de «Patrimonio menor», tradicionalmente menos atendido) o la de fomentar su puesta en valor, en conexión no sólo con su indiscutible interés socio-cultural sino también con su condición de recurso económico (propiciando, no en pocas ocasiones, cierta confusión con la finalidad de las técnicas propias de este sector, que poco tienen que ver con las previstas en el ámbito del fomento del turismo)¹⁵.

Sea como fuere, la activación del régimen de protección sobre este Patrimonio rural comporta la extensión al mismo de unas técnicas de tutela que se configuraban intensas y severas, pensadas para casos muy puntuales y excepcionales (hoy y aquí claramente rebasados), a lo que se suman dos factores adicionales: de un lado, el contenido material del régimen tradicional de protección del Patrimonio cultural se hallaba (y se sigue hallando) fuertemente presidido por la prioridad de la *conservación* sobre cualquier otro fin de los previstos en la Ley; de otro, el sometimiento de los bienes del Patrimonio rural al régimen de protección propio del Patrimonio cultural tendrá como consecuencia el alejamiento del centro de toma de decisiones sobre el mismo con respecto a las autoridades locales, en la medida en que el control último de su tutela pasará a manos de las CC.AA., por regla general.

Dejando la segunda cuestión para su desarrollo en el subepígrafe siguiente, en cuanto al primer aspecto, si bien es cierto que las Leyes del Patrimonio cultural suelen proclamar un amplio plantel de fines y objetivos relacionados con su objeto (entre otros, proteger, conservar, acrecentar, rehabilitar, mejorar el acceso y disfrute del Patrimonio), siempre ha podido inferirse el signo de una pauta clara en lo que afecta a su prelación: la conservación será el fin prevalente sobre todos los demás. Así se desprende de múltiples sentencias del TS, sin que se llegue a determinar nada, sin embargo, por cuanto respecta a los espacios que restan para la operatividad de otros fines distintos¹⁶. Ello, sumado a otras notas como la tradicional rigidez de los criterios

15 Se trata esta de una tendencia en la que las propias instituciones públicas locales se manifiestan, con frecuencia, poco prudentes, promoviendo y solicitando declaraciones de BIC para inmuebles desde el convencimiento de su *vis atractiva* para el turismo, pero con una evidente inconsciencia sobre las implicaciones jurídicas que ello tiene para la Entidad local en cuanto al efectivo cumplimiento de los deberes de conservación y su incidencia en el desarrollo de sus competencias urbanísticas. La declaración de BIC, en suma, es un instrumento de protección (y de una protección particularmente estricta y exigente).

16 La jurisprudencia en este sentido se ha manifestado siempre proclive a la prioridad, en cualquier intervención sobre el Patrimonio, la función conservativa. Así lo pone de manifiesto en su contenido el ingente trabajo de recopilación y análisis de sentencias operado en la aportación de ABAD LICERAS, J. M., *Patrimonio Histórico y Jurisprudencia (1930-2003)* [publicación en CD-ROM a cargo de la revista internacional *Restauración & Rehabilitación*, la Asociación Española de Empresas Restauradoras del Patrimonio Histórico (ARESPA), la Asociación Española de Gestores de Patrimonio Cultural, América Ibérica y S.O.S. Patrimo-

técnicos de intervención previstos en la LPHE¹⁷, o el fuerte límite impuesto a la posible reasignación de usos para el bien protegido (siempre condicionado a su compatibilidad con la conservación del bien y sus valores)¹⁸, permiten ratificar un enfoque acusadamente conservacionista del régimen dispuesto por el modelo estatal de protección.

Hasta aquí, los elementos caracterizantes del régimen tradicionalmente dispuesto para la protección del Patrimonio pueden representar un importante escollo para el modelo de tutela precisado por el Patrimonio rural, particularmente en casos que distan de ser infrecuentes: inmuebles abandonados, en mal estado de conservación o necesitados de un cambio de uso que garantice su utilidad efectiva y aprovechamiento por parte de la población local. Empezar dichos propósitos una vez sometido el bien al régimen especial propio del Patrimonio cultural podrá hallar serias dificultades derivadas de la tradicional falta de flexibilidad de los dictados e instrumentos previstos en la normativa sectorial, que han tendido a ser aplicados con estricto apego al riguroso dictado de una Ley pensada para «los bienes más relevantes» (aquel «gran monumento») y de marcado sesgo conservacionista¹⁹. Es más: las decisiones relativas a la autorización de intervenciones o eventuales cambios de uso, así como la interpretación ad casum de los habitualmente rígidos y exigentes criterios dispuestos para dichos fines en los procedimientos

nio, (2003)]. A la luz de las Sentencias del TS, la adecuada garantía del Derecho social a la cultura, por cuanto afecta al Patrimonio, pasa por reconocer la centralidad del fin de la conservación como parámetro de interpretación de la normativa. Valga por todas el siguiente extracto de la STS de 6 de abril de 1992: «Esta Sala viene reiteradamente declarando (...) que las atribuciones de los organismos protectores del Patrimonio Histórico Artístico obedecen a la exigencia de defender el derecho social a la cultura y ello obliga —conforme al art. 53.3 de la Constitución— a *interpretar la legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo*, en cumplimiento del mandato constitucional de conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46) y otorgar cobertura legal para impedir o demoler obras que pudieran producir daño a dicho patrimonio y perjuicios irreparables, y en consecuencia aquellos organismos pueden, separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubieran otorgado por otros organismos, adoptar o imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para tal fin, si bien el ejercicio de esa potestad ha de ser razonable y limitar lo menos posible los derechos de los propietarios afectados» (cursivas añadidas). Pocas referencias, pues, en cuanto a los espacios que quedan para otros fines.

17 En relación con ello, permítase reenviar a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «La rehabilitación de los bienes culturales y sus límites tradicionales en la normativa del Patrimonio cultural», en MIGUEZ MACHO, L. & PIPERATA, G. (Dir.), *Rehabilitación urbana y protección del Patrimonio cultural*, Aranzadi, Las Rozas-Madrid, 2024, pp. 188 y ss.

18 *Ibidem.*, pp. 169 y ss.

19 Las leyes autonómicas sectoriales de más reciente aprobación, resultantes de las más recientes reformas operadas —como ha ocurrido en los casos de Galicia (2016), Canarias y País Vasco (2019)—, han afrontado dicha problemática creando diferentes niveles de BIC, en modo tal de permitir una modulación de las exigencias que han acompañado tradicionalmente a la categoría.

regulados, quedarán normalmente sustraídas de la competencia local (que es habitualmente la promotora de las propuestas, conforme a las necesidades identificadas en su población y territorio).

2. En concreto, la cuestión competencial: el complicado encaje de los pequeños municipios en riesgo de despoblación

Con carácter general el papel otorgado a los Municipios por la normativa sectorial del Patrimonio cultural se concreta en un conjunto de posiciones activas y pasivas que, condicionadas de uno u otro modo a la competencia especial de la Administración cultural (normalmente, la autonómica), no les permite trascender más allá de la condición de «meras entidades colaboradoras o cooperadoras», caracterización que ha sido también tradicionalmente confirmada por la jurisprudencia²⁰. De este modo, aunque el texto de la LRBRL aparente reconocer ciertos márgenes a la competencia local en materia de Patrimonio cultural²¹, lo cierto es que su concreción por la normativa sectorial no deja muchos espacios de autonomía a los Municipios en el ejercicio de la misma. Fiel reflejo de ello es la configuración dada a la relación existente entre la autorización urbanística y la cultural, donde la segunda resulta prevalente sobre la primera, como norma general, excepción hecha de los Conjuntos Históricos en los que se haya aprobado un Plan Especial y arbitrado, en consecuencia, una delegación expresa de la competencia de autorización en el Municipio²².

No han sido pocos los intentos del Legislador autonómico por incorporar, en las Leyes sectoriales del Patrimonio cultural, cauces que permitan a los Municipios adquirir un mayor protagonismo en la tutela de su Patrimonio Cultural, pero la panoplia de técnicas e institutos creados al efecto siguen otorgando un escaso margen de autonomía a las Entidades Locales: dichas

20 Vid. ABAD LICERAS, J. M., *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, Montecorvo. Madrid, 2003, pp. 26 y ss.

21 Aunque la reforma operada sobre la LRBRL en 2013 suprimiera el apartado e) del art. 25.2, donde se mencionaba la competencia local en materia de «Patrimonio histórico-artístico» (sin mayores acotaciones), la posterior versión resultante reeditaría la mención, si bien refiriéndola ahora al ámbito de la competencia urbanística, dentro del apartado a) del nuevo art. 25.2: «2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. *Protección y gestión del Patrimonio histórico*. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.» (cursivas añadidas).

22 Así lo dispone el dictado del art. 20 LPHE, generalmente recibido —con sus puntuales variantes— en las leyes autonómicas del Patrimonio cultural.

herramientas (como las declaraciones de BICs de carácter local) siguen presididas por un fuerte intervencionismo de la Administración autonómica²³ y, cuando no, exigen del Municipio la acreditación de una cualificación especializada para admitir una autonomía efectiva en tareas de tutela (requisitos exigidos cuando se arbitran eventuales delegaciones de competencias a la Entidad local en materia de autorización y control de intervenciones que afecten a los bienes protegidos)²⁴.

Ni que decir tiene que, en el caso de los Municipios afectados por el fenómeno de la despoblación, normalmente caracterizados por la ausencia de medios y personal cualificado, resulta hartamente complejo augurar el cumplimiento de aquellos requisitos que podrían habilitarles para ejercer un papel más intenso en la tutela de su propio Patrimonio. Esta circunstancia termina por desplazar las decisiones y el grueso de la intervención administrativa hacia la Administración cultural autonómica, la cual no suele destacar por su eficiencia para con las realidades rurales despobladas, ya sea por la ya aludida «lejanía» geográfica como por las propias carencias financieras y de personal que también arrastran las mismas (circunstancias que pueden resultar determinantes en la situación experimentada en buena parte de nuestras CC. AA., donde la falta de capacidad inspectora o la excesiva dilación de los procedimientos son la tónica en las Consejerías de cultura competentes, más allá de su mayor o menor implicación en la identificación²⁵ y tutela del Patrimonio situado en zonas rurales despobladas).

23 Con excepción hecha de los *Bienes Culturales de Interés Local* contemplados por la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, donde el Municipio ostenta no sólo la competencia para tramitar y declarar los expedientes, sino también la de controlar el cumplimiento de los deberes de conservación, autorizar las intervenciones o procurar las sanciones que procedan por incumplimientos. En el resto de casos (los *Bienes de Interés Local* en Cantabria, los *Bienes de Relevancia Local* valencianos o los *Monumentos de Interés Local* de Aragón) o bien la declaración efectiva queda, de una u otra manera, condicionada a la decisión de la autoridad autonómica competente en materia de cultura, o bien el régimen dispuesto para dichos bienes queda asimilado al de los bienes objeto de catalogación urbanística (lo que, en esencia, les priva de la auténtica consideración de BIC a efectos prácticos).

24 Por ejemplo, la Ley andaluza exige, para poder efectuar la delegación de la autorización cultural en los Municipios, la constitución en los mismos de una Comisión Técnica Municipal que ha de estar integrada por miembros cualificados (su capacitación se concreta en el art. 40 de la propia Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía). Similar requisito se impone, en el caso de la Ley aragonesa, para poder obtener el reconocimiento de la condición de «Municipio Monumental», que comporta la asunción de competencias autorizatorias sobre los bienes protegidos sitios en el territorio municipal (art. 86 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés).

25 A tales efectos, más arriba se aludía la crítica resultante de los datos aportados en el caso de Andalucía, donde se evidenciaban carencias en el diferente grado de atención merecidos por el patrimonio rural y el urbano dentro del apartado de su identificación [vid. DEL ESPINO HIDALGO, B., «Heritage Designation and Urban Territorial Balance in Andalusia (Spain)...», *op. cit.*].

Sin perjuicio del importante papel que pueden desempeñar aquí las Diputaciones Provinciales (al menos, a los efectos de compensar las deficiencias financieras apuntadas), la realidad es que las Leyes sectoriales del Patrimonio cultural han obviado prácticamente el papel potencial que, ante estas realidades rurales, pueden aportar las Entidades territoriales intermedias entre CA y Municipio. Sean las Mancomunidades que las Comarcas están ausentes en los dictados de dichas normas y, cuando no lo están, prácticamente en ningún caso se nos presentan como destinatarias de competencias propias en tutela y gestión directa del Patrimonio cultural²⁶. Dadas las características que suele presentar el fenómeno de la despoblación (que raramente incide sobre una sola localidad sino sobre múltiples asentamientos rurales de una concreta zona que comparten las carencias —productivas, de infraestructuras, comunicaciones o de otra naturaleza— determinantes del fenómeno), las posibles soluciones requerirán habitualmente un enfoque territorial más amplio, capaz de favorecer la cohesión y equilibrios oportunos, trascendiendo la dimensión meramente municipal²⁷.

3. Los instrumentos de fomento y la participación ciudadana: asignaturas pendientes y apartados trascendentales para el ámbito rural

Dos rasgos tradicionalmente definitorios de la normativa sectorial referida al Patrimonio cultural representan también un especial obstáculo para la efectiva activación de los bienes culturales como un recurso capaz de incidir en las dinámicas de despoblación que afectan a entornos rurales: de un lado, la

26 Las excepciones son contadas. La Ley aragonesa, por ejemplo, es una de las pocas que contempla expresamente la posibilidad de delegar competencias a estas Entidades intermedias. De hecho, la Ley las fomenta, bajo la dicción dada al precepto, con un ámbito objetivo muy amplio, abarcando acciones consistentes en «tutela, protección y revalorización del patrimonio» (*vid.* art. 87 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés).

27 Se trata de un enfoque particularmente importante de cara, por ejemplo, a la generación de infraestructuras culturales. Un ejemplo destacado puede hallarse en el caso de los museos etnológicos, que tuvieron un importante auge en el pasado, donde fueron impulsados como un recurso para estimular la actividad económica y el atractivo turístico en múltiples localidades del ámbito rural. Al margen de su evidente valor y sentido social (como proyecto tendente a poner en valor la identidad local), la evaluación de su éxito como iniciativa generadora de actividad económica arroja resultados, cuando menos, poco satisfactorios, atendiendo a sus carencias de planificación, el voluntarismo y escasa viabilidad de los proyectos, la reiteración de contenidos, etc. (a tales efectos, resulta de gran interés la consulta del estudio procurado por YÁÑEZ LOUREIRO, R., «Museos etnográficos de ámbito local. De la tradición al olvido», *Revista Andaluza de Antropología*, núm. 16, 2019, pp. 93-111). Es evidente que, en estos contextos, un enfoque partidario de la máxima «un museo en cada pueblo» no parece verdaderamente operativo en la meta de generar polos de actividad económica o atractivo turístico, si no existe una planificación previa, a mayor escala territorial, que procure una oferta atractiva y diversa, equilibradamente estructurada en el territorio.

descompensación entre técnicas de limitación y medidas de fomento que preside el régimen de dichos bienes y, de otro, los obstáculos con los que cuenta la eventual participación ciudadana en este concreto ámbito. Ambos capítulos resultan particularmente importantes por cuanto respecta a las realidades rurales afectadas, especialmente presididas tanto por la necesidad de recibir estímulos y ayudas para poner en valor su propio Patrimonio (antes que asumir la implementación de deberes y costes derivadas de la eventual declaración de protección) como por la carencia de medios técnicos y profesionales, contando con poco más que la propia implicación directa de sus ciudadanos.

Comentábamos más arriba que la dureza y el rigor de las limitaciones y deberes que incorpora la normativa de protección del Patrimonio cultural son una herencia de su tradicional enfoque destinado al «gran monumento», hoy desvirtuado como consecuencia del también apuntado fenómeno de inflación de declaraciones. A ello se sumaba el espíritu «conservacionista» de las normas, más preocupadas por garantizar la preservación de los bienes que por activar su uso y explotación (condicionado siempre a unas exigencias de conservación estrictas). Se traza así un marco normativo en el que no resulta fácil —más aún en el contexto de pequeños municipios rurales afectados por la despoblación— activar el Patrimonio como recurso económico.

La ausencia de una adecuada compensación de los deberes de conservación derivados de la protección patrimonial mediante medidas de fomento y apoyo efectivas, un aspecto tradicionalmente criticado por la doctrina²⁸, está encontrando en los últimos años algunas correcciones puntuales en las innovaciones procuradas desde la normativa autonómica a raíz de las sucesivas reformas operadas en las Leyes sectoriales autonómicas²⁹. Las mismas, aunque insuficientes, ofrecen algunas muestras puntuales que, de activarse de forma efectiva, podrían resultar sumamente positivas para potenciar, en particular, enfoques enriquecedores no sólo para la preservación sino también para la ansiada puesta en valor y aprovechamiento del Patrimonio cultural sito en zonas rurales económicamente deprimidas:

- Medidas tendentes a facilitar que el Patrimonio (en especial, el edificado) se destine a usos efectivos: si bien la asignación de usos para bienes protegidos es siempre condicionada a su compatibilidad con la conservación de los mismos, algunas leyes autonómicas han enfatizado especialmente la conveniencia de dar un mayor impulso al obje-

28 Ténganse en cuenta, por todas, las tempranas valoraciones ya ofrecidas en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «La legislación española sobre Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de situación de cara al futuro», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 60, 1978, espec. pp. 21-22; o en ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., «El Patrimonio cultural. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos», *Patrimonio cultural y Derecho*, núm. 1, 1997, espec. pp. 24 y ss.

29 Para un análisis profundo al respecto, permítase el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «El fomento del patrimonio cultural a través de vías no fiscales o presupuestarias: nuevos canales para el estímulo de la participación privada en el sector», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 19, 2015, pp. 495-531.

tivo de su rehabilitación, llegando a concretar medidas de fomento específicas a tales efectos³⁰.

- El impulso del asesoramiento técnico por parte de las Administraciones culturales especializadas: resulta un apartado de vital importancia para los pequeños Ayuntamientos de zonas rurales, normalmente aquejados, como decíamos, de la falta de medios y personal especializado. Aunque las previsiones suelen presentar fórmulas muy programáticas (sin precisar, por ejemplo, los procedimientos o canales por los que podría operarse el asesoramiento), su mera inclusión expresa en la legislación patrimonial es un paso positivo³¹.
- El fomento de fórmulas de colaboración entre entidades públicas, así como de la colaboración público-privada: normalmente articulada en mandatos que exhortan a facilitar la gestión conjunta de los bienes, a través de instrumentos como consorcios y convenios³².
- El impulso del voluntariado cultural y de la participación activa de la ciudadanía: aunque en la mayor parte de los casos se trate nuevamente de afirmaciones programáticas que no concretan el alcance que puede llegar a tener dicha participación³³, las nuevas referencias normativas que intiman a su impulso pueden representar la base en la que amparar iniciativas que logren activar el principal potencial que, como afirmábamos más arriba, es, a menudo, casi el único con el que cuentan los pequeños municipios rurales, y que no es otro que la implicación y compromiso de sus propias comunidades. En estos

30 La Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano constituye un referente en este sentido: partiendo de una especial encomienda a los poderes públicos de «facilitar la incorporación de los bienes del patrimonio cultural a usos activos y adecuados a su naturaleza, como medio de promover el interés social en su conservación y restauración» (art. 9.2), dispone interesantes medidas de fomento al respecto, priorizando su utilización a la creación de nuevas infraestructuras o favoreciendo incluso su cesión a entidades privadas en caso de que no se les dote de un uso público (*vid.* art. 90).

31 Como ejemplos, pueden consultarse los siguientes preceptos, donde la posibilidad de ofertar y recibir asesoramiento técnico queda expresa bajo diversas modalidades (no sólo en el apartado propio de las medidas de fomento, sino también en los elencos de derechos correspondientes a los titulares o entre los mandatos operados por la Ley a la Administración cultural): los arts. 55 a) y 89.2 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés; el art. 76.7 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; o el art. 9 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

32 Contamos con ejemplos como los dispuestos en el art. 62.3 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán; el art. 88.2 de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares; o el art. 103.3 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias.

33 En este apartado, resultó verdadero referente el art. 9 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, con su posterior desarrollo reglamentario en el Decreto 59/2000, de 26 de julio.

contextos, se hace aún más acuciante la necesidad de arbitrar fórmulas que permitan matizar los tradicionales obstáculos dispuestos por la normativa para con el concurso de la participación ciudadana (donde destaca el marcado perfil especializado y técnico exigido por las normas para cualquier tipo de intervención que afecte a los bienes protegidos)³⁴ y lograr habilitar, de este modo, mayores espacios al potencial que dicha participación puede aportar³⁵.

Aunque el del fomento se trate, en suma, de un apartado tradicionalmente muy descuidado en esta normativa sectorial, los avances autonómicos recientes, aun resultando dispares e insuficientes, marcan la línea adecuada para disponer, al menos, de ciertos contrapesos frente a las duras exigencias de aquellos rasgos que apuntábamos como propios de las normas del Patrimonio cultural (la rigurosa prevalencia del fin conservativo, las fuertes cargas urbanísticas para Ayuntamientos, los intensos deberes y limitaciones para propietarios o el acusado perfil técnico exigido para las actuaciones que a aquél afecten).

III. Algunas consideraciones finales (a la luz de las novedades de la Ley 7/2024, de 20 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León)

Abrir mayores espacios a las iniciativas locales, favorecer una planificación territorial coherente y equilibrada de las mismas, potenciar fórmulas de colaboración interinstitucional y ampliar los márgenes de la participación ciudadana con la adecuada cobertura legal, constituyen, como hemos visto, algunas de las principales claves que deberían presidir la revisión del tradicional régimen previsto para el Patrimonio cultural, en aras de proporcionar un marco más versátil para afrontar las singularidades de la gestión y puesta en valor del «recurso Patrimonio cultural» en las zonas rurales, especialmente las afectadas por el fenómeno de la despoblación.

34 Tradicionalmente el tratamiento del ciudadano en la normativa del Patrimonio cultural ha correspondido al de un sujeto más pasivo que activo, primando su condición de destinatario de deberes (especialmente si ostenta la condición de titular de los bienes protegidos). Para un análisis crítico extenso y profundo de la cuestión, permítase el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección», *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, núm. 15, 2014, pp. 359-380.

35 En este contexto se hace particularmente certero el juicio de ÁLVAREZ ÁLVAREZ, quien consideraba que «la capacidad multiplicadora de actuaciones en defensa del Patrimonio que late en la sociedad es casi el único método de recuperar y mantener nuestro variado y disperso Patrimonio cultural» (ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., «El Patrimonio cultural...», *op. cit.*, p. 29).

En el contexto de los avances procurados, en las líneas apenas apuntadas, por las más recientes reformas autonómicas operadas en materia de Patrimonio cultural, podemos referirnos aquí brevemente a la aún reciente Ley 7/2024, de 20 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León (en adelante, LPCCL). La misma, que ha venido a derogar a su predecesora, la Ley 12/2002, de 11 de julio —tras más de dos décadas de vigencia—, ahonda en principios en los que ésta última fue también pionera y que entroncan con muchos de los perfiles que aquí hemos tratado: «la participación social; la relación del patrimonio con el desarrollo social y territorial; la corresponsabilidad en la gestión de los bienes que forman parte del patrimonio cultural a través de la incentivación de la cooperación mediante la concertación institucional y la colaboración público-privada; la búsqueda de la sostenibilidad técnica y financiera en las intervenciones que se realizan en los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural o el papel del patrimonio cultural como recurso para el desarrollo económico», en palabras del propio Preámbulo que acompaña a la nueva norma. Allí mismo se destaca muy particularmente la trascendencia del «principio de responsabilidad» en la nueva regulación, bajo un enfoque decidido y muy en línea con las demandas que impone, especialmente, la particularidad del patrimonio propio de las zonas rurales³⁶.

Más allá de que la colaboración entre instituciones, tanto públicas como privadas, se halle proclamada en el propio arranque de la Ley (arts. 7-10 LPCL), la norma prevé una herramienta de gran interés para su articulación, como son los *Sistemas de Patrimonio Cultural*, figura que da continuidad a los *Espacios Culturales* contemplados en la Ley de 2002, implementando ahora su enfoque hacia *conjuntos de bienes*. A través de ella, se permite la participación de sujetos tanto públicos como privados en la gestión del conjunto, exigiendo para ello un «programa de acciones planificadas plurianualmente y la justificación de la viabilidad económica del Sistema» (art. 68.3 LPCCL). La sostenibilidad de la gestión es aquí, pues, objetivo calve. Por otro lado, la configuración de estos Sistemas queda prevista en función de la asociación temática de los bienes que lo integran o, también, del hecho de que los mismos se hallen «vinculados a un espacio físico» que les es común (factores

36 «El principio de responsabilidad es clave en la gestión del patrimonio cultural. La Administración autonómica, las Entidades Locales, los agentes sociales y los ciudadanos son todos protagonistas en la gestión del patrimonio. Los Ayuntamientos, al velar por la adecuada gestión de los bienes culturales de su ámbito territorial o la gestión directa de los mismos, con medidas de apoyo. Los titulares de bienes del patrimonio cultural que, además de las obligaciones de conservación que les impone la ley, pueden ser beneficiarios de medidas de fomento establecidas por la Administración, como ayudas públicas para la financiación de intervenciones o beneficios fiscales. Incluso los ciudadanos de Castilla y León o entidades privadas que no sean propietarios o poseedores de bienes del patrimonio cultural podrán participar y colaborar en su gestión. La Administración trata así de involucrar a todos los agentes sociales en la gestión del patrimonio, entendidos estos como organizaciones y entidades cuya finalidad es la protección, promoción y difusión del Patrimonio Cultural de Castilla y León, como una manera de reforzar su protección al sentirnos todos responsables de su pervivencia».

que permitirían incardinar con facilidad en esta figura a las realidades patrimoniales propias de concretas áreas rurales, dotadas de rasgos culturales y circunstancias comunes).

La nueva Ley castellanoleonesa también incide con medidas concretas en otro de los problemas comunes a los pequeños municipios de las áreas rurales en la gestión de su Patrimonio: la insuficiencia de medios o capacidad técnica. En esta línea resulta positivo no solo el reconocimiento expreso del «asesoramiento y asistencia técnica» como modalidad de medida de fomento a cargo de los organismos autonómicos especializados [art. 70.4 e) LPCCL], sino, muy especialmente, la novedosa flexibilización operada en cuanto a los instrumentos urbanísticos de protección que se exigen para las ahora denominadas «Áreas Patrimoniales» (donde se integrarán los tradicionales «bienes de conjunto», como Conjuntos o Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas, entre otros): la exigencia de redactar y tramitar un Plan Especial, normalmente inasumible por un pequeño Ayuntamiento, queda limitada ahora a las poblaciones de 20.000 o más habitantes, siendo suficiente, para los restantes casos, la tramitación de «un instrumento urbanístico de los previstos en la legislación urbanística o de ordenación del territorio que cumpla en todo caso con los objetivos establecidos en esta ley para la protección del área afectada por su declaración» (art. 60.1 LPCCL). Se habilita así el recurso a instrumentos urbanísticos de tramitación menos compleja y costosa para la Entidad local o, incluso, la posibilidad de que sea la propia CA la que asuma la tramitación (cuando se opte por uno de cuantos resultan propios de la ordenación territorial).

La LPCCL, en su nueva redacción, se ha sumado también a otros precedentes autonómicos a la hora de implementar las oportunas referencias al voluntariado y la participación directa de la ciudadanía en el ámbito del Patrimonio cultural (tan crucial, como avanzábamos, en los casos de las zonas rurales poco pobladas y normalmente distantes de los núcleos que centralizan la toma de decisiones en estas materias). Aunque, como en otros casos, sus dictados resulten esencialmente programáticos, no se ha prescindido de aportar algunas notas novedosas que son muy destacables: por ejemplo, los ámbitos de actividad material en los que podrá darse dicha participación no se limitan a acciones de puesta en valor o divulgación, sino que incluye también la actividad de *conservación* (espacio tradicionalmente vedado por la normativa a la participación ciudadana, por el enfoque primordialmente técnico que siempre se ha dado a este capítulo, presidido por exigencias de capacitación técnica y profesional)³⁷. En este sentido, resulta plenamente coherente también que el mandato operado a las instituciones para fomen-

37 Permitase aquí un reenvío a las reflexiones formuladas al respecto en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «La articulación de la participación ciudadana en las normas reguladoras de las intervenciones de conservación/restauración: espacios para la mejora y para la contención», en *Revista PH-Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 112, 2024, pp. 401-403.

tar la participación y la acción voluntaria vaya acompañado de una referencia preferente al impulso de acciones de formación (tendientes a otorgar la capacitación técnica necesaria para garantizar que la colaboración ciudadana resulte verdaderamente exitosa).

Por último, la nueva regulación otorgada por la LPCCL, viene a impulsar también una consigna crucial para garantizar el éxito de las políticas que miran a compatibilizar, de manera sostenible, la preservación del Patrimonio y su efectivo aprovechamiento como recurso generador de riqueza: la necesidad de superar los límites de la propia legislación especial del Patrimonio cultural, procurando que la atención prestada desde lo público a este objeto y sus valores impregne también otras normas sectoriales³⁸. El art. 57 LPCCL, bajo el título «coordinación de las políticas sectoriales», impondrá, en este sentido, que «los proyectos o actuaciones con incidencia en el territorio deberán prever la participación de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural antes de su aprobación, con el fin de prevenir impactos irreparables en los bienes del Patrimonio Cultural de Castilla y León»³⁹. Se trata de articular una coordinación que responda al necesario enfoque transversal que demanda la intervención pública en este sector, factor que también se ha hecho presente, entre otros ámbitos, en el propio diseño de los instrumentos de planificación y estrategias ligadas al reto demográfico y la lucha contra la despoblación⁴⁰.

Sin perjuicio de esta última idea (no es suficiente intervenir en el Patrimonio únicamente desde la normativa sectorial que le es específica), ha de insistirse en la necesidad de que el diseño del marco normativo propio del Patrimonio cultural cuente con la flexibilidad y sensibilidad requeridas para facilitar una adecuada gestión del mismo ante las singularidades que presentan los bienes existentes en el ámbito rural (y, aún más concretamente, en entornos rurales afectados por el fenómeno de la despoblación). De conformidad con lo ana-

38 En este sentido se mueve el propio Tratado de Funcionamiento de la UE, cuando sostiene, en su art. 13, que «Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, *respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional*» (cursivas añadidas).

39 En el mismo sentido, podemos hallar otras referencias similares, incluso con enfoques aún más amplios, en normas autonómicas recientemente reformadas, como es el caso de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, cuyo art. 2.3 dispone que «Los poderes públicos integrarán la protección del patrimonio cultural en las políticas sectoriales de educación, investigación, ordenación del territorio, urbanismo, paisaje, conservación de la naturaleza, desarrollo rural y turístico, así como en aquellas que supongan la gestión del dominio público».

40 En el caso de Castilla y León, damos noticia de ello en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ L.J., «La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales», *op. cit.*, pp. 434 y ss.

lizado, las novedades puntuales ofrecidas por la LPCCL aportan unas bases adecuadas para avanzar en dicho sentido, superando obstáculos y carencias de los modelos tradicionales. A ello ha de contribuir también, por descontado, la prudencia y adecuada conciencia en la puesta en práctica de su ejecución (donde, como hemos insistido para el ámbito concreto que nos afecta, resulta tan crucial incentivar el estudio e identificación de unos bienes a menudo ignorados u olvidados, como seleccionar adecuadamente el nivel de protección que debe corresponderles)⁴¹. De ello depende el efectivo logro de articular, para dicho patrimonio rural, un régimen jurídico equilibrado que atienda no sólo a su conservación *strictu sensu*, sino también al aprovechamiento de su aporte en cuanto recurso social y económico, a la efectiva asignación al mismo de usos viables y rentables, capaces de incidir positivamente en unas poblaciones y en unos territorios verdaderamente necesitados de ello.

IV. Bibliografía

ABAD LICERAS, J. M., *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*, Montecorvo. Madrid, 2003.

ALONSO IBÁÑEZ, M. R., «La tercera generación de Leyes del Patrimonio Histórico», en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 18, 2014, pp. 11-28

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., «El Patrimonio cultural. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos», en *Patrimonio cultural y Derecho*, núm. 1, 1997, pp. 15-31.

BLANCO A., CHUECA A. & BOMBARDIERI, G., *Informe España 2015*, Fundación Encuentro, Madrid, 2015.

DEL ESPINO HIDALGO, B., «Heritage Designation and Urban Territorial Balance in Andalusia (Spain): An Approach towards Collaborative Methods in Rural Areas», in *Land*, vol. 5, núm. 12, 1974. DOI: <https://doi.org/10.3390/land12050974>

41 Tal y como nos recuerda GONZÁLEZ SANFIEL, «si todo bien portador de un valor es un BIC, ninguno de ellos lo es; no hay diferenciación, jerarquía ni distinción respecto de aquello que lo hace verdaderamente excepcional» (GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Patrimonio cultural: protección de valores, desplazamiento de garantías», *op. cit.*, p. 190). Es necesario que los bienes cuenten con una protección acorde a la efectiva trascendencia y singularidad de su interés cultural, para lo cual se han querido crear diversas categorías y escalas de intensidad en su protección. De lo contrario, «la importancia del valor queda diluida como elemento caracterizador de su relevancia. Todo se vuelve importante, no hay graduación. Un caldo de cultivo propicio para el abuso» (*Ibid.*, p. 198). En este sentido, cabe destacar que el caso de Castilla y León parece ubicarse entre las CCAA que han hecho un ejercicio más contenido de las declaraciones BIC en el apartado de inmuebles: si comparamos su caso con el de Andalucía (la CA con más BICs inmuebles declarados), abarcando territorios de una amplitud similar, la primera cuenta tan sólo con un total de 1.394 BICs declarados frente a los 3.670 de la segunda.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso», en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Estudios de Derecho ambiental y urbanístico*, Aranzadi, El Cano, 2001, pp. 241-254.

«La legislación española sobre Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de situación de cara al futuro», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 60, 1978, pp. 14-47.

GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Patrimonio cultural: protección de valores, desplazamiento de garantías», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 185-199. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11354>

LÓPEZ RAMÓN, F., «Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural», en AA. VV., *Historia de la Propiedad. Patrimonio Cultural*, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2003, pp. 525-548.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «La articulación de la participación ciudadana en las normas reguladoras de las intervenciones de conservación/restauración: espacios para la mejora y para la contención», en *Revista PH-Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 112, 2024, pp. 401-403. DOI: <https://doi.org/10.33349/2024.112.5622>

«La rehabilitación de los bienes culturales y sus límites tradicionales en la normativa del Patrimonio cultural», en MÍGUEZ MACHO, L. & PIPERATA, G. (Dirs.), *Rehabilitación urbana y protección del Patrimonio cultural*, Aranzadi, Las Rozas-Madrid, 2024, pp. 145-204.

«La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales», en SANTIAGO IGLESIAS, D.; MÍGUEZ MACHO, L. & FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 413-447.

«El afianzamiento del Respeto a la Diversidad Cultural como principio rector de las políticas culturales en el marco de un mundo globalizado: su especial incidencia en las normas jurídicas para la protección del Patrimonio cultural», *Direito Público*, núm. 54, 2013, pp. 51-72.

VIZCAÍNO PONFERRADA, M. L., «Evolución del turismo en España: el turismo cultural», *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, 2015, pp. 75-95.

YÁÑEZ LOUREIRO, R., «Museos etnográficos de ámbito local. De la tradición al olvido», *Revista Andaluza de Antropología*, núm. 16, 2019, pp. 93-111. DOI: <http://dx.doi.org/10.12795/RAA.2019.i16.05>.

CAPÍTULO V

RESILIENCIA Y GOBERNANZA DE LOS MICROMUNICIPIOS DE CASTILLA Y LEÓN

Luis Alfonso Hortelano Mínguez

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN. III. CONCEPTUALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA. IV. PROBLEMAS DE GESTIÓN MUNICIPAL. V. DISCUSIÓN. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

El actual proceso de despoblación que sufren varias Comunidades Autónomas españolas provoca la merma de habitantes de numerosos municipios y, por ende, de abundantes entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM). La desfavorable dinámica demográfica motivada por el negativo índice de crecimiento natural, fallecen más de los que nacen, y por un saldo migratorio que no es capaz de compensar las pérdidas inciden en la reducción paulatina del censo de población de los municipios de las provincias del interior nacional¹. Por estos motivos, en cada recuento padronal publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) crecen los municipios con menos de 101 habitantes, denominados de forma genérica «micromunicipios», «micro-pueblos», «microayuntamientos» o «mini municipios» como una subcatego-

¹ RECAÑO, J., «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», en *Perspectives Demográfiques*, núm. 7, 2017, pp. 1-4.

ría de los «pequeños municipios»² y, en particular, este fenómeno es muy significativo en la atomizada planta municipal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Este fenómeno, el paulatino agotamiento demográfico de un amplio número de pequeños términos municipales constituye una de las características actuales del sistema de poblamiento regional castellanoleonés³. Como consecuencia, la excesiva fragmentación, el «minifundismo» municipal y la debilidad de la estructura del poblamiento suponen un obstáculo para una correcta articulación funcional a escala regional, provincial y comarcal o supramunicipal⁴ y una adecuada gestión territorial y de los servicios públicos⁵.

La administración de los pequeños municipios, por parte de los consistorios locales, reúne aspectos de complejidad y tintes especiales para asegurar el bienestar de la ciudadanía residente en un contexto de menguantes recursos económicos. Los retos de la gestión diaria se magnifican ante los bajos presupuestos, los reducidos medios humanos y los problemas de conectividad. El mayor desafío es garantizar los servicios públicos básicos y de oferta privada con un carácter social tanto a la población vinculada residente como a la población vinculada no residente. La «población vinculada», recogida por primera vez en el Censo de Población del 2001 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), se define como «*el conjunto de personas censables que tienen algún tipo de vinculación habitual con el municipio en cuestión, ya sea porque residen allí, porque trabajan o estudian allí, o porque, no siendo su residencia habitual, suelen pasar allí ciertos periodos de tiempo (veraneos, puentes, fines de semana...)*»⁶. El concepto de población vinculada inte-

-
- 2 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.; GARCÍA DE CELIS, A. J. y DELGADO URRECHO, J. M.^a, «Situaciones y tendencias de los pequeños municipios rurales de Castilla y León», en CORTIZO ÁLVAREZ, J., REDONDO VEGA, J. M.^a y SÁNCHEZ MUÑOZ, M.^a J. (Coords.), *De la geografía rural al desarrollo local: homenaje a Antonio Maya Frades*, Universidad de León, León, 2014, pp. 479-489.
 - 3 MANERO MIGUEL, F., «La transformación del espacio regional: las políticas territoriales», en MANERO MIGUEL, F. (Coord.), *La entidad recuperada (Veinte años de Castilla y León, 1983-2003)*, Editorial Ámbito, Valladolid, 2023, pp. 191-245.
 - 4 LÓPEZ TRIGAL, L., *Geografía humana de Castilla y León*. Oikos-Tau, Barcelona, 1987; MARTÍN JIMÉNEZ, M.^a I., «Desequilibrios territoriales en la distribución de la población en Castilla y León», en HORTELANO MINGUEZ, L. A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 43-59.
 - 5 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C. y DELGADO URRECHO, J. M.^a, «Población, administración y territorio en Castilla y León: desequilibrios y desafíos del modelo de poblamiento», en *Ería: Revista cuatrimestral de Geografía*, núm. 90, 2013, pp. 5-30; BACHILLER MARTÍNEZ, J. M. y MOLINA DE LA TORRE, I., «La localización de equipamientos y servicios en el medio rural: claves para la articulación territorial de Castilla y León», en *Ería: Revista cuatrimestral de Geografía*, núm. 93, 2014, pp. 77-100.
 - 6 DELGADO URRECHO, J. M.^a y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C., «Evolución, situación actual y perspectivas de la población en los pequeños municipios españoles», en *Documentación Social*, núm. 185, 2017, pp. 37-66.

gra al concepto de población flotante que acude al municipio en puntuales épocas del año: periodos vacacionales, días festivos y fines de semana. Precisamente, a lo largo del estío, casi siempre coincidiendo con las fiestas patronales, es cuando se alcanza el punto álgido de la población estacional máxima (la población residente más la población ocasional de veranos y fines de semana) que provoca una espectacular subida de la demanda de las atenciones públicas y de las prestaciones de proximidad⁷.

La inquietud por la defensa y la supervivencia de los «micromunicipios» se ha puesto en evidencia en el marco político y en el ámbito social a raíz de la confluencia de varios hechos en la última década. En la agenda política, a partir de la celebración de la VI Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas (17 de enero de 2017), se impulsa la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico⁸ y la constitución de un grupo de trabajo interministerial, otro institucional con las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁹ y uno específico del Comisionado del Gobierno con el objetivo de afrontar la estrategia nacional frente al «reto demográfico». El fruto del trabajo conjunto será la aprobación por parte del Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2019 de las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, centradas en tres desafíos demográficos, el progresivo envejecimiento, el despoblamiento territorial y los efectos de la población flotante.

En el seno de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, el 16 de marzo de 2021 se pone en marcha el Plan de Recuperación «130 Medidas frente al Reto Demográfico»¹⁰ para el periodo 2021-2023, estructurado en 10 ejes de acción, financiado por los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y por el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. En el Eje de actuación 10. Reformas Normativas e Institucionales

7 HORTELANO MINGUEZ, L. A., «Prestación y garantía de los servicios de proximidad con un carácter social en el medio rural de Castilla y León: medida imprescindible frente al reto demográfico», en FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.), *Rural renaissance: normas, territorio y conflicto*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 249-268.

8 Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2017).

9 La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a través de la Comisión de Despoblación y Reto Demográfico, elaboró un primer informe de análisis de la evolución demográfica Población y despoblación en España 2016 (enero de 2017) y, un segundo documento, Listado de medidas para la lucha contra la despoblación de España (abril de 2017). (vid. Comisiones de Trabajo <https://www.femp.es>).

10 MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO., *Plan de Recuperación «130 Medidas frente al Reto Demográfico»*, Madrid. También, se puede consultar la Memoria de Actuaciones del Plan 130 por Ministerios (vid. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>).

para abordar el Reto Demográfico, se contempla la medida 10.1. Redacción del Estatuto básico de los pequeños municipios con los siguientes objetivos: Contribuir a la fijación de la población en el territorio, a fin de frenar el vaciamiento de la España interior; Establecer mecanismos que garanticen el funcionamiento democrático de sus instituciones de gobierno, para la realización efectiva del Estado democrático y Favorecer una prestación de los servicios públicos locales en términos tales que aseguren una adecuada calidad de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, a fin de garantizar así la realización efectiva del Estado social.

Por último, el debate social se ha canalizado a través de las plataformas ciudadanas rurales, agrupadas bajo el movimiento cívico la «Revuelta de la España Vacuada», que exigen igualdad de derechos, equilibrio territorial y medidas efectivas contra la despoblación. Los colectivos se manifestaron en Madrid el 31 de marzo de 2019 y, posteriormente, la plataforma ha registrado en el Congreso de los Diputados un plan de acción «*Modelo de Desarrollo de la España Vacuada*»¹¹ con 101 medidas distribuidas en los siguientes mesas: Reformulación de las actuales políticas de equilibrio y cohesión territorial; Priorizar la ejecución de infraestructuras pendientes y telecomunicaciones; Impulsar la actividad económica, la creación de talento y el emprendimiento; Servicios a la población y vivienda; Empoderamiento, cambio de imagen y fortalecimiento de las comunidades locales y Puesta en valor del sector primario. Algunas de las líneas de acción y directrices, encasilladas en cada uno de los bloques temáticos, afectan a la gestión de los «micromunicipios» (por ejemplo, el Pacto de Estado contra la Despoblación; el Plan 100/30/30 para garantizar el acceso a la conectividad de banda ancha, infraestructuras y servicios públicos cercanos a las personas de las zonas despobladas o la Creación de una oficina técnica en materia de gestión y optimización del acceso municipal a los recursos).

II. Metodología y fuentes de información

El estudio del «reto demográfico» de los territorios del interior nacional en estas dos primeras décadas del siglo XXI, desde diferentes visiones por parte de varias disciplinas científicas (derecho, economía, geografía, sociología, etc.), constituye una línea de investigación emergente e innovadora. Al tratarse de un tema poliédrico, el tratamiento de los múltiples vértices temáticos se enfoca bien mediante una única mirada bien con una perspectiva multidisciplinar, interdisciplinar y transdisciplinar. El estudio del «reto demográfico» de la «España vaciada» abarca una serie de temas derivados de la pérdida de población como el envejecimiento, la gestión de las migraciones

11 REVUELTA DE LA ESPAÑA VACIADA., *Modelo de Desarrollo de la España Vacuada*, Madrid. (vid. <https://xn--revueltaespaavaciada-f7b.org/tag/modelo-de-desarrollo>).

y la despoblación rural¹². Además, se han sumado otros aspectos imbricados con los anteriores porque no son compartimentos estancos, por ejemplo, la segunda oleada de la despoblación¹³, la fuga de talento¹⁴, las políticas sociales aplicadas al envejecimiento, la accesibilidad a los servicios públicos¹⁵ o el diseño de políticas y estrategias de lucha contra la despoblación¹⁶. La principal aportación de la ciencia geográfica para hacer frente al «reto demográfico» está centrada en la respuesta que ofrece una nueva relectura de la «cultura del territorio» y la ordenación del territorio a diferentes escalas y enfoques sectoriales¹⁷. Los estudios geográficos clásicos sobre la población de un municipio o de una comarca evaluaban la evolución de los efectivos humanos, la dinámica natural, el saldo migratorio, la estructura por sexo y edad, la relación con la actividad y la distribución de la población por el territorio (modelo de poblamiento); así como, la interpretación de las posibles causas y las sinergias con el resto de variables del sistema territorial, económico y cultural.

Al analizar los problemas de una subcategoría específica de la malla municipal en Castilla y León, los «micromunicipios» con menos de 101 habitantes, hemos utilizado una metodología cuantitativa y descriptiva con el apoyo de la base de datos demográfica a escala local. Por tanto, la fuente primaria

-
- 12 CAMARERO RIOJA, L., «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual», en *Panorama Social*, núm. 31, 2020, pp. 47-73; PINILLA NAVARRO, V. J., «El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 176, 2023, pp. 146-161.
 - 13 LÓPEZ GONZÁLEZ, A., «Vulnerabilidad demográfica y distancia a grandes ciudades: Consecuencias sobre la población adulta-joven en Castilla y León», en *Estudios Geográficos*, vol. 291, núm. 82, 2021.
 - 14 GONZÁLEZ-LEONARDO, M. y LÓPEZ-GAY, A., «Emigración y fuga de talento en Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm.80, 2612, 2019; GONZÁLEZ-LEONARDO, M. y LÓPEZ-GAY, A., «Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación», en *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 31, 2021, pp. 7-42.
 - 15 BACHILLER MARTÍNEZ, J. M. y MOLINA DE LA TORRE, I., «La localización de equipamientos y servicios en el medio rural: claves para la articulación territorial de Castilla y León», en *Ería: Revista cuatrimestral de Geografía*, núm. 93, 2014, pp. 77-100.
 - 16 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021; HORTELANO MÍNGUEZ, L. A., «Propuesta de diseño y elaboración de la estrategia autonómica frente al reto demográfico de Castilla y León», en FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dir.), *Rural renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 147-164.
 - 17 MORALES MATOS, G.; MÉNDEZ GARCÍA, B. y J PLAZA GUTIÉRREZ, J. I., «Castilla y León. Las comarcas como base operativa y para una eventual reducción municipal: el caso práctico de Burgos», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 177, 2022; HORTELANO MÍNGUEZ, L. A., «Los retos demográficos de Castilla y León para el siglo XXI», en HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 23-42.

de referencia es el Instituto Nacional de Estadística (INE) que suministra el número de habitantes registrados en el Padrón Municipal de Habitantes y la relación detallada de las entidades singulares con la población recogida en el Nomenclátor¹⁸. Además, las cifras de la población estacional máxima se han obtenido de la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL)¹⁹ del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática para los años 2000 y 2021. También, para lograr el objetivo principal del estudio, hemos utilizado la cartografía base de los límites administrativos del Instituto Geográfico Nacional (IGN), gestionada mediante el uso del Sistema de Información Geográfica (QGIS), que permite la representación cartográfica de las variables georreferenciadas. Finalmente, la relación bibliográfica y los textos normativos han ayudado para la clasificación y la categorización de los municipios por estratos.

III. Conceptualización y distribución geográfica

Las investigaciones académicas no se han puesto de acuerdo a la hora de establecer el umbral para definir el concepto de municipios pequeños, medianos o grandes. Algunas instituciones y expertos, de forma arbitraria, identifican los «pequeños municipios» o «pequeños pueblos» como aquellos menores de 1.000 habitantes y, en otras ocasiones, a los inferiores de 5.000 habitantes localizados en el ámbito rural fuera de las áreas periurbanas y alejados de la influencia de las ciudades. Del mismo modo, dentro de los pequeños municipios establecen tres subcategorías: 501-1.000 habitantes; 101-500 habitantes y menos de 101 habitantes. En concreto, el grupo de los «micromunicipios», «micropueblos» o «microayuntamientos», objeto de este estudio, se corresponde con los del nivel de tamaño inferior a los 101 habitantes.

Desde el punto de vista administrativo, tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local como la Ley 13/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local hacen referencia a los municipios con más y con menos de 5.000 habitantes en ámbitos como la organización, la prestación de servicios públicos obli-

18 NATERA RIVAS, J. J.; BATISTA ZAMORA, A. E. y LARRUBIA VARGAS, R., «Sobre el empleo del Nomenclátor para el estudio de la distribución espacial de la población en municipios pequeños frente al seccionado censal», en *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 51, 2021, pp. 63-88.

19 Artículo 4.2 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales (BOE n.º 166, de 12 julio 2003). La finalidad de la encuesta es conocer la situación de las infraestructuras y equipamientos de competencia municipal, formando un inventario de ámbito nacional, de carácter censal, con información precisa y sistematizada de los municipios con población inferior a 50.000 habitantes.

gatorios o la creación de nuevos municipios. Los profesionales del derecho administrativo admiten que un municipio pequeño tiene una población inferior a 5.000 habitantes, aunque se dan diversas circunstancias en función del número de habitantes, de la localización geográfica y de la estructura de la base económica. Incluso, hay que tener en cuenta el índice de envejecimiento, la densidad de población y la dispersión de los habitantes en varias entidades²⁰. Por tanto, aunque desde el punto de vista normativo se considera pequeño municipio al que registra menos de 5.000 habitantes existe un amplio espectro de situación en cada Comunidad Autónoma. En el artículo 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se define el «municipio rural de pequeño tamaño» como «el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural»²¹.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), independientemente de la categorización de los municipios establecida por el tamaño, define como municipios rurales los que no superan los 2.000 habitantes y como urbanos los de más de 10.000 habitantes. La región cuenta con 2.248 municipios distribuidos, según los diversos umbrales de población, de la siguiente manera: 24 municipios mayores de 10.000 habitantes (1,07 %) que engloban a las capitales de provincia y ciudades medias y pequeñas, áreas periurbanas y zonas influenciadas por la presión urbana; 102 municipios entre 2.000-10.000 habitantes (4,54 %) y 2.122 municipios con menos de 2.000 habitantes (94,40 %). Sin embargo, la población regional se distribuye en 6.181 asentamientos o entidades de población²², según el Nomenclátor del padrón de habitantes del 2024, con diferente categoría (ciudad, villa,

20 CARBONELL PORRAS, E., «Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*, 2023, pp. 269-303.

21 También, en el artículo 3 define como medio rural, «el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²» (vid. Contrastar con las siguientes referencias bibliográficas: REIG MARTÍNEZ, E.; GOERLICH GISBERT, F. J. y CANTARINO MARTÍ, I., *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*. Fundación BBVA, Bilbao, 2016; MOLINERO HERNANDO, F., «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación», en *Cuadernos Geográficos*, vol. 3, núm. 58, 2019, pp. 19-56; MOLINERO HERNANDO, F., «Dinámica, discursos, valores y representaciones: la diferenciación del espacio rural», en BARAJA RODRÍGUEZ, E. y MOLINERO HERNANDO, F. (Coords.), *Espacios rurales y retos demográficos. Una mirada desde los territorios de la despoblación*, Grupo de Geografía Rural de la Asociación Española de Geografía, Madrid, 2021, pp. 7-37; MOLINERO HERNANDO, F. y ALARIO TRIGUEROS, M., *Una mirada geográfica a la España rural*, Editorial Revives, Madrid, 2022.

22 La Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL), del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, considera Entidad singular de población cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.

lugar o aldea y, a falta de ella, la que responde a su origen y características: alquería, caserío, barrio, urbanización, poblado de colonización, estación de ferrocarril, monasterio, etc.).

Al comenzar la presente centuria en el medio rural de Castilla y León, 439 municipios no alcanzaban los 101 empadronados (19,54 % de los municipios) y, hoy en día, 754 municipios no superan dicho umbral (33,54 %). La población residente en estos pequeños municipios asciende a 43.445 habitantes (1,82 % de la población de la Comunidad Autónoma) (Tabla 1). La localización geográfica de los «micromunicipios», inicialmente se circunscribía a las áreas periféricas de la región (cíngulo montañoso, páramos de transición y penillanura), pero en la actualidad, también se ubican en las campiñas del norte y del sur del Duero. A una escala intermedia subprovincial, en base a las comarcas agrarias, existe una mayor concentración en Arévalo-Madrigal y Ávila (Ávila), Demanda y Bureba-Ebro (Burgos), Campos (Palencia), La Sierra y Vitigudino (Salamanca), Sepúlveda (Segovia), Campos de Gómara y Tierras Altas y Valles del Tera (Soria), Tierra de Campos (Valladolid) y Campos-Pan (Zamora).

Tabla 1. Número de municipios con menos de 101 habitantes, 2000-2024.

Provincias	Padrón de habitantes 2000			Padrón de habitantes 2024		
	< 101 hab.	%	Municipios	< 101 hab.	%	Municipios
Ávila	38	15,32	248	106	42,74	248
Burgos	128	34,50	371	170	45,82	371
León	1	0,47	211	6	2,84	211
Palencia	47	24,61	191	77	40,31	191
Salamanca	34	9,39	362	97	26,80	362
Segovia	58	27,88	208	82	39,23	209
Soria	86	46,99	183	117	63,93	183
Valladolid	37	16,44	225	63	28,00	225
Zamora	10	4,03	248	36	14,52	248
Castilla y León	439	19,54	2.247	754	33,54	2.248

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Padrón de habitantes a 1 de enero de 2000 y 2024.

Desde hace décadas, los «micromunicipios» del medio rural aumentan su población estacional residente de forma significativa, generalmente con en el estío, cuando se alcanza el máximo por la llegada de veraneantes y visitantes para pasar unos días de vacaciones y participar de las fiestas locales²³.

23 RAMÍREZ ESTÉVEZ, G., «Macropoblamiento y despoblación en Castilla y León», en MANERO MIGUEL, F. (Coord.), *Espacio natural y dinámicas territoriales. Homenaje al Dr. D. Jesús García Fernández*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2001, pp. 625-641.

La estimación del crecimiento de la población de los municipios se ha realizado a partir del dato de la población estacional máxima aportado por la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL). La población estacional máxima representa una cifra estimada ponderadamente a partir de las evoluciones demográficas periódicas (veranos y fines de semana), observadas en los últimos años por los técnicos de las Diputaciones responsables de realizar el cuestionario, y comprende el total de la población residente habitual más la ocasional²⁴. Por unas causas u otras, los «micromunicipios» cobran vida al reabrirse muchas casas familiares y segundas residencias cerradas durante el resto del año y, algunos expertos, hablan de un «renacimiento» temporal que sirve de ayuda al sostenimiento de las haciendas locales (ingreso por pago de licencias y tasas municipales) y de múltiples empresas de construcción y de servicios²⁵. Además, la población ocasional contribuye al mantenimiento de los inmuebles, del patrimonio cultural material e inmaterial y de la urbanización de los asentamientos. En cambio, también apuntan efectos negativos al requerir más servicios en esos momentos puntuales para los que estos municipios no están dotados suficientemente.

El análisis de los datos nos muestra que los municipios menores de 101 habitantes de Castilla y León duplican la población residente en la estación veraniega y, en algunos casos, triplican el número de vecinos (Tabla 2). A lo largo de este siglo, se ha producido una considerable subida de la población estacional máxima que soportan los «micromunicipios» por el aumento del número de municipios con menos de 101 habitantes y por la mera localización en el medio rural que ofrece amplias posibilidades de trabajo y de recreo. El fenómeno de la población flotante o población ocasional que se desplaza al medio rural en los fines de semana, puentes, festividades y verano forma parte de los procesos de la «nueva ruralidad» asociado con las dinámicas de la globalización²⁶. En concreto, los «micromunicipios» están destinados a transformarse en segundas residencias y destinos de turismo rural para el ocio.

24 Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL). Metodología y documentación. Manual de Instrucciones. (Vid. https://mpt.gob.es/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/eiel/Metodolog-a-y-documentaci-n.html).

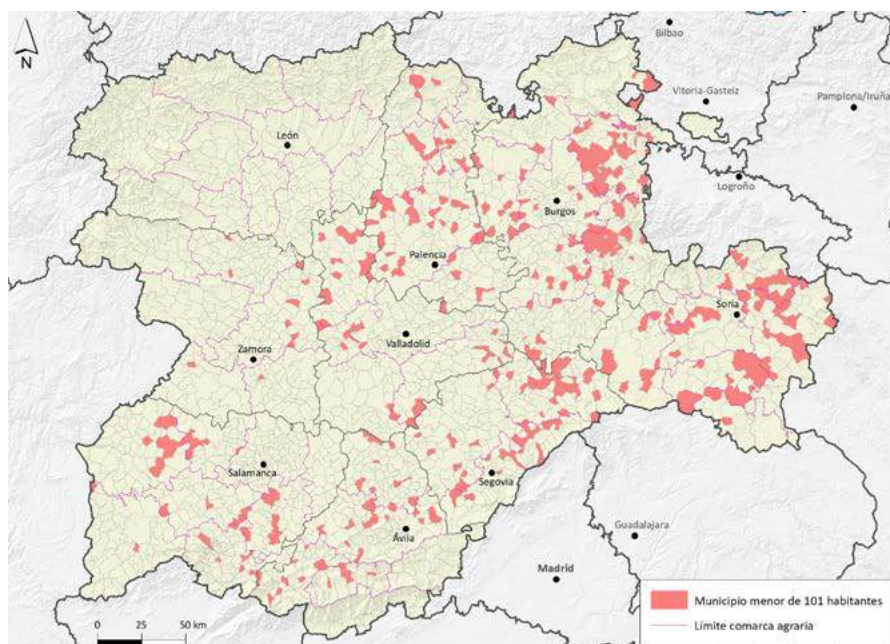
25 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.; GARCÍA DE CELIS, A. J. y DELGADO URRECHO, J. M.^a, «Situaciones y tendencias de los pequeños municipios rurales de Castilla y León», en CORTIZO ÁLVAREZ, J., REDONDO VEGA, J. M.^a y SÁNCHEZ MUÑOZ, M.^a J. (Coords.), *De la geografía rural al desarrollo local: homenaje a Antonio Maya Frades*, Universidad de León, León, 2014, pp. 479-489.

26 ALARIO TRIGUEROS, M., MOLINERO HERNANDO, F. y MORALES PRIETO, E., «La persistencia de la dualidad rural y el valor de la nueva ruralidad en Castilla y León (España)», en *Investigaciones Geográficas*, núm. 70, 2018, pp. 9-30.

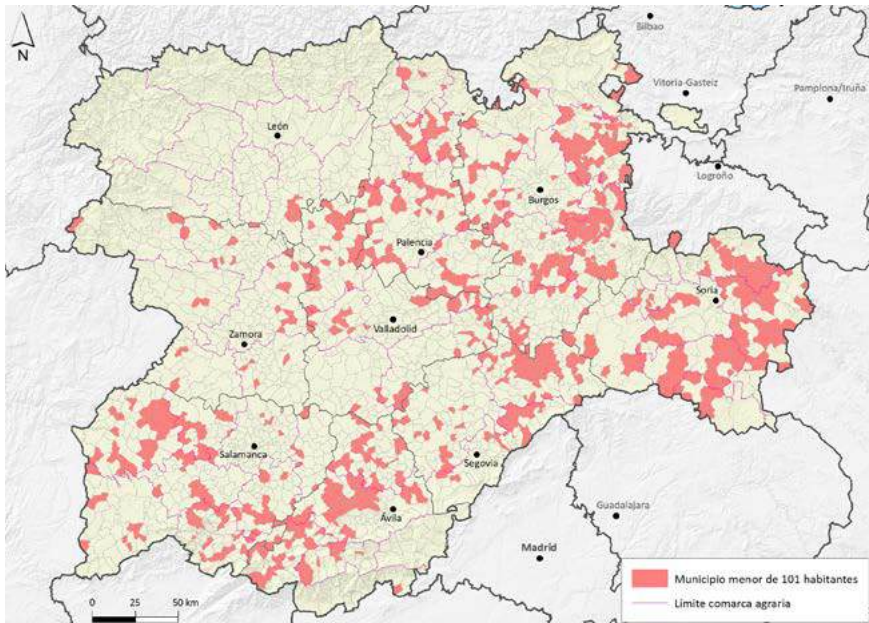
Tabla 2. Variación población empadronada, población ocasional y población estacional máxima en 2000 y 2021.

Provincias	Padrón de habitantes 2000			Padrón de habitantes 2021		
	Empadronada	Flotante/Ocasional	Estacional máxima	Empadronada	Flotante/Ocasional	Estacional máxima
Ávila	2.547	6.587	9.134	6.500	34.104	40.604
Burgos	8.123	19.356	27.479	9.417	23.873	33.290
León	77	43	120	405	555	960
Palencia	3.283	5.014	8.297	4.450	11.432	15.882
Salamanca	2.219	3.173	5.392	6.696	8.813	15.509
Segovia	3.812	10.242	14.054	4.512	19.327	23.839
Soria	4.444	12.001	16.445	5.010	24.849	29.859
Valladolid	2.446	2.669	5.115	3.853	4.092	7.945
Zamora	866	804	1.670	2.602	7.123	9.725
Castilla y León	27.817	59.889	87.706	43.445	134.168	177.613

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Padrón de habitantes 2000 y 2021 y Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) 2000 y 2021.



Mapa 1.- Distribución de los municipios menores de 101 habitantes, 2000



Mapa 2.- Distribución de los municipios menores de 101 habitantes, 2024

IV. Problemas de gestión municipal

Los problemas de los micromunicipios con menos de 101 habitantes están relacionados con la gestión condicionada por los débiles presupuestos que incide de forma negativa en la calidad de vida de los vecinos. La disminución de habitantes en los municipios repercute de forma directa en el volumen de ingresos obtenidos principalmente por los tributos directos del Estado, las convocatorias de la Junta de Castilla y León (Plan de Cooperación Económica Local, Fondo de Cohesión Territorial, etc.), las subvenciones de la Diputación Provincial (Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal) y las rentas de los bienes municipales (alquiler y explotación de terreno forestal, prados naturales, comunales, aprovechamiento cinegético, recursos mineros, energías renovables, etc.). Los limitados recursos económicos condicionan el desarrollo de los proyectos de rehabilitación de edificios públicos, la eliminación de barreras arquitectónicas, la reforma de instalaciones deportivas, parques y zonas verdes, la ampliación del cementerio y el mantenimiento de bienes del patrimonio cultural etnográfico en desuso (fuentes, lavaderos, potros de herrar, etc.); así como, la renovación de las redes de abastecimiento y de saneamiento de agua, el funcionamiento de la depuradora de agua, la incorporación de la optimización energética en espacios públicos, la modernización del alumbrado público con luminarias led, la pavimentación de nuevas vías y el arreglo de caminos agrícolas.

Además, una amplia variedad de servicios públicos básicos que están influenciados por el conjunto poblacional se ven alterados: sanidad, educación, servicios sociales y transporte público. Las consultas del médico de familia y de la enfermera se restringen a una hora por semana en el Consultorio de Atención Primaria y, en el caso de urgencia, tienen que trasladarse a los Centros de Salud. A raíz de la pandemia de la Covid-19, en muchas ocasiones se ha eliminado el servicio médico y de enfermería obligatorio semanal y se ha establecido la cita previa. La educación de los escolares con el cierre de las escuelas está centralizada en las cabeceras comarcales que cuentan con los equipamientos educativos. Los servicios de transporte de concesión pública a las empresas han minimizado las paradas y, en muchas ocasiones, trabajan a la demanda.

La ausencia más patente de servicios está vinculada con la falta de tienda, bar, farmacia, banco o gasolinera. El cierre de los comercios de productos básicos en los pueblos más pequeños por jubilación, falta de relevo generacional o baja rentabilidad se solventa con la asistencia de empresas de venta ambulante, reparto a domicilio, compra por internet y visita a supermercados de los centros comarcales. Los vendedores itinerantes abastecen algunos días a las entidades de población de pan, fruta y verdura, pescados y congelados, carnes frescas, ropa, calzado y bombonas de gas butano y, mediante bibliocajeros, dinero en efectivo. En contados casos, los microayuntamientos han tomado la iniciativa de dotar al pueblo con un local de convivencia y de ocio y de venta de productos de primera necesidad con variadas fórmulas de cesión.

Finalmente, la administración del consistorio por parte de la secretaría es gracias a la dedicación parcial y compartida con otros ayuntamientos. La contratación de personal auxiliar por parte de la administración local, como un alguacil/a, un operario o un peón municipal, resulta complicado si no es mediante cofinanciación con otra institución que facilita la incorporación de un trabajador en paro por determinados periodos al año (por ejemplo, el Programa ELTUR de la Junta de Castilla y León o los planes de apoyo municipales de las diputaciones provinciales).



Figura 1.- Ayuntamiento y Rollo de Justicia de Jaramillo Quemado (Burgos). El municipio cuenta con 10 habitantes empadronados y en el estío pasa al centenar de habitantes.



Figura 2.- Casa Consistorial y Consultorio Local de Gilbuena (Ávila). El municipio gestiona los servicios para 47 habitantes censados pero en verano alcanza una población máxima de 400 habitantes.

V. Discusión

La paulatina reducción de habitantes y las negativas características de la dinámica demográfica de los «micromunicipios» o «microayuntamientos», así como, la debilidad económica de las propias entidades y las dificultades para garantizar los servicios públicos esenciales, constituyen los principales problemas. La discusión se plantea a la hora de buscar soluciones que para algunos expertos pasan por redimensionar la planta local mediante la reducción de términos municipales, la creación y potenciación de las comarcas o la constitución de otras entidades de gestión de servicios en línea con un modelo territorial planificado desde la normativa de la ordenación del territorio²⁷. El planteamiento de fusionar municipios pequeños, derivado de la crisis económica del 2008 y de la reforma de las administraciones públicas, encuentra su base legal en el artículo 13.4 de la Ley 13/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y en las respectivas normativas autonómicas sobre el régimen de la administración local. Hasta el momento, tan sólo se han producido las fusiones voluntarias de los municipios gallegos de Oza-Cesuras²⁸ y Cerdedo-Cotobade²⁹ con el fin

27 LLORENTE AGUADO, T. y MOLINA SAORÍN, J., «Reorganización administrativa territorial como estrategia para optimizar la estructura de la Administración local», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 1, núm. 36, 2016, pp. 91-108.

28 Decreto 83/2013, de 6 de junio, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Oza dos Ríos y Cesuras y se constituye el municipio de Oza-Cesuras (DOG n.º 108, de 7 de junio de 2013).

29 Decreto 134/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Cerdedo y Cotobade y se constituye el municipio de Cerdedo-Cotobade (DOG n.º 197, de 17 de octubre de 2016).

de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. También, los municipios pacenses de Don Benito y de Villanueva de la Serena, con el propósito de fortalecer la economía de la nueva área urbana resultante, han firmado un protocolo de fusión a concluir en el año 2027. Por tanto, salvo un cambio drástico en las posiciones políticas, las orientaciones normativas no pasan de ser recomendaciones de cara a la supresión de municipios.

Por otra parte, la línea de trabajo y respuesta a los municipios de menores dimensiones, desde una perspectiva de mantenimiento de la población y refuerzo de los servicios, sería la reforma del régimen jurídico de los municipios pequeños con la finalidad de mejorar su gestión. El establecimiento de un Estatuto Básico de Pequeños Municipios estaba recogido en el plan normativo del Gobierno para 2020 donde alude a la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local. Tras el debate en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado³⁰, en su sesión celebrada el día 18 de febrero de 2021, se insta al Gobierno a culminar los procesos de elaboración de un anteproyecto de Ley que regule el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población de manera que, a través de esta regulación: 1. Se facilite la fijación de población en los municipios de menor población, más afectados por el reto demográfico, en el territorio estatal; 2. Se afiance la calidad democrática de los municipios de menor población y se favorezca un funcionamiento acorde a sus circunstancias; 3. Se mejore la prestación de servicios públicos en estos municipios, de modo que se garanticen su calidad y las condiciones de vida de la ciudadanía en su conjunto, con independencia del territorio en el que residan; 4. Se articulen los mecanismos legales oportunos para que estos municipios, preservando su autonomía local, cuenten con las herramientas jurídicas y de gestión necesarias y adaptadas a su situación para poder prestar dichos servicios; y 5. Que en el plazo máximo de seis meses se apruebe el documento final de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

Como consecuencia, esta opción está planteada en el Plan de Recuperación «130 Medidas frente al Reto Demográfico», como desarrollo de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, con la elaboración y aprobación del Estatuto básico para los municipios de menor población. La última aportación ha sido la presentación, el 10 de enero de 2022, del «anteproyecto de ley de régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas», elaborado por el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. La medida conlleva la reforma de varias normativas y, sin ningún avance, parece que ha decaído el interés del gobierno.

30 MOCIÓN DE LA COMISIÓN DE ENTIDADES LOCALES DEL SENADO. Del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se insta al Gobierno a elaborar un anteproyecto de ley mediante el que se apruebe un Estatuto básico para los municipios de menor población (Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 153, de 11 de marzo de 2021).

VI. Conclusiones

Las investigaciones sobre el sistema del poblamiento en Castilla y León pone en evidencia la atomización y la disfuncionalidad municipal, una estructura heredada desde la época medieval, donde juegan un papel destacado los «micromunicipios» en la vertebración del medio rural de la región más extensa de España. Según los datos actuales, en 24 municipios urbanos (con más de 10.000 habitantes) de la Comunidad Autónoma de Castilla y León residen 1.367.075 habitantes (57,24 %) y ocupan apenas 2.729,28 km² (2,90 % del territorio). En cambio, en 2.122 municipios rurales (menos de 2.000 habitantes), con una extensión de 82.342,68 km² (87,39 %), están censados 582.914 habitantes (24,41 %). En el grupo de municipios rurales, en lo que va de este nuevo siglo crece la subcategoría de «micromunicipios» (con menos de 101 habitantes) hasta alcanzar un registro de 754 municipios con 43.445 empadronados³¹ pero soportan una población ocasional o flotante de 134.168 habitantes con los mismos recursos humanos y económicos a lo largo de todo el año.

La primera consideración a tener en cuenta asociada a los «micromunicipios» del medio rural castellanoleonés es la formidable resistencia a desaparecer³² a pesar de los numerosos problemas y obstáculos que deben superar por la continuada pérdida de habitantes, el éxodo de los jóvenes, el imparable ritmo de envejecimiento de los residentes y la escasez de recursos financieros para el cumplimiento de las competencias locales. La única solución surgida desde de la administración central ha sido impulsar la reforma de la malla local a partir de la reducción voluntaria e incentivada de municipios mediante fusiones con el fin de reducir costes económicos, pero sin evaluar los posibles impactos territoriales, sociales y culturales³³. La otra alternativa, consiste en la propuesta del Estatuto básico para los municipios de menor población, paralizada desde el año 2022, que busca fijar a la población, asegurar una apropiada prestación de servicios básicos y avanzar en la simplificación normativa y administrativa con el fin de facilitar la gestión de los consistorios³⁴.

31 MARTÍN JIMÉNEZ, M.^º I. y HORTELANO MÍNGUEZ, L. A., «Dinámica demográfica», en *Informe sobre la Situación económica y social de Castilla y León en 2023*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2024, pp. 978-1017.

32 RAMÍREZ ESTÉVEZ, G., «Macropoblamiento y despoblación en Castilla y León», en MANERO MIGUEL, F. (Coord.), *Espacio natural y dinámicas territoriales. Homenaje al Dr. D. Jesús García Fernández*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2001, pp. 625-641.

33 REBOLLO PUIG, M., «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (reALA)*, núm. 308, 2008, pp. 151-205; CARBONELL PORRAS, E., «Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022, 2023*, pp. 269-303.

34 ALMEIDA CERREDA, M., «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (reALA)*, núm. 19, 2023, pp. 59-81.

La segunda reflexión sobre los «micromunicipios» está asociada con el modelo de gobernanza de proximidad y cercanía³⁵. La gestión municipal ofrece aspectos positivos por el conocimiento personal de los vecinos, la ayuda mutua y la convivencia intergeneracional. Por otro lado, la parte negativa es que en el equipo de gobierno municipal (con tres miembros) recae la responsabilidad del funcionamiento de todos los recursos y espacios y de solventar los problemas cotidianos en pos del bienestar ciudadano. La dedicación de los miembros del consistorio a tiempo completo, no remunerada, encuentra respaldo en la asociación cultural que organiza las actividades lúdicas y festivas en muchas ocasiones. Los regidores reclaman más apoyo del resto de instituciones para poder garantizar servicios de competencia local de calidad (colocación de edictos, tratamiento del depósito y fugas de agua, limpieza de calles, etc.) y sacar adelante proyectos para fijar y atraer nuevos pobladores (ayudas a la natalidad, integración de inmigrantes, rehabilitación de viviendas, recuperación del patrimonio natural y cultural, dotación de paseos y carril-bici, etc.).

Para terminar con esperanza y optimismo, también se han producido en estas dos décadas del siglo XXI una revitalización en un puñado de «micromunicipios» que han ganado población y han sobrepasado en el padrón los 101 habitantes. Por diferentes causas, se ha producido la atracción y asentamiento de nuevos vecinos, principalmente por las oportunidades laborales de actividades relacionadas con las producciones vitivinícolas o el turismo rural, la localización estratégica cercana a las capitales de provincia, ciudades medias y núcleos con mayor dotación de servicios, las repercusiones de la pandemia de la Covid-19, el retorno de personas mayores o de mediana edad jubiladas que en su día habían emigrado, la disponibilidad de vivienda (en venta o alquiler social) y el acceso a la conectividad rápida con fibra óptica y wifi municipal para el teletrabajo.

VII. Bibliografía

ALARIO TRIGUEROS, M., MOLINERO HERNANDO, F. y MORALES PRIETO, E., «La persistencia de la dualidad rural y el valor de la nueva ruralidad en Castilla y León (España)», en *Investigaciones Geográficas*, núm. 70, 2018, pp. 9-30.

ALMEIDA CERREDA, M., «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (reALA)*, núm. 19, 2023, pp. 59-81.

35 FERNANDO PABLO, M. M., «Inframunicipalismo y gobierno del territorio en Castilla y León», en RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. (Dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 175-206.

- BACHILLER MARTÍNEZ, J. M.** y **MOLINA DE LA TORRE, I.**, «La localización de equipamientos y servicios en el medio rural: claves para la articulación territorial de Castilla y León», en *Ería: Revista cuatrimestral de Geografía*, núm. 93, 2014, pp. 77-100.
- CAMARERO RIOJA, L.**, «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual», en *Panorama Social*, núm. 31, 2020, pp. 47-73.
- CARBONELL PORRAS, E.**, «Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022, 2023*, pp. 269-303.
- DELGADO URRECHO, J. M.^a** (Dir.), *Población y poblamiento en Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2012.
- DELGADO URRECHO, J. M.^a** y **MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.**, «Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular. Análisis de la situación en Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, 2014, pp. 207-229.
- DELGADO URRECHO, J. M.^a** y **MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.**, «Evolución, situación actual y perspectivas de la población en los pequeños municipios españoles», en *Documentación Social*, núm. 185, 2017, pp. 37-66.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.**, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- FERNANDO PABLO, M. M.**, «Inframunicipalismo y gobierno del territorio en Castilla y León», en RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. (Dirs.), *Derecho Local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 175-206.
- GARCÍA MERINO, L. V.** (Dir.), *Pequeños municipios. Espacios rurales. Ordenación, gestión y conservación de los espacios rurales y sus posibilidades de desarrollo*, Centro de Estudios Rurales, Universidad de Cantabria, Santander, 1996.
- GONZÁLEZ-LEONARDO, M.** y **LÓPEZ-GAY, A.**, «Emigración y fuga de talento en Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, vol. 2612, núm. 80, 2019.
- GONZÁLEZ-LEONARDO, M.** y **LÓPEZ-GAY, A.**, «Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación», en *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 31, 2021, pp. 7-42.
- HORTELANO MINGUEZ, L. A.**, «Propuesta de diseño y elaboración de la estrategia autonómica frente al reto demográfico de Castilla y León», en FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.), *Rural renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 147-164.

- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A.**, «Los retos demográficos de Castilla y León para el siglo XXI», en HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 23-42.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A.**, «Prestación y garantía de los servicios de proximidad con un carácter social en el medio rural de Castilla y León: medida imprescindible frente al reto demográfico», en FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.), *Rural renaissance: normas, territorio y conflicto*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 249-268.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, A.** «Vulnerabilidad demográfica y distancia a grandes ciudades: Consecuencias sobre la población adulta-joven en Castilla y León», en *Estudios Geográficos*, vol. 291, núm. 82, 2021.
- LÓPEZ TRIGAL, L.** *Geografía humana de Castilla y León*. Oikos-Tau, Barcelona, 1987.
- LLORENTE AGUADO, T.** y **MOLINA SAORÍN, J.**, «Reorganización administrativa territorial como estrategia para optimizar la estructura de la Administración local», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 1, núm. 36, 2016, pp. 91-108.
- MANERO MIGUEL, F.**, «La transformación del espacio regional: las políticas territoriales», en MANERO MIGUEL, F. (Coord.), *La entidad recuperada (Veinte años de Castilla y León, 1983-2003)*, Editorial Ámbito, Valladolid, 2023, pp. 191-245.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M.^a I.**, «Desequilibrios territoriales en la distribución de la población en Castilla y León», en HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 43-59.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M.^a I.** y **HORTELANO MÍNGUEZ, L. A.**, «Dinámica demográfica», en *Informe sobre la Situación económica y social de Castilla y León en 2023*, Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2024, pp. 978-1017.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.** y **DELGADO URRECHO, J. M.^a**, «Población, administración y territorio en Castilla y León: desequilibrios y desafíos del modelo de poblamiento», en *Ería: Revista cuatrimestral de Geografía*, núm. 90, 2013, pp. 5-30.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.**, **GARCÍA DE CELIS, A. J.** y **DELGADO URRECHO, J. M.^a**, «Situaciones y tendencias de los pequeños municipios rurales de Castilla y León», en CORTIZO ÁLVAREZ, J., REDONDO VEGA, J. M.^a y SÁNCHEZ MUÑOZ, M.^a J. (Coords.), *De la geografía rural al desarrollo local: homenaje a Antonio Maya Frades*, Universidad de León, León, 2014, pp. 479-489.
- MOLINA DE LA TORRE, I.** y **MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.**, «La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica:

una revisión desde la Geografía», en *Polígonos, Revista de Geografía*, núm. 26, 2014, pp. 277-320.

- MOLINERO HERNANDO, F.**, «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación», en *Cuadernos Geográficos*, vol. 3, núm. 58, 2019, pp. 19-56.
- MOLINERO HERNANDO, F.**, «Dinámica, discursos, valores y representaciones: la diferenciación del espacio rural», en BARAJA RODRÍGUEZ, E. y MOLINERO HERNANDO, F. (Coords.), *Espacios rurales y retos demográficos. Una mirada desde los territorios de la despoblación*, Grupo de Geografía Rural de la Asociación Española de Geografía, Madrid, 2021, pp. 7-37.
- MOLINERO HERNANDO, F.** y **ALARIO TRIGUEROS, M.**, *Una mirada geográfica a la España rural*. Editorial Revives, Madrid, 2022.
- MORALES MATOS, G.; MÉNDEZ GARCÍA, B.** y **J PLAZA GUTIÉRREZ, J. I.**, «Castilla y León. Las comarcas como base operativa y para una eventual reducción municipal: el caso práctico de Burgos», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 177, 2022.
- NATERA RIVAS, J. J.; BATISTA ZAMORA, A. E.** y **LARRUBIA VARGAS, R.**, «Sobre el empleo del Nomenclátor para el estudio de la distribución espacial de la población en municipios pequeños frente al seccionado censal», en *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 51, 2021, pp. 63-88.
- PÉREZ DÍAZ, A.**, «Los pequeños municipios ante los retos del desarrollo», en *Norba. Revista de Geografía*, vol. XI, 2006, pp. 183-197.
- PINILLA NAVARRO, V. J.**, «El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 176, 2023, pp. 146-161.
- RAMÍREZ ESTÉVEZ, G.**, «Macropoblamiento y despoblación en Castilla y León», en MANERO MIGUEL, F. (Coord.), *Espacio natural y dinámicas territoriales. Homenaje al Dr. D. Jesús García Fernández*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2001, pp. 625-641.
- REBOLLO PUIG, M.**, «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (reALA)*, núm. 308, 2008, pp. 151-205.
- RECAÑO, J.**, «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», en *Perspectives Demográfiques*, núm. 7, 2017, pp. 1-4.
- REIG MARTÍNEZ, E.; GOERLICH GISBERT, F. J.** y **CANTARINO MARTÍ, I.**, *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*. Fundación BBVA, Bilbao, 2016.

CAPÍTULO VI

LA GESTIÓN (IR)REGULAR DE LOS VERTIDOS: DESDE EL LÓGICO IDEARIO AL CÓDIGO PENAL

Alicia Rodríguez Sánchez

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL. III. MARCO NORMATIVO. 1. *Normativa europea*. 2. *Normativa española*. 3. *Coordinación*. IV. TIPOLOGÍAS DE VERTIDOS E IMPLICACIONES JURÍDICAS. 1. *Vertidos al agua*. 2. *Vertidos al suelo y al subsuelo*. 3. *Vertidos a la atmósfera*. 4. *Vertidos acústicos, lumínicos y energéticos*. V. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA vs. PENAL DE LOS VERTIDOS. 1. *Autorizaciones, licencia y control técnico*. 2. *Poder sancionador de la administración*. 3. *El delito ambiental*. VI. PROBLEMAS INTERPRETATIVOS Y DESAFIOS. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

La gestión de los vertidos constituye uno de los pilares esenciales del Derecho ambiental contemporáneo, al situarse en el punto de convergencia entre la prevención, la regulación administrativa y la tutela penal del medio ambiente. El tratamiento jurídico de los vertidos no solo se vincula a la protección de los recursos hídricos, sino que abarca también el suelo, la atmósfera y cualquier medio natural susceptible de degradación por actividades antrópicas. Tal es así que la noción de vertido en el Derecho español ha evolucionado desde una concepción hidráulica clásica hacia una categoría transversal de contaminación.

En efecto, el artículo 45 de la Constitución Española consagra el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, imponiendo a los poderes públicos el deber de velar por su utilización racional. Este precepto, aunque en apariencia programático, ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como un auténtico mandato jurídico vinculante que legitima tanto la acción administrativa *preventiva* como la intervención penal frente a los atentados graves contra el entorno natural. El desarrollo normativo de este mandato se ha materializado en un complejo entramado legislativo autonómico, nacional y europeo.

Actualmente la que la gestión de vertidos no se limita al cumplimiento formal de permisos administrativos, sino que exige una actuación proactiva por parte del operador para evitar cualquier daño significativo al medio natural. Este principio de actuación preventiva tiene una doble dimensión: por un lado, la exigencia de autorización previa y control periódico; por otro, la obligación de adoptar medidas de corrección y reparación en caso de incumplimiento o accidente.

En la gestión de los vertidos, la intervención penal solo se activa, teóricamente cuando la vía administrativa resulta insuficiente para proteger el bien jurídico tutelado. Empero la realidad desdibuja esta frontera. Cuando las acciones constituyen una amenaza estructural para el medio ambiente si se pretende una aplicación efectiva del Derecho penal.

Desde una perspectiva político-criminal, la tipificación de los delitos de vertido en el artículo 325 del Código Penal español responde a la necesidad de dotar al sistema de una herramienta disuasoria eficaz frente a conductas que, aun siendo aparentemente técnicas, generan consecuencias ecológicas y sociales graves. El precepto castiga a quien, contraviniendo las normas de protección ambiental, cause o pueda causar un daño sustancial a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a los animales o plantas, ampliando el campo de castigo a conductas de puesta en peligro y no de resultado. Sí es cierto que se circunscribe a «graves» lo que responde a un criterio valorativo. Se haya una especie de «tipicidad de riesgo», en la que la punición no se supedita al daño efectivo, sino a la creación de un peligro grave para el medio ambiente. Ello supone una ruptura parcial con la dogmática penal *tradicional*, pero se justifica en atención al carácter difuso del bien jurídico protegido y a las tendencias actuales penales.

Este marco teórico busca permitir abordar con coherencia el tránsito entre la lógica administrativa y la penal, ofreciendo un modelo equilibrado entre la prevención y la represión. Pese a ello, analizamos que esta coherencia ya no es tal y que la ambición penal creciente deja la disciplina sancionadora del derecho administrativo para los menos casos pese a poder garantizar a una suficiente respuesta a los daños causados.

II. Fundamento normativo de la gestión ambiental

El punto de partida del derecho ambiental reciente se encuentra en la articulación de un ideario lógico que orienta la acción pública (y en menor medida la privada) hacia la prevención del daño ecológico y no hacia la reparación. Este ideario se materializa en una serie de principios rectores que configuran el marco interpretativo del sistema jurídico ambiental, en especial el principio de prevención recogido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹ y en la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental², que impone actuar antes de que el daño ocurra, integrando la variable ambiental en todas las políticas públicas³. El principio de precaución⁴ sostenido en el mismo articulado y el principio de «quien contamina paga», consagrado en el artículo 191.2 del TFUE⁵ y desarrollado en

-
- 1 TÍTULO XX: MEDIO AMBIENTE. Artículo 191.1. objetivos: a) la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, b) la protección de la salud de las personas, c) la utilización prudente y racional de los recursos naturales, d) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático. [...]. 3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta: a) los datos científicos y técnicos disponibles, b) las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión, c) las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, d) el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. 4. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.
 - 2 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Referencia: BOE-A-2013-12913. Establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible.
 - 3 Refuerza la protección del medio ambiente y los esfuerzos se concentran en los proyectos que presentan mayores impactos ambientales: fundamentada en los principios de precaución, acción preventiva y cautelar, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente y quien contamina paga, la ley reconoce igualmente el principio de proporcionalidad entre los efectos previstos en el medio ambiente y el tipo de procedimiento de evaluación ambiental.
 - 4 El principio de precaución es un enfoque de la gestión del riesgo, según el cual, en caso de que una determinada política o acción pudiera causar daños a las personas o al medio ambiente y no existiera consenso científico al respecto, la política o acción en cuestión debería abandonarse. El principio exige adoptar medidas incluso en ausencia de certeza científica sobre el daño potencial, cuando exista un riesgo plausible para el medio ambiente.
 - 5 Artículo 191. 2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de

la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental. Este principio implica que los operadores económicos deben asumir los costes de prevención y reparación de los daños que generen y el principio de desarrollo sostenible que vincula la protección ambiental con la equidad intergeneracional y la eficiencia económica, conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 6, 12 y 13⁶.

Este conjunto de principios constituye la base de las acciones que dan sentido al tránsito desde la gestión regular, basada en la prevención y el control, hacia la sanción penal de las conductas más *graves*. La gestión regular de los vertidos se articula a través de instrumentos administrativos como las autorizaciones de vertido, los estudios de impacto ambiental y las inspecciones técnicas, mientras que la gestión irregular emerge cuando el agente vulnera estos mecanismos o actúa al margen de ellos, generando un riesgo significativo para los ecosistemas o la salud pública a lo que se le da una respuesta administrativo-sancionadora o penal en atención al daño causado. Desde una perspectiva filosófico-jurídica, la gestión de los vertidos es el espacio donde la economía se ve limitada por la racionalidad ecológica, imponiendo al Estado la función de garante.

III. Marco normativo

El tratamiento jurídico de los vertidos en España no puede comprenderse sin atender a la influencia del Derecho de la Unión Europea, que constituye la principal fuente de la actual política ambiental como fundamento normativo. Desde la década de 1970, el ordenamiento comunitario ha desarrollado multitud de directivas en las que se establecen los principios básicos de prevención, responsabilidad y penalización en materia de contaminación como ya hemos desarrollado. Toda esta normativa ha sido transpuesta al ordenamiento español, configurado el marco normativo sobre el que se asienta la gestión de los vertidos regulares e irregulares, así como las pautas y las consecuencias, no obstante, el Derecho de la Unión Europea no se circunscribe únicamente a estos principios.

situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

6 En especial, objetivo 6: agua limpia y saneamiento; objetivo 12: producción y consumo responsable y objetivo 13: acción por el clima, a consultar: <https://url-shortener.me/82V7>.

1. Normativa europea

El Derecho ambiental de la Unión Europea se estructura sobre tres pilares fundamentales, los tres principios desarrollados que no son meras directrices políticas, sino normas jurídicas con eficacia directa. La combinación de estos principios ha permitido a la Unión Europea avanzar hacia un modelo de «responsabilidad ambiental ampliada»⁷, en el que la carga de la prueba y la obligación de restauración recaen en el operador económico, lo que está siendo determinante en la regulación de los vertidos.

Pese a la importancia de estos, la Unión Europea ha ido aprobado otra serie de instrumentos normativos relevantes, entre lo que podemos encontrar la Directiva 2000/60/CE, conocida como la Directiva Marco del Agua (DMA)⁸, que establece un marco comunitario para la protección y gestión sostenible de las aguas continentales, costeras y subterráneas. Su objetivo fundamental es alcanzar el buen estado ecológico de las aguas mediante la prevención de vertidos contaminantes y la gestión integrada de cuencas hidrográficas⁹. Asimismo, la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales, conocida como la Directiva de Prevención y Control Integrados de la Contaminación¹⁰ (IPPC) introduce la obligación de aplicar las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) para evitar o minimizar los vertidos en todos los sectores industriales.

-
- 7 FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Revisando los principios de la política de medio ambiente de la Unión Europea para consolidar un Estado de Derecho ambiental» EN *RJIB. Revista jurídica de les Illes Balears*, núm. 24, 2023.
- 8 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. En España se realizó la transposición mediante Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 2000/60/CE, estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- 9 Tal y como expone el Ministerio para la Transición ecológica y el reto demográfico, <https://acortar.link/Ei2KIA>, la DMA establece un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, basado en los siguientes objetivos: Prevenir todo deterioro adicional y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos. Además, incluye las necesidades de agua de los ecosistemas terrestres y de los humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos. Promover un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles. Realizar una mayor protección y mejora del medio acuático. En esta materia incluye acciones específicas de reducción progresiva de los vertidos, de las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias. Garantizar la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evitar nuevas contaminaciones debiendo alcanzar así mismo el buen estado cuantitativo de las mismas. Contribuir a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.
- 10 Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)

Esta directiva supuso un avance en la unificación de los permisos ambientales integrados, sustituyendo el enfoque fragmentario anterior por un control global de las emisiones.

En el ámbito penal, la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal fue un punto de inflexión¹¹. Actualmente se encuentra derogada por la aprobación de la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que también se sustituye la Directiva 2009/123/CE. La Directiva de 2008 obligaba a los Estados miembros a tipificar como delitos las conductas que causen o puedan causar daños graves al medio ambiente, incluidas las derivadas de vertidos ilícitos. España, en atención a las exigencias europeas modificó el Código Penal dando lugar a la redacción del artículo 325 del Código Penal, que castiga los vertidos y emisiones contaminantes con pena de prisión y multa. La transposición de la Directiva 2008/99/CE consolidó la idea de que el medio ambiente debía recibir una protección penal autónoma, desvinculada de otros bienes jurídicos como la salud pública o el patrimonio natural, lo que justifica la existencia de delitos de riesgo en esta materia.

La normativa actual, pretende establecer un marco más riguroso para la protección del entorno natural. Desde la respuesta penal, se pretende endurecer las sanciones contra aquellos que cometan infracciones ambientales, con el objetivo de disuadir conductas perjudiciales para el medio ambiente y fomentar un comportamiento más responsable por parte de individuos y empresas. Así, la Directiva impone penas más severas para una variedad de delitos, incluyendo la contaminación del agua y del aire, el manejo incorrecto de residuos peligrosos y la explotación ilegal de recursos naturales. Las sanciones ahora incluyen multas más elevadas y, en casos graves, penas de prisión, con la intención de reflejar la creciente preocupación de la UE por los problemas ambientales y el compromiso con la sostenibilidad y la protección de los ecosistemas¹².

11 JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P., «La protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. Comentario a la Directiva 2008/99/CE del Parlamento y del Consejo de 19 de noviembre de 2008», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 22, 2010.

12 Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE, amplía el número de conductas constitutivas de delito ambiental, de 9 a 20, incorporando nuevas categorías de delitos como el tráfico de madera o la extracción ilegal de agua. Se fijan penas máximas de prisión por dichos delitos cualificados de al menos 8 años, 10 en el caso de crímenes ambientales que resulten en la muerte de personas. Asimismo, esta responsabilidad penal se extiende por primera vez a las personas jurídicas. En referencia a las multas para estas empresas, ascenderán al 3 % o al 5 % de su facturación anual mundial o, alternativamente, a un monto que oscilará entre los 24 y los 40 millones de euros, en función de la gravedad de la infracción. La normativa también introduce medidas preventivas, tales como la obligación de implementar programas de cumplimiento ambiental y la realización de evaluaciones de

2. Normativa española

El ordenamiento jurídico español ha desarrollado una arquitectura normativa compleja para la gestión de los vertidos, en la que convergen la legislación estatal, la autonómica y la local, motivo de ello encontramos multitud de normativa de la que solo se desgrana la principal. En España contamos con el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001) y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Real Decreto 849/1986), que regulan los vertidos a cauces públicos y aguas subterráneas. Estos instrumentos imponen la obligación de obtener una autorización de vertido otorgada por la administración hidráulica competente, la cual fija los límites de emisión y los sistemas de control. La ausencia de dicha autorización y/o el incumplimiento de sus condiciones constituye una infracción administrativa grave, sancionable con multa y obligación de restaurar el medio afectado¹³.

Igualmente, la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, amplió la noción de vertido al incluir el depósito, vertido o escape de residuos en suelos, aguas o atmósfera. Esta ley integra además las obligaciones de trazabilidad, control y responsabilidad del productor, previendo mecanismos de reparación subsidiaria por parte de la Administración en caso de insolvencia del responsable¹⁴. No obstante, ha sido recientemente derogada y reformulada en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que tiene por finalidad la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medioambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo.

impacto ambiental más exhaustivas. Estas medidas buscan no solo castigar a los infractores, sino también prevenir futuros delitos mediante la educación y la concienciación sobre la importancia de la protección ambiental. Empero, España aún no ha traspuesto la Directiva a su normativa nacional, MATELLANES RODRÍGUEZ, N., *Puntos de inflexión para la reflexión en la respuesta penal a la protección del medio ambiente*, en BERGUDO, I., «La protección del medioambiente y las políticas de desarrollo en la amazonia», Ediciones Universidad de Salamanca, 2025, pp.121-138.

- 13 Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental: responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que «quien contamina paga».
- 14 PERNAS GARCÍA, J. J., «Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XXI*, 2022, pp. 387-479.

Por otro lado, la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, regula los vertidos gaseosos y las emisiones atmosféricas, impone límites a la concentración de contaminantes y estableció el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes (PRTR-España)¹⁵. Esta norma refuerza el enfoque integral del control de vertidos, extendiendo la noción de contaminación más allá del medio acuático.

Finalmente, la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, introdujo un régimen general de reparación del daño ecológico, basado en el principio de «quien contamina paga». Esta ley constituye el eje vertebrador del sistema español de responsabilidad ambiental¹⁶, al establecer la obligación de adoptar medidas preventivas y reparadoras, incluso en ausencia de culpa o dolo. Todo ello complementado con la normativa penal relativa al medioambiente bajo los delitos de contaminación.

3. Coordinación

El marco normativo español continúa en proceso de adaptación a los desafíos derivados del Pacto Verde Europeo¹⁷ que establece como meta la neutralidad climática de la Unión Europea para 2050. En este contexto, el Plan DSEAR 2021–2030 del MITECO ha introducido políticas específicas para mejorar la depuración, saneamiento y reutilización del agua, con el objetivo de reducir los vertidos no controlados¹⁸.

15 El Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes fue establecido por el Reglamento (CE) 166/2006 E-PRTR, y regulado en España por el Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de Autorizaciones Ambientales Integradas. La normativa a la que está sujeta este Registro se encuadra dentro del marco del Convenio de Aarhus y su Protocolo CEPE/ONU PRTR, del cual España es parte. PRTR-España pone a disposición del público información sobre las emisiones al aire, agua, suelo y transferencias de residuos de los cerca de 6000 complejos industriales que realizan alguna de las actividades contempladas en el Reglamento Europeo o en la legislación española y que superan los umbrales de información establecidos en dicha normativa. Consulta y ampliación de la información en: <https://prtr-es.es>

16 GARCIA ROCASALVA, C., «La responsabilidad medioambiental», *Tesis doctoral*, Universidad de Girona, 2016.

17 Consejo de la Unión Europea, <https://acortar.link/iOUZWW>: Pacto Verde Europeo es la estrategia de crecimiento de la UE. Establecido en 2019, consiste en un paquete de iniciativas políticas que sitúan a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática para 2050. El Pacto Verde es la base para la transformación de la UE en una sociedad equitativa y próspera con una economía moderna y competitiva. Subraya la necesidad de que todos los ámbitos políticos contribuyan a la lucha contra el cambio climático. La estrategia secunda medidas de todos los sectores económicos relativas, entre otros, a la energía, el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles.

18 El Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR), constituye un instrumento de gobernanza que pretende incorporar, en los planes

La aprobación y coordinación normativa, así como las reformas y los esfuerzos de la UE y los países miembros, demuestran la tendencia hacia una mayor criminalización de las conductas contaminantes, impulsada por la creciente preocupación social ante la crisis climática y la pérdida de biodiversidad. Parece que la expansión del Derecho penal ambiental no responde a un afán punitivo, sino a la necesidad de preservar los bienes colectivos frente a daños irreversibles, que con normativa preventiva y administrativa sancionadora no estamos alcanzando, no obstante, estamos obviando los principios de intervención mínima y ultima ratio¹⁹.

IV. Tipologías de vertidos e implicaciones jurídicas

La noción de vertido en el Derecho español ha experimentado una notable evolución, pasando de una interpretación restringida y limitada a la descarga de aguas residuales en cauces públicos, hasta una concepción amplia que abarca cualquier emisión o depósito de sustancias contaminantes en el medio ambiente, sea cual fuere su soporte físico, así se engloba el agua, suelo, aire o subsuelo. Esta ampliación conceptual responde a la necesidad continua de dar respuesta a los retos de la contaminación industrial, urbana y tecnológica, en consonancia con el enfoque integrado del Derecho ambiental europeo.

La Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, define el daño ambiental como todo cambio adverso significativo en el estado o en las funciones de los recursos naturales o de los servicios que prestan y extiende su aplicación a cualquier vertido, emisión o depósito que pueda producir dicho daño²⁰. Por tanto, la tipología de vertidos no se determina únicamente por el

hidrológicos del tercer ciclo (2022-2027), procedimientos mejorados y metodologías de trabajo alineadas y enfocadas al cumplimiento de los objetivos de la planificación hidrológica, principalmente en los ámbitos de la depuración, el saneamiento y la reutilización de las aguas residuales regeneradas. El Plan revisa las estrategias y actuaciones que definen la política del agua en estas materias, buscando alinearlas con las políticas comunitarias relacionadas con el Pacto Verde Europeo, y las nacionales de la transición ecológica y el reto demográfico. Ministerio para la Transición ecológica y el reto demográfico, Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR), 2021, <https://acortar.link/Du8QyO> .

19 MARTOS NUÑEZ, J. A., «El principio de intervención mínima penal», *Anuario de Derecho y ciencias penales*, Tomo 40, 1, 1987, pp. 99-134.

20 En concreto el artículo 2 y entre varias definiciones complementarias, lo recoge como sigue: A efectos de la presente ley, se entenderá por: 1. «Daño medioambiental»: a) Los daños a las especies silvestres y a los hábitats, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies. El carácter significativo de esos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el anexo I. Los daños a las especies y a los hábitats no incluirán los efectos adversos previamente identificados, derivados de un acto del operador expresamente

medio receptor, sino también por el tipo de sustancia vertida, su persistencia, su potencial tóxico, la magnitud del riesgo generado, etcétera.

1. Vertidos al agua

Los vertidos al agua constituyen la categoría más tradicional y estudiada en la doctrina ambiental. Del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, se establece que toda descarga directa o indirecta en dominio público hidráulico requiere autorización administrativa. Esta autorización debe especificar las características del vertido, los límites de emisión, las técnicas de depuración y los sistemas de control. Ha sido la jurisprudencia quien ha fijado que la existencia de autorización no exime de responsabilidad si el vertido causa un daño efectivo o pone en peligro la calidad de las aguas²¹.

autorizado al amparo de lo establecido en las siguientes normas: 1.º El artículo 6.3 y 4 o el artículo 13 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. 2.º La normativa, estatal o autonómica, en materia de montes, de caza y de pesca continental, en el marco de lo establecido por el artículo 28 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. b) Los daños a las aguas, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de agua superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas. A tales efectos se estará a las definiciones que establece la legislación de aguas. No tendrán la consideración de daños a las aguas los efectos adversos a los que le sea de aplicación el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. c) Los daños a la ribera del mar y de las rías, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquéllos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla. d) Los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo.

- 21 Sirva de ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo 1202/2022 de 30 de marzo de 2022 (ECLI: ES:TS: 2022:1202). La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha confirmado una condena a 5 años de prisión al administrador de BIONERCAM S.L. por un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente por realizar vertidos industriales incontrolados en el término municipal de Almansa, donde estaba su sede, con grave riesgo para el medio ambiente y la salud de las personas. También ha confirmado la suspensión de las actividades de esta empresa por un plazo de dos años. BIONERCAM S. L. desarrolló, de forma consciente y deliberada, una actividad plagada de irregularidades, incumpliendo [...] las

La complejidad técnica de los supuestos que se generan exige una evaluación pericial precisa, capaz de determinar la concentración de contaminantes, la persistencia de estos y su impacto ecológico, entre otros. Los vertidos al medio hídrico suelen generar daños difusos, de difícil cuantificación económica, lo que dificulta su reparación integral y exige aplicar el principio de precaución en la respuesta administrativa y penal.

2. Vertidos al suelo y al subsuelo

Los vertidos al suelo comprenden tanto el depósito ilegal de residuos sólidos o líquidos como la infiltración de sustancias peligrosas en el subsuelo. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, define, en el artículo 2.ax.: «el suelo contaminado aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humana en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno».

Estos vertidos son especialmente relevantes en el sector industrial, minero y agrícola. Los casos de contaminación por hidrocarburos, metales pesados o pesticidas representan uno de los principales problemas ambientales de larga duración en España, tal y como describe el Ministerio para la Transición ecológica y el reto demográfico, así como el Ministerio de Sanidad. Hasta hace relativamente poco tiempo, la preocupación por la conservación del suelo era escasa, puesto que se desconocía la íntima relación existente entre la calidad del suelo y el óptimo desarrollo de las actividades que sobre él se desarrollan, cobrando aún mayor importancia en zonas donde la agricultura y la ganadería son el principal medio de subsistencia. Los suelos contaminados por diversas razones como Mala gestión de los residuos urbanos e industriales, tratamiento incorrecto, accidentes, etcétera pueden tener efectos muy diversos, desde riesgo tóxico para la salud humana hasta pérdidas de recursos naturales y económicos.

Un ejemplo perfecto de contaminación del suelo es el del accidente de Aznalcóllar (1998), donde el vertido de lodos tóxicos provenientes de una balsa minera afectó a más de 4.600 hectáreas del Parque Natural de Doñana, además las cosechas y las tierras no podían ser utilizadas, la mortalidad de peces y otros seres que vivían en sus aguas aumentó debido al ácido, familias pesqueras acabaron sin trabajo debido a que no se podían utilizar las aguas, un gran número de aves que se encontraban en la zona del

autorizaciones concedidas para ejercer la actividad de gestión de residuos no peligrosos. Además, según esos mismos hechos, realizó vertidos de residuos de todo tipo, tanto peligrosos como no peligrosos...

vertido fallecieron a causa de este mismo ácido, animales domésticos que se encontraban en el área acabaron intoxicados y mucho de ellos acabaron muriendo²².

La Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso-administrativo 1182/2014 de 25 de junio de 2014, abordó un supuesto de contaminación del suelo por hidrocarburos, declarando que la omisión de medidas de contención constituye una conducta dolosa o, al menos, gravemente imprudente, suficiente para integrar el tipo penal del artículo 325 del Código Penal, de manera que la falta de actuación preventiva equivale a una forma de gestión irregular del vertido, que puede activar la responsabilidad penal del operador.

3. Vertidos a la atmósfera

Los vertidos gaseosos o atmosféricos están regulados por la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y por el Real Decreto 100/2011, que establece el Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminadoras. Estas normas obligan a las empresas a obtener autorización administrativa para sus emisiones y a incorporar las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) para minimizar su impacto. El incumplimiento de los valores límite administrativos de emisión, se configura como una forma de vertido en sentido amplio, susceptible de generar responsabilidad administrativa, civil y penal.

La Sentencia del Tribunal Supremo 2393/2016²³, confirma la condena de dos años de cárcel para un empresario por la expulsión a la atmósfera de gases contaminantes procedentes de frigoríficos que eran triturados en una planta tecnológica en Zaragoza, ya que la emisión de los gases tóxicos estaba por encima de los límites legales. Además, se consideró probado que las emisiones causaron daño significativo a la calidad del aire y al ecosistema.

4. Vertidos acústicos, lumínicos y energéticos

En los últimos años, la doctrina ha identificado una nueva categoría relativa a los vertidos, los tecnológicos, que incluyen la liberación de contaminantes derivados de actividades industriales avanzadas, como micro plásticos, nanopartículas, residuos electrónicos o vertidos digitales²⁴. Aunque muchos de estos supuestos aún no cuentan con regulación específica, las institucio-

22 LUQUE VAZQUEZ, M., «Lo que dejó atrás el caso de Aznalcóllar», *El patio colorao*, Universidad Pablo de Olavide, 2025, <https://www.upo.es/patio-colorado/2025/06/07/lo-que-dejo-atras-el-caso-de-aznalcollar/>

23 A efectos identificativos concretos, STS 2393/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2393.

24 Ministerio de Sanidad y Ministerio de Transición ecológica y reto demográfico, Plan Estratégico de Salud y Medioambiente 2022-2026. Disponible en: <https://acortar.link/KmTzir>

nes europeas han comenzado a abordar estas cuestiones en el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia Europea sobre Plásticos²⁵. El vertido de microplásticos y otras sustancias representa uno de los mayores desafíos actuales. Estas sustancias, altamente persistentes, pueden dispersarse a través del agua, el aire y el suelo, generando un riesgo transfronterizo. En su informe especial de 2023, la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA)²⁶ advirtió que los vertidos de microplásticos industriales y urbanos requieren un control estricto, incluyendo sanciones administrativas y penales por incumplimiento. En el ámbito español, el Plan de Acción de Economía Circular 2021-2030 y la Estrategia Española de Economía Circular prevén la introducción de nuevas obligaciones de trazabilidad y control sobre este tipo de vertidos²⁷.

Las formas no convencionales de vertido, como el ruido y la luz excesiva, también han sido reconocidas como contaminaciones por la jurisprudencia y la normativa autonómica. El Tribunal Constitucional ha admitido que la contaminación acústica puede vulnerar derechos fundamentales, como en la STC 119/2001, de 24 de mayo, que calificó el ruido persistente como una violación del derecho a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE) y señaló «Zona Acústicamente Saturada». Con una tendencia similar el Tribunal Supremo ha continuado la misma práctica²⁸.

25 La primera estrategia europea sobre los plásticos, aprobada hoy, es parte de la transición hacia una economía más circular. Protegerá el medio ambiente de la contaminación de los plásticos al tiempo que incentiva el crecimiento y la innovación, convirtiendo así un obstáculo en un programa positivo para el futuro de Europa. Las empresas tienen un gran interés en que se transforme el modo en que se diseñan, producen, usan y reciclan los productos en la UE, y, liderando esta transición, crearemos nuevas oportunidades de inversión y empleo. En virtud de los nuevos planes, todos los envases de plástico del mercado de la UE serán reciclables para 2030, el consumo de plásticos de un solo uso se reducirá y se restringirá el uso intencional de microplásticos.

26 Para ampliar en formación en este sentido: <https://www.eea.europa.eu/en>

27 La Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030 sienta las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar. La Estrategia contribuye así a los esfuerzos de España por lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. La Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) se alinea con los objetivos de los dos planes de acción de economía circular de la Unión Europea, «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» de 2015 y «Un nuevo Plan de Acción de Economía Circular para una Europa más limpia y competitiva» de 2020, además de con el Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. La Estrategia tiene una visión a largo plazo, España circular 2030, que será alcanzada a través de sucesivos planes de acción trienales por desarrollar, que permitirán incorporar los ajustes necesarios para culminar la transición en 2030. Disponible en: <https://goo.su/YzEAND6>

28 Sentencia del Tribunal Supremo 410/2013, de 13 de mayo de 2013 (Sala Segunda), en casación, que sostuvo que la mera superación de los límites de ruido autorizados puede constituir delito si el riesgo de deterioro ambiental es grave y objetivo.

La Ley 37/2003, del Ruido, y las ordenanzas municipales complementarias establecen límites máximos de inmisión sonora, sancionando administrativamente los excesos. Aunque su tipificación penal es aún incipiente, se observa una progresiva integración del concepto de vertido energético como manifestación también de daño ambiental.

V. La gestión administrativa vs. penal de los vertidos

La gestión irregular de los vertidos genera una pluralidad de riesgos jurídicos que pueden dar lugar a responsabilidad en diferentes órdenes, administrativo, civil y penal. En el plano administrativo, la falta de autorización o el incumplimiento de las condiciones de vertido pueden ser sancionados con multas y la obligación de restaurar el medio afectado (Ley 26/2007)²⁹. En el ámbito civil, la jurisprudencia ha reconocido la responsabilidad objetiva del operador por los daños causados al medio ambiente, incluso sin culpa, cuando derive de una actividad peligrosa. En el plano penal, el riesgo jurídico se intensifica cuando la conducta afecta gravemente al equilibrio ecológico o pone en peligro la salud de las personas. Penalmente, del artículo 325 al 331 del Código Penal establece penas para aquellos que cometan delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. En especial el artículo 325 castiga con penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas.

En definitiva, la tipología de vertidos refleja la diversidad de riesgos ecológicos que enfrenta el ordenamiento jurídico español, surgiendo un problema, este tipo penal se configura como un delito de peligro concreto, en el que basta con acreditar la existencia de un riesgo grave, sin necesidad de daño efectivo lo que desdibuja las líneas delimitantes con el derecho administrativo, ya que no se precisa de un daño real sino la mera puesta en peligro con una potencialidad sustancial.

29 En concreto: en lo relativo a la prevención, artículo 17 y 18; reparación de daños ambientales, artículo 19, 20 y 21; infracciones y sanciones, artículo 35, 36, 37, 38, 39 y 40.

En todo caso, en los supuestos de concurrencia de responsabilidad medioambiental con procedimientos penales o sancionadores se aplicará la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en todo caso, a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales, a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos, a la adopción de las medidas de reparación de daños medioambientales causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, será exigible únicamente cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia. Además, se adoptarán, en todo caso, las medidas compensatorias que fueran necesarias para evitar la doble recuperación de costes.

La gestión irregular de vertidos se refiere a toda actuación contraria al régimen de autorización, control o eliminación segura de residuos y efluentes. Puede manifestarse de múltiples formas: vertidos clandestinos, emisiones por encima de los límites, ocultamiento de residuos peligrosos o negligencia en el mantenimiento de instalaciones. Las conductas más frecuentes identificadas por la doctrina son: vertidos industriales sin tratamiento previo; descargas de aguas residuales urbanas sin depuración; eliminación de residuos peligrosos mediante enterramiento o incineración no autorizada; emisiones de gases tóxicos o partículas sin control, etcétera. De nuevo, todo ello puede constituir infracciones administrativas o delitos ambientales, *dependiendo* del riesgo o daño producido. Parece entonces encontrarse una frontera entre la infracción administrativa y el delito que radica en la *gravedad* del riesgo o del daño generado. La mera puesta en peligro podría ser indicativo de una infracción administrativa o si el peligro es sustancialmente elevado de una cuestión penal, quedando al arbitrio la decisión y no concretizando todo aquello que no sea de verdadera gravedad hacia instancias previas al derecho penal. ¿Hasta dónde ampliará sus líneas el derecho penal tras la nueva Directiva?

1. Autorizaciones, licencia y control técnico

La gestión regular de los vertidos constituye la manifestación práctica de los principios preventivos del derecho ambiental. Su finalidad es evitar que las actividades humanas provoquen alteraciones en los ecosistemas mediante la planificación, autorización y supervisión de las descargas.

Todo vertido requiere una autorización administrativa previa, otorgada por el órgano competente en función del medio afectado. Así en materia de aguas existe la obligación de obtener un permiso de vertido que determine la localización, el caudal y la calidad del efluente, en emisiones atmosféricas se exige autorización de emisión y control periódico de partículas y gases contaminantes, o en el caso de vertidos al suelo, el mantenimiento de registros y notificar

cualquier alteración de la calidad del terreno. Estas autorizaciones se complementan con evaluaciones de impacto ambiental (Ley 21/2013), que examinan los efectos acumulativos y sinérgicos de las actividades productivas. El cumplimiento de los límites establecidos se verifica mediante inspecciones y monitoreos continuos. Las Confederaciones Hidrográficas, los servicios autonómicos de medio ambiente y los ayuntamientos ejercen la potestad inspectora, pudiendo suspender o revocar autorizaciones en caso de incumplimiento.

La jurisprudencia ha destacado que la autorización de vertido no constituye una carta blanca, sino un instrumento de control dinámico. Tal es así que el Tribunal Supremo señaló que el cumplimiento formal de una autorización no excluye la responsabilidad si se demuestra que el vertido ha causado un deterioro ambiental significativo.

En paralelo, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de vertidos al litoral y al suelo, especialmente en el ámbito industrial y urbano. Así, la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece la obligación de registro y control de las sustancias vertidas, así como la elaboración de informes periódicos de seguimiento. Esta tendencia descentralizadora busca reforzar la gestión cercana del riesgo, aunque genera cierta fragmentación normativa.

La efectividad de la gestión regular depende en gran medida de los mecanismos de control e inspección. En España, la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, impone a los operadores la obligación de comunicar cualquier amenaza inminente de daño ambiental y de adoptar medidas preventivas o reparadoras. Además, las autoridades ambientales deben realizar inspecciones periódicas, conforme al Real Decreto 815/2013, que regula los programas de vigilancia de emisiones y vertidos.

2. Poder sancionador de la administración

Uno de los aspectos más delicados del sistema español es la articulación entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal ambiental. La coexistencia de ambos regímenes plantea riesgos de duplicidad sancionadora y vulneración del principio *non bis in idem*, que, aunque los límites parecen claros surgen controversias con habitualidad significativa. Mientras el ámbito administrativo protege el cumplimiento formal de las autorizaciones y permisos, en límites de emisión y obligaciones de control³⁰, y la sanción de conductas menos graves para el medio ambiente el penal se orienta a castigar los daños o riesgos más graves para el medio ambiente. El ilícito administrativo se basa en la infracción de deberes formales, mientras que el delito ambiental se sustenta en la lesión o peligro relevante del bien jurídico «medio

30 Pudiendo ser sancionado con multas, clausura temporal o exigencia de restauración del medio.

ambiente». Esta distinción responde al principio de intervención mínima, que reserva la sanción penal a los casos de especial gravedad o reiteración.

Las infracciones por incumplimiento de los límites de vertido o por falta de autorización pueden acarrear sanciones administrativas, entre las que encontramos en la Ley 22/2011 la tipificación de infracciones graves y muy graves, con multas que oscilan entre 10.000 euros y 2.000.000 euros. Además, las administraciones pueden imponer medidas de restauración ambiental o suspender la actividad causante. Estas sanciones, aunque disuasorias y en muchas ocasiones suficientes, se quieren revelar insuficientes ante conductas que implican dolo o negligencia grave, justificando así la intervención penal. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. En los supuestos en los que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la autoridad competente se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado.

3. El delito ambiental

El artículo 325 del Código Penal sanciona a quien, contraviniendo leyes o reglamentos, provoque o pueda provocar un riesgo grave para el equilibrio de los sistemas naturales. Así, el Tribunal Supremo (STS 410/2013, de 13 de mayo) ha declarado que la mera infracción administrativa no basta para justificar la pena, siendo necesario acreditar un riesgo grave y relevante (no una lesión al bien jurídico). Sin embargo, la STS 516/2016 matiza que la potencialidad lesiva puede derivarse del tipo de sustancia y su cantidad, incluso si no se produjo un daño material. La transición del régimen administrativo al penal constituye un punto de inflexión en la tutela ambiental. Mientras el primero se basa en la lógica *preventiva*, el segundo responde a la lógica retributiva y de protección reforzada de bienes jurídicos colectivos.

El derecho penal se erige como *ultima ratio*, solo aplicable cuando los mecanismos administrativos resultan insuficientes.

El bien jurídico protegido en los delitos de vertido es el equilibrio de los ecosistemas, entendido como condición para el disfrute de los recursos naturales. BARREIRO mantiene la autonomía del bien jurídico y, por tanto, afirma que su tutela penal no ha de estar condicionada a la afectación de otros intereses tradicionales como lo son, la vida o la salud; y, según parece, este posicionamiento lo es también de un amplio sector de la doctrina española a la vista de lo dispuesto en el art. 325 CP³¹. El resultado típico exigido por dicho

31 JORGE BARRERIRO, A., «El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995», en CANCIO MELÍA, *Estudios sobre la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, 2005, pp. 1-72.

precepto radica en la puesta en peligro grave del equilibrio de los sistemas naturales. La afectación a la salud de las personas es tenida en cuenta en el número segundo del art. 325 para agravar la pena. Así pues, estaríamos hablando de un bien jurídico independiente y solo mediatamente se afectaría a bienes personales como la salud o la vida. Desde esta perspectiva se trataría de un bien jurídico que afecta, no sólo a los seres humanos actualmente existentes, sino también a las generaciones futuras. Tanto la doctrina como la jurisprudencia³² afirman que se centra en garantizar el «mantenimiento de las propiedades del suelo, el aire y el agua, así como de la flora y la fauna y las condiciones ambientales de desarrollo de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga con sus sistemas subordinados y no sufra alteraciones perjudiciales».

3.1. Fundamento de la intervención penal

El artículo 325 del Código Penal establece que, el que, contraviniendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, provoque o pueda provocar un daño sustancial a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a los animales o plantas, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a veinticuatro meses. La norma incluye expresamente tanto los daños efectivos como los riesgos graves, configurando un delito de peligro concreto. La doctrina destaca que esta tipificación refleja la necesidad de proteger bienes colectivos frente a daños difusos, difíciles de cuantificar económicamente, pero de alto impacto social y ecológico. La conducta punible puede manifestarse en diferentes formas: vertidos sin autorización, superación reiterada de los límites legales, manipulación de sistemas de control, ocultación de vertidos o falta de medidas preventivas esenciales.

3.2. Elementos del tipo penal del artículo 325

Para que un vertido irregular constituya delito, deben concurrir tres elementos esenciales, el artículo 325 CP exige:

- Conducta típica: emisión o vertido de sustancias que contravengan la normativa ambiental.

32 BACIGALUPO ZAPATER, E. «La instrumentación técnico-legislativa de la protección penal del medio ambiente», *Estudios penales y criminológicos*, 1982, núm. 5, pp. 200-202, en atención referida al antiguo art. 347 bis CP de 1944, que se ha seguido manteniendo en la interpretación del vigente art. 325. A efectos doctrinales, Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada, sección 2.ª, de 24 de julio de 2003 o la Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra, sección 2.ª, de 4 de abril de 2005.

- Elemento subjetivo: dolo o imprudencia grave³³. Conocimiento del riesgo y omisión consciente de las medidas preventivas.
- Resultado: daño efectivo o riesgo grave para el medio ambiente. El dolo eventual es suficiente si el autor acepta el riesgo de causar un perjuicio.

No es suficiente la simple infracción formal para tipificar delito, el riesgo debe ser objetivamente relevante, aunque también toma importancia la habitualidad y la reiteración de conductas irregulares como agravante del dolo eventual. El artículo 325 del Código Penal combina elementos de delito de riesgo y delito de resultado. En los delitos de riesgo, basta con demostrar la creación de un peligro grave y concreto para que opere la sanción penal. En los delitos de resultado, se requiere un daño ambiental efectivo, como la contaminación de un río, la muerte de fauna o la degradación de suelos agrícolas. En concreto, este artículo consta de dos situaciones diferenciadas, la conformación del propio delito ecológico, al integrar el sujeto pasivo que es el propio ecosistema y, las circunstancias de cualificación.

Del artículo 325.1, se extrae, de la larga lista de supuestos contaminantes que son abarcados por la acción típica, que se trata, en definitiva, de una conducta que revierte un impacto sobre la naturaleza, de tal forma que afecta negativamente a la misma. El acto de contaminar tiene que ha de recaer sobre alguno de los componentes del ecosistema, esta exigencia típica introduce un factor de distorsión al considerar un daño concreto a la naturaleza.

Con relación a esta cuestión, frente a la tradicional concepción como delito de peligro, el actual tipo básico difiere en el resultado exigido, las conductas típicas han de «causar o poder causar, por sí mismas o juntamente con otros daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas». Nos encontramos ante un delito de resultado material, pues la conducta ha de causar o poder causar daños sustanciales, alusión que habrá de ser determinada atendiendo a la causalidad que exista entre la conducta y el resultado de esta³⁴. Se produce, de esta forma, una criticable equiparación, inspirada en la Directiva 2009/123/CE, entre la puesta en peligro de los recursos naturales (como componentes de los ecosistemas) en su modalidad de peligro hipotético, con la efectiva lesión, lo que claramente contraviene el principio de proporcionalidad y, además, como ha destacado la doctrina, puede tener un efecto criminógeno³⁵ que potenciará la comisión de figuras

33 El artículo 331 del Código Penal español recoge como sigue, «los hechos previstos en este capítulo serán sancionados, en su caso, con la pena inferior en grado, en sus respectivos supuestos, cuando se hayan cometido por imprudencia grave».

34 PUENTE ABA, L. M., «El delito ecológico del artículo 325 del Código penal», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2-1, 2011, p. 7.

35 HAVA GARCIA, E., «Modificaciones en los delitos ambientales», en QUINTERO OLIVARES, *Comentario a la reforma penal del 2015*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, pp. 658, o JERICÓ OJER, L., «Análisis de la relevancia penal de la contaminación acústica», en *Revista de Ciencia Penal y Criminología*, núm.18, 2016, p. 19.

de lesión frente a las de peligro pues el precio a pagar por la comisión del delito es exactamente el mismo.

Por otro lado, en cuanto a la naturaleza del peligro se discute si nos hallamos ante una figura de peligro concreto o abstracto, la jurisprudencia en la actualidad se decanta de manera mayoritaria por su calificación como delito de peligro hipotético, ya desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2004 (ES:TS:2004:3571), tipificando un comportamiento idóneo para producir peligro para el bien jurídico protegido.

Genera un doble análisis de la causalidad, por un lado, el primero exige que el daño ambiental se produzca, y por otro, que este sea sustancial. Dada la descripción típica de ambos preceptos parece que el tipo básico se reserva para aquellos casos en los que la posibilidad de daño o el daño mismo se proyecte sobre algún elemento: aire, agua, suelo, animal o planta, en tanto el tipo cualificado recogerá los supuestos en los que las conductas generen una situación de peligro grave para el equilibrio del ecosistema o incluso creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas.

En conclusión, lo que configura el primer apartado del tipo básico del delito ecológico es la alteración del estado anterior del ecosistema, observando claramente el carácter ecocéntrico con relación al bien jurídico tutelado³⁶. Esta posición se sustenta, además, por el adelantamiento de la barrera punitiva a aquellas conductas que puedan causar un daño sustancial a los recursos naturales. La existencia de riesgo debe ser objetiva, verificable mediante evidencia científica, y que la mera infracción formal no constituye delito salvo que se acompañe de la probabilidad significativa de deterioro ambiental³⁷.

3.3. Responsabilidad penal de las personas jurídicas

La introducción del artículo 31 bis del Código Penal permitió la redacción del artículo 328 y con ello atribuir responsabilidad penal a las empresas en caso de vertidos ilegales cometidos por sus empleados o directivos³⁸. La jurisprudencia ha establecido que la empresa será exonerada si demuestra

36 MUÑOZ CONDE, F., *Derecho penal Parte Especial*, edición núm. 20, Tirant lo Blanch, 2015.

37 COLÁS TUREGANO, A. Y MORELLE, E., «El Derecho ambiental frente a los delitos ecológicos: la eficacia y eficiencia penal a debate», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 23-13, 2021.

38 Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Capítulo, se le impondrán las siguientes penas: a) *multa de uno a tres años, o del doble al cuádruple del perjuicio causado cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad*. b) *Multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del perjuicio causado si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33*.

la existencia de un sistema de gestión ambiental efectivo, incluyendo protocolos de prevención, auditorías, formación y canales de reporte de incidentes. Es decir, si la empresa cuenta con políticas de *compliance ambiental*, al integrar las obligaciones legales, los estándares técnicos³⁹ y la cultura corporativa de prevención. Lo que genera una combinación de control interno y supervisión externa es el instrumento más eficaz para reducir la incidencia de vertidos irregulares y mitigar los riesgos jurídicos.

Los sistemas de *compliance* ambiental permiten anticipar riesgos mediante auditorías internas, formación de empleados y protocolos de respuesta ante incidentes. Su eficacia, sin embargo, depende del compromiso real de la dirección y de la integración del cumplimiento ambiental en la estrategia corporativa, evitando su uso meramente formal o defensivo.

VI. Problemas interpretativos y desafíos

La prueba del daño ambiental constituye uno de los desafíos más complejos del Derecho penal ambiental, debido a la naturaleza difusa y multidimensional del bien jurídico protegido. La dificultad radica en establecer de manera objetiva el nexo causal entre la conducta del operador y la alteración del medio, así como en determinar la magnitud del daño y su relevancia jurídica. El daño ambiental puede adoptar diversas formas:

- Daño directo: mortalidad de fauna o destrucción de flora, contaminación de aguas y suelos.
- Daño indirecto: alteración de ecosistemas, pérdida de biodiversidad o disminución de servicios ecosistémicos.
- Daño futuro o potencial: riesgo de deterioro grave ante vertidos que aún no han producido efectos visibles.

La tipificación de los delitos de vertido incorpora tanto el daño concreto como el riesgo, lo que permite al legislador penal anticipar la protección de bienes colectivos antes de que se materialice un perjuicio irreversible, poniendo aquí el foco preventivo.

La acreditación del daño ambiental requiere la intervención de peritos especializados, a través de análisis de carga contaminante como la determinación de concentración de metales pesados, nutrientes o compuestos tóxi-

39 Norma UNE-EN ISO 14001: ISO 14001 es la norma internacional que establece los requisitos para implementar un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) eficaz. Aplicable a cualquier tipo de organización, sin importar su tamaño, sector o ubicación geográfica, esta norma permite controlar y reducir los impactos ambientales derivados de sus actividades, productos o servicios. La Norma ISO 14001 ya forma parte del Reglamento EMAS que es de aplicación oficial a los Estados miembros de la UE. Material de consulta oficial del MITECO: <https://goo.su/inY3S>

cos en agua, suelo o aire (MITECO, 2021); indicadores biológicos y ecológicos como la medición de la diversidad de especies, biomarcadores de contaminación y alteraciones funcionales de ecosistemas; modelos de dispersión y riesgo como la estimación de la propagación de contaminantes y la probabilidad de afectación de áreas sensibles, entre otros, lo que pone de manifiesto las eventuales dificultades probatorias⁴⁰.

A pesar de los avances técnicos, la prueba del daño enfrenta problemas interpretativos significativos, cuando tal solo se ha puesto en peligro, desdibujando la prueba del daño a la mera puesta en riesgo. Estas dificultades se intensifican cuando se trata de cuestiones relativas a los daños acumulativos y de latencia temporal. En estos casos, los tribunales aceptan pruebas indirectas o periciales complementarias, incluyendo análisis comparativos de zonas afectadas y no afectadas, estimaciones de carga contaminante histórica y estudios estadísticos de correlación.

Demostrar que un vertido concreto ha causado un daño ambiental determinado constituye otro obstáculo. Para superar este problema, la doctrina propone la aplicación del principio de precaución como criterio interpretativo: cuando existe una probabilidad razonable de daño ambiental, debe presumirse la responsabilidad del agente contaminante, sin exigir una certeza absoluta.

La valoración judicial del daño ambiental combina criterios científicos, jurídicos y de proporcionalidad. Entre los factores determinantes se encuentran:

- Gravedad del impacto sobre el medio ambiente.
- Relevancia ecológica del área afectada (parques naturales, reservas, acuíferos estratégicos).
- Intensidad, duración y frecuencia del vertido.
- Existencia de medidas preventivas o correctoras por parte del operador (STS 316/2021).

VII. Conclusiones

El análisis realizado sobre la gestión (ir)regular —normativamente— de los vertidos evidencia que la protección ambiental requiere un enfoque integral, que combine prevención, control, responsabilidad administrativa y penalización cuando se incumplen los estándares legales. La evolución normativa y jurisprudencial española muestra un tránsito claro desde una concepción administrativa tradicional hacia un modelo de responsabilidad ambiental

40 GARCÍA-RAMOS, E., CORNEJO-AGUIAR, J. S., CASTRO-SÁNCHEZ, F. y ROJAS-CALLE, L., «La prueba pericial en los delitos ambientales y su incidencia en las sentencias judiciales», en *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, vol. 8, núm. ExExtra-1, 2023.

objetiva, en el que el Derecho penal parece actuar en *ultima ratio*, lo cual no es real ya que la amplitud del tipo penal abarca conductas que carecen de la lesividad —que debería ser— exigida para el derecho penal, conductas que, además, podían estar cubiertas por regulaciones en instancias precedentes.

La complementariedad entre administración y justicia penal: la coexistencia de regímenes administrativo, y penal parecía que permitía una respuesta escalonada ante la contaminación, incluso la jurisprudencia ha subrayado la compatibilidad de ambos sistemas, siempre que se respete el principio *non bis in idem* y se asegure la proporcionalidad de las sanciones, no obstante, la continua amplia del tipo penal desdibuja las líneas. El artículo 325 del Código Penal, reforzado por la responsabilidad de personas jurídicas, tipifica tanto daños efectivos como riesgos graves, consolidando la idea de que la prevención y la diligencia técnica son componentes esenciales de la gestión de vertidos desde el derecho penal. La inclusión de la puesta en peligro puede generar dificultades interpretativas e inseguridad jurídica. El rol del *compliance ambiental* y la transparencia, la implantación de sistemas internos de gestión ambiental y la participación ciudadana constituyen mecanismos eficaces para prevenir vertidos irregulares. No obstante, las tendencias futuras relativas a la normativa europea y española apuntan hacia una mayor criminalización de vertidos emergentes y tecnológicos, con especial atención a contaminantes persistentes y difusos.

La gestión de los vertidos constituye un campo paradigmático del derecho ambiental contemporáneo, donde convergen los principios de prevención, reparación y responsabilidad. La evolución normativa, desde el ideario lógico-administrativo de control hacia el Código Penal, refleja la naciente pero ficticia necesidad de reforzar la tutela del medio ambiente frente a conductas especialmente lesivas desde el Código Penal, requiriendo criterios objetivos sobre el riesgo grave y el daño ecológico, continuando con la tendencia de criminalizar penalmente más conductas subsumidas en riesgo y no en daño, con los peligros que ello conlleva.

La verdadera eficacia del sistema no dependerá únicamente de la aplicación coercitiva extensiva, sino del fortalecimiento de la ética ecológica, la educación ambiental y la cooperación entre sectores público y privado.

VIII. Bibliografía

BACIGALUPO ZAPATER, E., «La instrumentación técnico-legislativa de la protección penal del medio ambiente», en *Estudios penales y criminológicos*, núm. 5, 1982.

COLÁS TUREGANO, A. y MORELLE, E., «El Derecho ambiental frente a los delitos ecológicos: la eficacia y eficiencia penal a debate», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 23-13, 2021.

- FAJARDO DEL CASTILLO, T.**, «Revisando los principios de la política de medio ambiente de la Unión Europea para consolidar un Estado de Derecho ambiental» en *RJIB. Revista jurídica de les Illes Balears*, núm. 24, 2023.
- GARCIA ROCASALVA, C.**, «La responsabilidad medioambiental», *Tesis doctoral*, Universidad de Girona, 2016.
- GARCÍA-RAMOS, E., CORNEJO-AGUIAR, J.S., CASTRO-SÁNCHEZ, F. y ROJAS-CALLE, L.**, «La prueba pericial en los delitos ambientales y su incidencia en las sentencias judiciales», en *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, vol. 8, núm. ExExtra-1, 2023.
- HAVA GARCIA, E.**, «Modificaciones en los delitos ambientales», en **QUINTERO OLIVARES, Comentario a la reforma penal del 2015**, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.
- JERICÓ OJER, L.** «Análisis de la relevancia penal de la contaminación acústica», en *Revista de Ciencia Penal y Criminología*, núm.18, 2016.
- JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P.**, «La protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. Comentario a la Directiva 2008/99/CE del Parlamento y del Consejo de 19 de noviembre de 2008», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 22, 2010.
- JORGE BARRERIRO, A.**, «El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995», en **CANCIO MELÍA, Estudios sobre la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español**, 2005.
- LUQUE VAZQUEZ, M.**, «Lo que dejó atrás el caso de Aznalcóllar», en *El patio colorao*, Universidad Pablo de Olavide, 2025.
- MARTOS NUÑEZ, J.A.**, «El principio de intervención mínima penal», en *Anuario de Derecho y ciencias penales*, Tomo 40, 1, 1987.
- MATELLANES RODRÍGUEZ, N.**, *Puntos de inflexión para la reflexión en la respuesta penal a la protección del medio ambiente*, en **BERGUDO, I.**, «La protección del medioambiente y las políticas de desarrollo en la amazonia», Ediciones Universidad de Salamanca, 2025, pp.121-138.
- MUÑOZ CONDE, F.**, «Derecho penal Parte Especial», *edición núm. 20*, Tirant lo Blanch, 2015.
- PERNAS GARCÍA, J. J.**, «Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XXI*, 2022, pp. 387-479.
- PUENTE ABA, L. M.**, «El delito ecológico del artículo 325 del Código penal», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2-1, 2011.

Jurisprudencia

- Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada, sección 2.^a, de 24 de julio de 2003.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra, sección 2.^a, de 4 de abril de 2005.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 3571/2004, 25 de mayo de 2004.
- Sentencia del Tribunal Supremo 410/2013, de 13 de mayo de 2013 (Sala Segunda).
- Sentencia del Tribunal Supremo 1182/2014, de 25 de junio de 2014 (Contencioso-administrativo)
- Sentencia del Tribunal Supremo 2393/2016, de 31 de mayo de 2016.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1202/2022 de 30 de marzo de 2022.

CAPÍTULO VII

LAS COOPERATIVAS COMO INSTRUMENTO PARA FIJAR POBLACIÓN. ANÁLISIS DESDE EL PRISMA DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, SOCIAL Y TERRITORIAL

Susana Rodríguez Escanciano

Universidad de León

SUMARIO: I. LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL COMO PREMISA. REPERCUSIÓN SOBRE EL TRABAJO DECENTE. II. TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EQUILIBRIO TERRITORIAL: OBSTÁCULOS Y POTENCIALIDADES DE LAS ZONAS RURALES. III. EL DECLIVE RURAL. APUNTE DE CÍRCULOS VICIOSOS. IV. LA APUESTA POR UN PLANTEAMIENTO HOLÍSTICO PARA LA REVITALIZACIÓN DE LAS ZONAS RURALES. V. EMPLEO DE CALIDAD, DESCARBONIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y DESARROLLO RURAL: EL IMPULSO DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL. VI. EL PAPEL TRACTOR DE LAS COOPERATIVAS EN LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL. PROYECCIONES EN LAS COMARCAS RURALES. *1. La contribución de las fórmulas cooperativas a la creación de empleo decente, sostenible y centrado en lo local. 2. Cooperativas de viviendas: la rehabilitación de los entornos rurales. 3. Cooperativas de trabajo asociado. Buenas prácticas ocupacionales para la resiliencia de las zonas rurales.* VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. La sostenibilidad ambiental como premisa. Repercusión sobre el trabajo decente

Aun cuando la preocupación por el cambio climático no es ni mucho menos una cuestión novedosa, pues la comunidad científica lleva años lan-

zando avisos que ya hace algún tiempo han sido tomados en consideración por las agendas políticas nacionales e internacionales, lo cierto es que en el momento presente el problema parece agravarse con pasos vertiginosos en forma de fenómenos meteorológicos extremos, cuyos terribles resultados son innegables: olas de calor, inundaciones, sequías, desertizaciones, incendios forestales, vendavales, maremotos...¹. Sin duda, uno de los principales retos contemporáneos a encarar por la humanidad radica en el cambio climático, consecuencia directa de «los excesos de un modelo de desarrollo económico extremadamente mercantilizado»², desplegado bajo el paradigma «crecimiento por el crecimiento»³, basado desde hace demasiado tiempo en «una demanda creciente de recursos naturales, una utilización intensiva de combustibles fósiles y una degradación creciente de suelos, bosques y acuíferos»⁴.

Esta devastadora realidad, producto del denominado calentamiento global, ha hecho patente la necesidad de no demorar las actuaciones tendentes a evitar el empeoramiento de la situación, intentando no sólo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sino también controlar en la medida de lo posible las consecuencias socioeconómicas negativas de las medidas implementadas y, sobre todo, impulsar acciones positivas para el empleo en este tránsito⁵.

En este escenario, las empresas son actores necesarios por partida doble: por un lado, porque de ellas procede gran parte del deterioro ambiental, y, por otro lado, porque son ellas, a través de las pertinentes reconversiones de los procesos productivos, las que puede adoptar medidas efectivas para combatir el cambio climático⁶. En efecto, como fácilmente puede adivinarse, las empresas son las principales causantes de las emisiones contaminantes que degradan el medio ambiente natural, pues desde la industria se vierten en mayores dosis materiales tóxicos a la atmósfera, cuencas fluviales, mar, subsuelo....; además, los productos que ocasionan el deterioro del medio

-
- 1 PALLARÉS SERRANO, A., «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm 1, 2020, p. 3.
 - 2 MIÑARRO YANINI, M., «Introducción: el papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», en MIÑARRO YANINI, M. (Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén, Universidad de Jaén, 2021, p. 8.
 - 3 SIERRA HERNAIZ, E., «El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación», en *Foro*, núm. 40, 2023, p. 71.
 - 4 RAMOS DÍAZ, J., «Economía Verde y Empleo: las potencialidades laborales de la 'Transición Ecológica' en España», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 34, núm. 2, 2016, p. 434.
 - 5 MORÁN BLANCO, S., «El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIV, núm. 1, 2012, p. 103.
 - 6 RIVAS VALLEJO, M. P., «La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales», en *Temas Laborales*, núm. 50, 1999, pp. 7-17

ambiente son en su mayoría residuos producidos por la elaboración de productos manufacturados; al tiempo, el sector productivo no solo daña el entorno natural durante el proceso industrial, sino también posteriormente, cuando pone en el mercado el producto elaborado, éste a su vez puede ser fuente de emisiones dañinas o bien, terminada su vida útil, su destrucción vuelve a ocasionar perjuicios al medio ambiente⁷.

Con todo, desde otra perspectiva, las empresas constituyen una plataforma fundamental para impulsar buenas prácticas ambientales, en tanto piezas clave del entramado socioeconómico, de manera que pueden integrar no solo la protección del medio ambiente externo en la política de producción y comercialización sino incorporar una línea de responsabilidad social interna a favor de los trabajadores en la organización productiva⁸.

Bajo tales premisas, los efectos que conllevan las herramientas de lucha contra la emergencia climática hacen insoslayable, en palabras de la ONU, apostar por una transición equitativa hacia economías verdes, tendentes a promover el anhelado «mayor bienestar humano en armonía con la gestión sostenible de los recursos naturales»⁹, no en vano su impulso va a potenciar la resiliencia, aumentar la justicia social, reducir las diferencias, erradicar la pobreza¹⁰ o, sin ánimo de exhaustividad, mejorar la empleabilidad y la calidad en las condiciones de trabajo.

Tal paradigma «exige integrar los objetivos climáticos con políticas sociales y económicas destinadas a reducir la vulnerabilidad, apoyar a los afectados por el cambio climático y crear empleos dignos»¹¹. Tal y como recuerda la Organización Internacional del Trabajo, «hacer que la economía sea sostenible desde el punto de vista medioambiental ya no es una opción, sino una necesidad», pero en el tránsito adquiere un protagonismo esencial garantizar el «empleo decente»¹². En definitiva —y como no podía ser de otra manera—,

7 MARTÍN HERNÁNDEZ, M. L. y SASTRE IBARRECHE, R., «La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales», en *Aranzadi Social*, núm. 3, 2010 (BIB 210/742).

8 ÁLVAREZ CUESTA, H., «Lucha contra el cambio climático y buenas prácticas impulsadas desde la responsabilidad social corporativa», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *La economía social y el desarrollo sostenible*, Madrid, Colex, 2022, p. 370 o PEREA, E., «Economía, empleo verde y desarrollo sostenible», en *Jornadas sobre «Aspectos económicos del medio ambiente»*, Universidad de Sevilla, 2011, p. 2.

9 EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT, «Economía verde: oportunidades para la Europa rural», en *Revista Rural de la UE*, núm. 23, 2017, p. 2.

10 SIERRA HERNÁIZ, E., «El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación», en *Foro*, núm. 40, 2023, pp. 70-82.

11 ÁLVAREZ CUESTA, H., «El contenido social en las leyes contra el cambio climático», en *La Gouvernance et l'enjeu de concilier l'éthique et la performance*, Eunsa, Pamplona, 2018, pp. 279 y ss.

12 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013, p. xii.

los componentes ecológicos y de bienestar laboral están llamados a regir en los modos de producir y, en definitiva, de trabajar¹³.

En Europa, tras sucesivas Estrategias que han obrado como antecedente¹⁴, la plasmación de los propósitos del Pacto Verde de 2019 en la conocida como «Ley Europea del Clima»¹⁵ (bajo la forma jurídica de reglamento, no de directiva, con las consecuencias que de ello se deducen), incorpora como objetivo nuclear la neutralidad climática en el año 2050, lo cual no solo tendrá efectos medioambientales, sino que servirá para cumplir otras aspiraciones sociales: impulsar un crecimiento sostenible, mejorar la competitividad europea gracias a la innovación en tecnologías ecológicas y contribuir a la creación de empleo de calidad¹⁶.

Por lo que se refiere a España, La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (Ley de Cambio Climático), trata, de un lado, de avanzar en la lucha contra la crisis climática y de otro, de anticiparse y «ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía» (Preámbulo)¹⁷. El objeto de esta Ley, de conformidad con su art. 1, se articula en cuatro pilares: asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, firmado por España el 22 de abril de 2016; facilitar la descarbonización de la economía española; promover la adaptación a los impactos del cambio climático; y, por último, implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente¹⁸. Su art. 27.1 caracteriza la Estrategia de Transición Justa como «el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un

-
- 13 MIÑARRO YANINI, M., «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el ‘empleo verde’», en MIÑARRO YANINI, M. (Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Universidad de Jaén, Jaén, 2021, p. 45.
- 14 FERNÁNDEZ DE LA GATTA SÁNCHEZ, D., «Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión», en GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid, CIEMAT, 2020, p. 55.
- 15 Reglamento 2021/1119/UE, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999.
- 16 RANDO BURGOS, E., «El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima», en *Bioderecho*, núm. 12, 2020, p. 2.
- 17 LÓPEZ RAMÓN, F., «Notas de la Ley de Cambio Climático», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021, p. 4.
- 18 ÁLVAREZ CUESTA, H., «La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por la transición justa?», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, núm. 1, 2022, p. 322.

tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición»¹⁹.

Cabe definir dicha transición como un camino hacia economías inclusivas y con bajas emisiones de carbono, que, al tiempo, maximice las oportunidades de prosperidad económica, justicia social, derechos y protección social para todos (incluidas las personas trabajadoras), sin dejar a nadie atrás²⁰. Es más, la transición justa pretendida ha de poner en valor aquellas ocupaciones calificadas como esenciales, esto es, los empleos denominados verdes o eco-empleos, que no solo deben reducir el impacto ambiental de las empresas, sino que deben proporcionar ingresos suficientes y protección social óptima, respetar los derechos básicos en el desarrollo de la relación laboral, incluyendo la posibilidad de participar en las decisiones²¹. Precisamente sobre esta indisoluble imbricación incide el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dentro de cuyos pilares, aboga por el trabajo decente como vertebrador de las condiciones laborales, constituyendo, al tiempo, el «corazón» de las ocupaciones sostenibles desde el punto de vista medioambiental²².

II. Transición ecológica y equilibrio territorial: obstáculos y potencialidades de las zonas rurales

Teniendo en cuenta que los empleos verdes utilizan procedimientos respetuosos con el medio ambiente por ahorrar recursos, valerse de energías renovables, reducir desechos y contaminantes o proteger la biodiversidad y los ecosistemas, no cabe duda que el medio rural se antoja como un escenario propicio²³.

19 A la fijación de población en los territorios rurales, conectada con el mantenimiento y creación de actividad y empleo, se refiere la Estrategia de Transición Justa (https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Convenios_transicion_justa/common/Estrategia_Transicion_Justa_Def.PDF p. 42).

20 ÁLVAREZ CUESTA, H., «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», en *Iuslabor*, núm. 2, 2020, p. 79 o MERINO MARTOS, A., «La incipiente transición energética justa en España», en *Noticias Cielo*, núm. 2, 2023. Disponible en: <https://acortar.link/dPyZj0>.

21 KAHALE CARRILLO, D. T., «Las medidas para implementar los empleos verdes en España», en *Revista internacional y comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, núm. 1, 2017, p. 7.

22 ÁLVAREZ CUESTA, H., «La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por la transición justa?», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, núm. 1, 2022, p. 325.

23 DEL ROMERO RENAU, L., *Dosieres Ecosociales. El arte de vivir en la España vaciada. Colonialismo energético, crisis climática y transición ecosocial*, Madrid, FUHEM Ecosocial, 2023, pp. 142 y 143.

Ahora bien, el impulso de la descarbonización de la economía exige tener en cuenta el entorno rural, que en gran medida puede situarse en un círculo sino plenamente coincidente, sí al menos concéntrico con aquella tan conocida como España vacía (o vaciada²⁴), supone un reto especialmente delicado, entre otros aspectos, desde el punto de vista de la empleabilidad²⁵. La realidad incontestable del mundo rural ha terminado por constituir en la actualidad un proceloso panorama en el que se conjugan notables dificultades actuales con evidentes (y crecientes) incertidumbres futuras²⁶.

La más que evidente falta de alternativas socio-económicas, la inevitable pérdida de empleos, la insuficiencia de servicios públicos e infraestructuras y el estancamiento, cuando no firme decadencia del tejido productivo, son problemas endémicos de amplias zonas de la geografía patria que, como es lógico, traen aparejados, en no pocos casos, una serie de problemas adicionales (pobreza, problemas de salud, insalubridad, inmigración irregular...) que colocan a sus (cada vez más escasos) habitantes en un riesgo significativamente superior a la media de exclusión social: bien por encontrarse en situación de desempleo de larga duración (una vez agotados algunos nichos tradicionales de empleo como ha sucedido con la minería); bien por padecer situaciones insoportables de precariedad laboral y falta de ingresos (desde los temporeros perceptores del PER a las personas con pensiones bajas u otras rentas mínimas); bien, en fin, por ser inmigrantes que se han establecido en el entorno rural para ocupar aquellos puestos de trabajo que raramente los nacionales desean²⁷.

Tampoco hay que olvidar la singular vulnerabilidad de las zonas rurales frente al cambio climático, basta con considerar los efectos que produce la disminución de los recursos hídricos en las actividades agrícolas, forestales, ganaderas y piscícolas, amén de en el patrimonio natural; los que traen consigo los cambios en los procesos geodinámicos externos en el patrimonio geológico; los que ocasionan los cambios en la distribución de especies sobre las actividades económicas ligadas a ellas; los de la expansión de especies exóticas invasoras sobre las actividades agrícolas, ganaderas,

24 MARTÍN, P., «España Vacía, España Llena», en *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 718, 2021, pp. 88 y ss. o DEL MOLINO, S., «La España vacía», en *Letra Internacional*, núm. 129, 2019, pp. 11 y ss.

25 Entre un elenco más amplio de derechos a defender y disfrutar, CAMPS CERVERA, V., «Sobre la España vacía y los derechos universales», en *Revista Española de la función consultiva*, núm. 33, 2020, pp. 21 y ss.

26 SERRANO RODRÍGUEZ, A., «El modelo territorial y social de las Reservas de la Biosfera», en *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 129, 2021, pp. 96 y ss.

27 TASCÓN LÓPEZ, R. y CASTRO NICOLÁS, N., «El empleo como eje tractor del desarrollo sostenible en los territorios rurales: especial referencia a las reservas de la biosfera de montaña», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, Madrid, 2024, pp. 183 y ss.

piscícolas y cinegéticas, en la medida en que las referidas especies actúan como vectores de enfermedades y desplazan las especies autóctonas, lo que en general incide sobre el patrimonio natural y la diversidad; los efectos del deterioro de los ecosistemas en distintos órdenes materiales e inmateriales; los que provocan los incendios en las masas forestales y en núcleos habitados; los que ocasionan la degradación y erosión del suelo y la desertificación en las actividades agrícolas, ganaderas y forestales; o los que traen consigo los fenómenos meteorológicos extremos sobre la agricultura, pesca y ganadería²⁸.

Sin desconocer estos peligros, ha de aprovecharse la capacidad de la transición ecológica de estos entornos para incidir de forma positiva en la vida y economía rural en aras a conseguir el ansiado equilibrio interterritorial. Este objetivo se recoge tanto en la Ley 7/2021, como, desde variados enfoques, en la Estrategia de Transición Justa, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. De esta forma, las acciones dirigidas a afrontar el cambio climático confluyen con los planes energéticos, las políticas agrarias y las orientadas a dar respuesta al reto demográfico en el medio rural²⁹, contexto en el que los convenios de transición justa habrán de buscar respuestas específicas para hacer convivir los objetivos ambientales con aquellos relacionados con el empleo, el desarrollo y la lucha contra la despoblación³⁰.

Un correcto planteamiento implicará que el fomento de los empleos verdes no solo contribuya a la ansiada sostenibilidad ambiental, sino que conllevará un efecto beneficioso anudado: un desarrollo territorial equilibrado porque permiten gestionar el espacio de los recursos de forma eficiente y justa convirtiéndose en un escenario de oportunidades para luchar contra la despoblación rural. Al dinamizar la economía local y mejorar la calidad de vida, la creación de empleo sostenible desde el punto de vista medioambiental ayuda a equilibrar el desarrollo entre áreas urbanas y rurales, reduciendo la desigualdad territorial, no en vano la transición ecológica depende totalmente para su implementación eficaz de los recursos, espa-

28 TASCÓN LÓPEZ, R., «Posibilidades de nacimiento y desarrollo de la Economía Social en el medio rural», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados: empleo de calidad desde la economía social y solidaria*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 82 y ss.

29 BELLOSO MARTÍN, N., «La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona, Aranzadi, 2021, pp. 37 y ss.

30 AGRA VIFORCOS, B., «Transición ecológica y trabajo femenino, en particular, empleos verdes en clave de género y desarrollo rural», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, Madrid, 2024, pp. 109 y ss.

cios y servicios naturales ubicados en las comarcas rurales³¹. Y ello porque las áreas rurales presentan dos importantes singularidades en el contexto del cambio climático. De un lado, sobre ellas inciden buena parte de los impactos que causa el fenómeno que nos ocupa y, por lo mismo, están particularmente expuestas a los beneficios derivados. Por otro lado, son zonas cuyas características propias las hacen especialmente sensibles a sus efectos³².

No cabe soslayar, por ende, las extensas oportunidades de las zonas rurales en la mejora del medio ambiente acompañadas de la generación de ingentes cantidades de puestos de trabajo: 1) las que derivan (o deberían derivar) de la condición que presentan las plantaciones agrícolas y los recursos forestales como sumideros de carbono; 2) las que proceden de los efectos del despliegue de las energías renovables en zonas rurales, considerado tal despliegue como medida de adaptación «impropia» derivada de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; 3) las que sencillamente van unidas a la riqueza en recursos naturales con posibilidades de explotación directa.

Sin duda, los empleos verdes constituyen un yacimiento de empleo con gran potencial para el desarrollo rural, donde —implementados bajo el espíritu de respeto a la riqueza e idiosincrasia de la zona— pueden servir al relevante objetivo de fijar población mediante una oferta heterogénea de posibles actividades³³, siempre poniendo el debido cuidado en que la sustentabilidad no acabe quedando reducida a una «pura etiqueta estética, ... con un fondo muy poco exigente»³⁴, a causa de censurables prácticas de green washing³⁵ o green marketing³⁶.

31 MARCOS NAVEIRA, L. A. y FRANCO, M., «La transición ecológica: nuevas oportunidades frente a la despoblación rural», en HORTELANO MINGUEZ, L.A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Pamplona, Aranzadi, 2023, pp. 217 y ss.

32 NUÑEZ LOZANO, M. C., «Medidas de adaptación y zonas rurales en las Leyes de Cambio Climático», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, H. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, Madrid, 2024, pp. 17 y ss.

33 MOLINA NAVARRETE, C., «Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleo verde», en *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2013, p. 278.

34 DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M., «El empleo verde en un mundo económico insostenible», en *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022, pp. 15-46.

35 ÁLVAREZ CUESTA, H., «Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España», en *Labos. Revista De Derecho Del Trabajo y Protección Social*, núm. 3, 2022, pp. 160 y 161.

36 CHACARTEGUI JÁVEGA, C., «Eco-labour law intersectionalities from the green transition to legal certainty for workers», en CHACARTEGUI JÁVEGA, C., Ed., *Labour law and ecology* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 49.

III. El declive rural. Apunte de círculos viciosos

Las causas de los fenómenos de despoblación y envejecimiento que caracterizan a las zonas rurales no se encuentran en el cambio climático; de hecho, despoblación y envejecimiento son rasgos presentes con anterioridad a la emergencia climática. Sin embargo, unos y otro se encuentran conectados, en la medida en que la despoblación se agudiza con los efectos nocivos del cambio climático y, por otra parte, despoblación y envejecimiento agravan los riesgos del cambio climático e implican una pérdida de opciones de adaptación; en particular, así lo expresa el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, en virtud del cual «los conocimientos, prácticas y tecnologías que las comunidades rurales han aplicado en sus entornos han contribuido a la conservación de determinados sistemas naturales y el mantenimiento de sus beneficios asociados (servicios ambientales). Así, una gran parte de las áreas agrarias y forestales de alto valor natural en España son sistemas humanizados, moldeados por las comunidades en función de sus necesidades y conservados hasta nuestros días. El conocimiento práctico que lo ha hecho posible se ha conformado mediante siglos de adaptación dinámica al entorno, por lo que concentra un enorme potencial para afrontar el cambio del clima, donde la sostenibilidad es el factor clave. La despoblación y el envejecimiento de la población conlleva el abandono de esos sistemas y su degradación, el aumento de riesgo (por ejemplo, de incendios forestales) y la pérdida de opciones de adaptación»³⁷.

Romper la progresiva tendencia de abandono y, su envés, dotar de un futuro a los emplazamientos más desfavorecidos, como no podía ser de otra manera, debe pasar necesariamente por proporcionar oportunidades de empleo en aquellas actividades alineadas con la idiosincrasia del medio rural, que puede servir como motor para la creación de puestos de trabajo verdes y decentes. Aun cuando esta conclusión se presenta obvia, previamente procede tener en cuenta una serie de variables capaces de proporcionar un diagnóstico certero para poner en marcha las medidas más exitosas de cara al fomento de la ocupabilidad verde.

Cabe tener en cuenta, así, un dato fácilmente apreciable con solo aproximarnos a las fuentes estadísticas: la baja densidad poblacional se encuentra en los municipios más pequeños, donde se concentra además la población más añosa, pues en los de menos de 5.000 habitantes, 1,5 millones de personas superan los 65 años (esto es, una de cada cuatro) y en los de menos de 1.000 habitantes, 3 de cada 10 personas superan los 65 años y casi el 15 por 100 alcanza los 80 años³⁸. En otros términos, igualmente

37 NUÑEZ LOZANO, M. C., «Medidas de adaptación y zonas rurales en las Leyes de Cambio Climático», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, H. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, Madrid, 2024, pp. 17 y ss.

38 Disponible en: <https://acortar.link/KlbbHU>.

esclarecedores, existen más de 1.000 municipios sin ningún niño entre los 0 y los 4 años, 311 sin vecinos menores de 20 años y en 402 sólo viven personas mayores de 65 años³⁹. Así, el despoblamiento de la España rural más profunda se ha visto marcado por el envejecimiento progresivo en una tendencia ascendente que lleva a un aumento constante de las personas octogenarias e incluso centenarias. Se estima que en Castilla y León para 2035 habrá 251.757 personas de 80 y más años, lo que supondrá un 11,6 % de la población total y un 33,5 % de la población mayor. También en 2035 la previsión es que casi un tercio de los españoles viva repartido entre Madrid y Barcelona, alcanzando el 33 por 100 si se suman Valencia, Sevilla y Zaragoza. Ya en la actualidad, el 30 por 100 del territorio concentra el 90 por 100 de la población⁴⁰.

Con una visión más amplia, una ordenación territorial sostenible que priorice la supervivencia de los pequeños municipios exige tener en cuenta cuatro «círculos viciosos» que lastran su devenir⁴¹, a saber: el círculo del declive demográfico que deteriora la posibilidad de revitalización poblacional de muchas áreas rurales, pues una gran parte de la población de estas zonas ha venido abandonando su tierra natal, emigrando principalmente a ciudades españolas —en sus provincias u otras—, o bien, en no pocos casos, al extranjero (emigración juvenil y permanencia de personas mayores), unida a un crecimiento vegetativo negativo dado el superior número de defunciones frente a nacimientos; el círculo de la accesibilidad (precarización de infraestructuras, dificultades orográficas y erosión del potencial económico); el círculo de la formación (bajo nivel educativo, descualificación y escueta empleabilidad); y el círculo del mercado de trabajo (precarización del empleo local, falta de oportunidades, emigración profesional y pérdida del talento).

IV. La apuesta por un planteamiento holístico para la revitalización de las zonas rurales

Pese a que existen divergencias en las causas y en las soluciones para revertir este proceso, existe un gran consenso en la necesidad de actuar para revertir el vaciamiento demográfico que están experimentando gran parte

39 Comparecencia de la Presidenta de la Asociación de Familias y Mujeres del Medio Rural (AFAMMER), Dña. Carmen Quintanilla Barba, en el marco de la Ponencia de estudio constituida en el Senado sobre el proceso de Envejecimiento en España. Disponible en: <https://acortar.link/toU6TL>.

40 MÉNDEZ JUEZ, M., «La evaluación de las políticas públicas ante el reto demográfico», en HORTELANO MINGUEZ, L.A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Pamplona, Aranzadi, 2023, p. 330.

41 CAMARERO RIOJA, L., «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por la España desigual», en *Panorama Social*, núm. 31, 2020, p. 70.

de las comunidades rurales mediante el establecimiento de una verdadera estrategia integral de cohesión social, ambiental y territorial⁴².

Bajo la premisa de impulsar el medio rural adoptando una perspectiva multidisciplinar, cabe apostar, en síntesis, por un quintuple entramado de actuaciones:

En primer lugar, la dotación de servicios públicos que mejoren las condiciones de vida a través de viviendas (muy deterioradas en el medio rural), infraestructuras y equipamientos que redunden en la revalorización económica del medio rural, principalmente en materia de medio ambiente (nuevas fórmulas de gestión del territorio, ecosistemas y del hábitat natural), avanzados medios de transporte, disposición de tecnologías de la información mediante redes de comunicaciones que permitan trabajar a distancia⁴³, y asistencia sociosanitaria de calidad (centros de salud y hospitalarios de referencia, aulas infantiles, instituciones residenciales, ayuda a domicilio, viviendas tuteladas para mayores, dispensa de medicamentos...).

En segundo lugar, no hay que perder de vista, además, que los servicios sociales públicos resultan indispensables, pero son insuficientes, de ahí que se abra un amplio espacio de mercado para la iniciativa privada tendente a cubrir aquellos aspectos no atendidos desde las Administraciones Públicas, permitiendo que las personas, principalmente mayores, continúen viviendo en su domicilio contando con una cobertura integral de todas sus necesidades: aprovisionamiento regular de alimentos frescos, graduación de la vista y del oído, dispensa de lentes oculares y audífonos, fisioterapia de mantenimiento, disposición de productos de higiene y belleza, reparación de desperfectos en el hogar, servicios de lavandería, de peluquería, de biblioteca o de podología, acceso adaptado a las nuevas tecnologías, terapia psicológica, lugares para actividades de esparcimiento y ocio, así como medios de transporte para realizar diversas gestiones⁴⁴.

En tercer lugar, el diseño de medidas destinadas a la creación de empleo en aquellas actividades con mayores potenciales en el ámbito rural aprovechando las ventajas del espacio geográfico de referencia⁴⁵, tal y como

42 TALAVERA CORDERO, P., «El comercio de proximidad como recuso frente al reto demográfico: régimen jurídico, actividad programática y e-commerce», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 60, 2023, pp. 157 y ss.

43 MIÑARRO YANINI, M., «Innovación tecnológica, organización del trabajo y sostenibilidad ambiental: ¿es el teletrabajo una forma de empleo verde?», en *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 454, 2021, p. 15.

44 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la realidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021, p. 103.

45 MARTÍN NAVARRO, J. L. y PALMA MARTOS, L., «Los nuevos yacimientos de empleo y la creación de empleo en la economía andaluza: implicaciones para los mercados de trabajo locales», en *Revista andaluza de Relaciones Laborales*, núm. 5-6, 1999, p. 39.

sucede, a título enunciativo, con la producción alimentaria de calidad, ganadería, acuicultura, recuperación del patrimonio natural y arquitectónico, silvicultura, pesca, avistamiento de aves, recursos autóctonos, artesanía local, generación de energías verdes, parques naturales, gestión integral de montes, tratamiento de aguas, residuales o no, reciclaje de residuos, investigación ambiental, cuidado de la biodiversidad, prevención de la contaminación en los suelos, en la atmósfera o acústica, conservación del paisaje, comercio de proximidad, producción de insectos, turismo, promoción de actos culturales, recuperación de oficios tradicionales, rehabilitación urbanística, educación, salud o cuidados⁴⁶. Cualquier modelo de producción sostenible tiene potencial para generar empleos nuevos (en ámbitos como la alta tecnología o las energías renovables), modificar los ya existentes en sectores maduros (como la fabricación industrial, la construcción, la agricultura, la ganadería, la conservación forestal, la pesca, el transporte, etc.) e influir sobre todas las fases de la cadena de valor (investigación, producción, distribución, etc.)⁴⁷, coadyuvando, con mayor o menor intensidad, a la consecución de una economía circular y a la paralela transformación social⁴⁸.

Todo ello sin olvidar, en cuarto lugar, la posibilidad de desarrollar cualquier actividad a distancia a través de las nuevas tecnologías digitales que permiten residir en los territorios alejados de los núcleos urbanos prestando servicios a través de la conocida fórmula del teletrabajo, pues precisamente en estas zonas la oferta de inmuebles es amplia y el coste de adquisición o alquiler no es demasiado elevado, teniendo en cuenta el acusado éxodo de población experimentado en los últimos años. Deviene imprescindible aprovechar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías (Inteligencia Artificial, algoritmos, robótica avanzada, Internet de las Cosas o 5G) como fórmulas para lograr no sólo la consideración de los municipios rurales como motor en la producción alimentaria y de energía limpia, el turismo, la absorción de emisiones y la potenciación de nuestros ecosistemas, sino también para conseguir servir de atractivo a aquellos «urbanitas» que prefieren trasladar su domicilio desde las ciudades a los entramados rurales, así como para dar solución a las dificultades de desplazamiento a los lugares de trabajo de las

46 *Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, núm. 505, 17 abril de 2015.

47 PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2015, sobre la Iniciativa de Empleo Verde: aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde [2014/2238(INI)]*.

48 MEGINO FERNÁNDEZ, D., «Sostenibilidad ambiental y decencia laboral: cuestiones a considerar en las iniciativas de digitalización vinculadas al desarrollo rural», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Colex, Madrid, 2024, pp. 303 y ss.

personas adultas que quieren vivir en áreas rurales alejadas⁴⁹. Como con acierto se ha dicho, la digitalización del medio rural, a través de la incorporación efectiva, extendida y compartida de las TIC en el territorio, es fundamental para combatir la despoblación⁵⁰.

En quinto término, la formación del talento joven, el reciclaje de personas paradas de larga duración y la alfabetización digital resultan imprescindibles para apoyar el asentamiento de población en el medio rural asociada a la creación actividad económica y empleo en el territorio desde lo local⁵¹, superando la realidad actual consistente en la existencia de mercados de trabajo caracterizados por su estrechez⁵².

V. Empleo de calidad, descarbonización de la economía y desarrollo rural: el impulso desde la economía social

Situar el empleo decente en el centro de los esfuerzos se debe convertir, por ende, en el eje principal para el asentamiento⁵³ a través del impulso de las expectativas laborales en aquellas actividades con mayores potencialidades en el marco rural, tal y como señalan la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Las particulares condiciones del medio rural pueden servir de revulsivo, por un lado, para el incremento de los índices de inserción laboral, acompañados además de unas condiciones laborales adecuadas (ingresos suficientes y protección

49 MONTES ADALID, G. M., «La digitalización y el empleo frente al fenómeno de la despoblación: especial referencia al binomio personas mayores y alfabetización digital», en *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 477, 2023, pp. 123 y ss.

50 MONTES ADALID, G. M., «La digitalización y el empleo frente al fenómeno de la despoblación: especial referencia al binomio personas mayores y alfabetización digital», en *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 477, 2023, pp. 134 y 135.

51 PINILLA, V., «El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 176, 2023, p. 148.

52 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J. M., «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Revesco*, núm. 105, 2011, p. 87; VALIÑO CES, A., «La discriminación y la desigualdad de la mujer en el mundo rural y su reflejo en la titularidad de las explotaciones agrarias», en *III Xornada Universitaria Galega de Xénero*, Vigo, Universidad, 2015, pp. 110-111 o DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la realidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021, p. 103.

53 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Nota informativa. Promover la justicia social y el trabajo decente en las economías rurales*, 2023, p. 2.

social) y, por otro, para reducir el impacto ambiental⁵⁴, garantizando la utilización más eficiente de los recursos existentes⁵⁵, con el fin de contribuir, a la postre, a la descarbonización de la economía⁵⁶.

Una fórmula imprescindible para que la sinergia entre sostenibilidad ambiental y creación de empleo de calidad asociado a las potencialidades del medio rural resulte exitosa puede encontrarse en la denominada «Economía Social», que anclada en un modelo empresarial caracterizado por la primacía del trabajo y del factor humano frente al capital, aporta «soluciones a las nuevas necesidades sociales, mediante los nuevos yacimientos de empleo»⁵⁷. Como señala la Recomendación del Consejo de 27 de noviembre de 2023 sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social, la promoción de este tipo de fórmulas estimula la creación de empleo y el desarrollo socioeconómico e industrial justo y sostenible; al tiempo que contribuye al Pacto Verde Europeo, a la democracia económica, al desarrollo sostenible, a la participación activa de los ciudadanos y a la mejora de la cohesión social y territorial en todos los Estados miembros (art. 1). Añade además que en las zonas remotas y rurales con menos empleo y menos ofertas educativas, las entidades de la economía social pueden ofrecer oportunidades muy necesarias, haciendo que esas regiones sean más atractivas (Considerandos 4 y 14)⁵⁸.

Teniendo en cuenta que los servicios sociales comunitarios en el medio rural, y más aún en los municipios con un bajo número de habitantes, suelen ubicarse en las cabeceras de comarca, resulta difícil extender su cobertura a toda la población vulnerable que se ve afectada por la distancia, la débil red de transporte público, las dificultades de movilidad, las pluripatologías, la soledad o la brecha digital. En estos pueblos existen grandes necesidades sociales, principalmente relacionadas con el envejecimiento de la población: tramitación de solicitudes al amparo de la LD, intervención en la asignación de recursos como el servicio de ayuda a domicilio o implementación de la teleasistencia avanzada. En estos lugares, los servicios sociales resultan indispensables, pero son insuficientes, de ahí que la derivación directa a entidades del tercer sector o de la economía social en el ámbito rural juega un

54 NIETO SAINZ, J., «Economía sostenible y empleos verdes en tiempos de crisis», en *Ecología política*, núm. 40, 2010, p. 39.

55 KAHALE CARRILLO, D.T., «Los empleos verdes en Europa», en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 137, 2018, p. 550.

56 ÁLVAREZ CUESTA, H., «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo, en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», en *Iuslabor*, núm 2, 2020, p. 76.

57 JULIÁ IGUAL, J. F.; BERNAL JURADO, E. y CARRASCO MONTEAGUDO, I., «Economía social y recuperación económica tras la crisis del covid-19», en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 104, 2022, p. 23.

58 C/2023/1344.

papel esencial, sirviendo de canal para dar ocupación a personas de la zona o futuros residentes⁵⁹.

Estas entidades de Economía Social, desde la iniciativa privada (aun cuando en numerosas ocasiones en colaboración con las Administraciones Públicas), tienen como objetivo no solo la obtención de beneficios, sino además contribuir a alcanzar metas como la creación de empleo de calidad, la cohesión social, el desarrollo rural, la igualdad por razón de género, el bienestar de la ciudadanía o la protección de los consumidores y del medio ambiente. Estas características confirman que el modelo de la Economía Social contribuye más que otros modelos empresariales a un «Desarrollo Sostenible e Inclusivo», tal como ha establecido las Naciones Unidas a través de la aprobación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶⁰.

El tratamiento integrado de tres factores, persona, organización y territorio es la clave de la Economía Social⁶¹. Bajo tal premisa, la economía social incorpora una serie variada de fórmulas, como las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios de primacía de las personas y del fin social sobre el capital, aplicación de los resultados obtenidos principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros al fin social objeto de la entidad, promoción de la solidaridad interna y con la sociedad, e independencia respecto a los poderes públicos (arts. 4 y 5 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social)⁶². Precisamente por todo ello la economía social cuenta con un enorme potencial para contribuir a la construcción de una sociedad más solidaria.

El tradicional ideal de la economía social ha demostrado su capacidad para penetrar no solo en ámbitos funcionales clásicos, sino en sectores nuevos e innovadores, satisfaciendo las más modernas necesidades y estimulando la creación de empleo de forma superior a otros canales, gracias

59 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la realidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021, p. 103.

60 MOZAS, A. (Coord.), «El cooperativismo y la economía social en la implementación de los ODS», en *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa (Noticias del CIDE)*, núm. 61, 2009, pp. 36-75.

61 ORDOÑEZ PASCUA, N., «Hacia una transición justa a través de las fórmulas de economía social, solidaria y cooperativismo», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (Dir.), *Trabajo y género. Transiciones justas hacia la igualdad laboral real*, Colex, Madrid, 2024, pp. 155 y ss.

62 FAJARDO GARCÍA, G., «La economía social en las Leyes», en *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 66, 2009, pp. 8 y ss.

a su capacidad para adaptarse a los cambios y mantener su actividad en situaciones de riesgo o recesión, siempre permaneciendo fieles a su misión de interés social⁶³. Según el último informe publicado por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) titulado «Las empresas más relevantes de la economía social 2019-2020», los sectores más significativos a los que se dedican este tipo de entidades fueron los vinculados a la agricultura y la pesca, la enseñanza y la educación, la salud, la industria (especialmente manufacturera), las finanzas, la distribución comercial y los servicios sociales y sus derivadas. Esta última actividad, sin duda, augura un crecimiento exponencial en las próximas décadas ante el progresivo envejecimiento de la población.

El Gobierno español ha señalado a la economía social como «sector clave» en la reconstrucción del país dado su potencial de cohesión e igualdad y capacidad de transformación productiva, además de como «agente impulsor de la transición verde, digital, social y de los cuidados», en el camino hacia la era del trabajo digno⁶⁴.

Cabe hacer referencia, así, a varias novedades normativas tendentes al impulso de las entidades de economía social, que presentan grandes oportunidades en el marco aquí analizado⁶⁵, a saber:

1.- En primer lugar, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en su art. 99.4 con remisión a la disposición adicional 4.^a, habilita a los órganos de contratación de los poderes adjudicadores a reservar a determinadas entidades de economía social (centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción) el derecho a participar en los procedimientos de licitación de los contratos de servicios de carácter cultural, de salud y social⁶⁶, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos marcados por la disposición adicional 48.^a: a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios mencionados. b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación. c) Que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación activa

63 Punto 4 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 2013, sobre la contribución de las cooperativas a la salida de la crisis (2012/2321/INI).

64 Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo sostenible 2030, p. 103.

65 DE NIEVES NIETO, N., «Las entidades de economía social en los programas comunes de activación para el empleo», en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 41, 2022.

66 MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C. A. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M., «Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales», en *Ciriec: Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm 83, 2018, pp. 295-332.

de los empleados, los usuarios o las partes interesadas. d) Que el poder adjudicador no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes. e) La duración máxima del contrato que se adjudique no excederá de tres años. f) En el anuncio que sirva de medio de convocatoria de la licitación se dará publicidad a esta reserva⁶⁷.

El tipo de contratos de servicios que facultativamente se puede reservar a las citadas entidades de economía social destinadas a la prestación de servicios sociales están perfectamente delimitados e incluso numerados en el Anexo IV LCSP, en referencia a los contratos de servicios sociales (código CPV 85320000-8); servicios de asistencia social sin alojamiento (código CPV 85312000-9); servicios de asistencia social y servicios conexos (código CPV 85300000-2) y servicios de asistencia social (código CPV 85310000-5), quedando fuera de la reserva, entre otros, los servicios de asistencia social con alojamiento (código CPV 85311000-2)⁶⁸.

Por su parte, la disposición adicional 49.^a LCSP habilita para la existencia de un régimen no contractual para la prestación de los servicios sociales diseñado por las Comunidades Autónomas a favor de entidades de economía social, habilitado legalmente de forma expresa, que puede resultar una estrategia adecuada para conseguir una eficiente prestación de servicios a las personas, siempre y cuando efectivamente se trate de organizaciones vinculadas al principio de solidaridad⁶⁹.

Recientemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido, en relación con los centros especiales de empleo de economía social, que la Directiva 2014/24 no se opone a un Estado miembro imponga requisitos adicionales a los enunciados en el texto europeo excluyendo de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados a determinados operadores económicos que cumplan los requisitos establecidos en la Directiva, siempre que dicho Estado miembro respete los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad⁷⁰.

2.-Por otra parte, la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, en su disposición final 8.^a, modifica la

67 DIEZ SASTRE, S., «Las cláusulas sociales en la contratación pública», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 21, 2017, pp. 195 y ss.

68 CARRODEGUAS MÉNDEZ, R., «Reflexión crítica sobre el 'outsourcing' de los servicios sociales dirigidos a nuestros mayores en tiempos de covid», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5349/2020.

69 GIMENO FELIÚ, J. M., «Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la Ley de Contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios locales», en MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M. (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales*, La Ley, Madrid, 2019, p. 689.

70 STJUE C-598/19, de 6 de octubre de 2021, asunto Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) y Diputación Foral de Navarra.

Ley 5/2011, de 19 de marzo, de Economía Social, para permitir la capitalización de la prestación por desempleo para la adquisición de una sociedad laboral o la transformación en cooperativas de sociedades mercantiles en concurso.

3.-Además, la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, destina importantes incentivos a las cooperativas que no distribuyan ni hayan distribuido dividendos o retornos o a la creación de startups.

4.-También, el Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, de incentivos a la contratación, prevé, como principio nuclear de actuación, el fomento de la economía social (art. 2), recogiendo bonificaciones por la incorporación de personas trabajadoras desempleadas como socias trabajadoras o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, prestando especial atención a las personas jóvenes menores de 30 años o personas menores de 35 años con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100 (art. 28).

5.-Asimismo, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, menciona, entre los objetivos de la política de empleo recogidos en el art. 4, «la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas, señaladamente mediante la detección y atención de sus necesidades e intereses formativos y de readaptación profesional, singularmente, en el ámbito de las entidades de la economía social» (apartado d) o «el fomento de iniciativas de emprendimiento y de economía social viables, mediante el desarrollo de actividades de prospección, asesoramiento, información y auditoría de la viabilidad de los proyectos» (apartado l).

6.-Al tiempo, el eje 6 de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el eje 5 del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, se refieren al «emprendimiento, que comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local» (arts. 12.4 y 13.3, respectivamente). Teniendo en cuenta que el fomento de la economía social forma parte de las políticas activas de empleo (art. 31) y del plan personalizado de cada uno de los demandantes de empleo (art. 56.1 c), «para impulsar el desarrollo de iniciativas de emprendimiento o economía social viables, se desarrollarán programas de fomento del empleo a cuyo amparo podrá abonarse, por una sola vez, la prestación contributiva por desempleo a que tenga derecho la persona trabajadora, en su importe total o parcial, y/o utilizarse para abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social. Tales programas comprenderán una auditoría de la viabilidad del proyecto empresarial o de economía social, así como un acompañamiento técnico, con perspectiva de género, de su puesta en práctica» (art. 49.2), contando con asesoramiento, apoyo integral y acompañamiento a la activación de proyectos viables, incluida la realización de una auditoría de viabilidad (art. 56.1 e).

6.-El proyecto de Ley Integral de impulso a la Economía Social prevé la modificación del art. 8 de la Ley de Economía Social para señalar, entre sus objetivos, el de «promover la economía social como instrumento frente al reto demográfico y la lucha contra la despoblación, fortaleciendo su papel en la generación de oportunidades y en la activación económica, social y cultural de todos los territorios, con especial atención a aquellos que presentan una mayor vulnerabilidad sociodemográfica».

7.-Asimismo, la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 recoge, entre los objetivos estratégicos, la «lucha contra la despoblación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales respetando el entorno y el medio ambiente», así como la «generación de empleo, incluyendo el empleo de colectivos vulnerables» a través de iniciativas de economía social.

VI. El papel tractor de las cooperativas en la sostenibilidad ambiental y social. Proyecciones en las comarcas rurales

1. La contribución de las fórmulas cooperativas a la creación de empleo decente, sostenible y centrado en lo local

Dentro de las entidades de economía social, procede centrar la atención en las cooperativas por su gran impronta en la ansiada cohesión social y territorial⁷¹. Se trata de una figura «bien definida de modelo de negocio de la economía social» y que representa el «bloque más importante de los productores de mercado» en este contexto⁷². Lo cual conjuga con el hecho de que «pueden ser rentables y competitivas combinando aspectos económicos con aspectos sociales y societarios»⁷³, tal y como recoge la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas de la OIT⁷⁴, donde se afirma que deberían adoptarse medidas para promover el potencial de las cooperativas en todos los países, entre otros, para crear y desarrollar actividades gene-

71 MARTÍN LÓPEZ, S., *Guía. Recursos de la economía social para fortalecer el asociacionismo entre los autónomos*, s. f., pp. 8-18.

72 COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social [COM (2021) 778 final]*, p. 5.

73 MARTÍN LÓPEZ, S., *Guía. Recursos de la economía social para fortalecer el asociacionismo entre los autónomos*, cit., p. 7.

74 Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

radoras de ingresos y empleo decente y sostenible, dado que constituye un objetivo primordial de la OIT «el logro del trabajo decente para los trabajadores, dondequiera que se encuentren».

Una cooperativa puede definirse, siguiendo el concepto vertido por la Declaración Alianza Cooperativa Internacional (1995), como una asociación de personas que se unen voluntariamente para satisfacer necesidades y aspiraciones económicas y sociales comunes mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática⁷⁵. En concreto, la mencionada Alianza Cooperativa Internacional, en su Plan Estratégico 2020-2030⁷⁶, presenta una serie de desafíos globales para toda la década que deben encararse ineludiblemente, expresando su creencia de que «es necesario prestar más atención a la dignidad del trabajo, ámbito donde las cooperativas pueden ser un actor fundamental».

Las cooperativas suministran una plataforma desde la que afrontar problemas que, acometidos de manera individual, resultan mucho más penosos, relacionados, por ejemplo, con la financiación, la innovación tecnológica, la gestión o la comercialización. Además, crean más y mejor empleo en el sector privado, tanto por su vocación social, como por su dimensión (en general, se trata de pequeñas y medianas empresas), satisfacen demandas sociales desatendidas (destacando en este sentido su vinculación con nuevos yacimientos de empleo y el potencial que traen aparejado) y mejoran la cohesión socioeconómica gracias a la participación de los socios en la gestión (lo que les involucra en la marcha de la empresa) y a los principios de solidaridad y responsabilidad con el entorno (a resultas de lo cual se incrementa el compromiso con el desarrollo local). Las razones de su resiliencia radican en su intervención en el mercado de trabajo en tres niveles: a) a través del acceso, inserción y cualificación de las personas consideradas «inempleables»; b) mediante la gestión colectiva de la desintegración de los horarios y los espacios laborales, en tanto suponen un elemento recuperador y dinamizador de empleo; c) y, en fin, por la promoción del estatuto de coempresario frente al empresario tradicional⁷⁷. En este sentido, sus características de funcionamiento dan lugar a niveles superiores de compromiso y solidaridad de los trabajadores (como reconoce la Recomendación 193 OIT⁷⁸), como sucede con

75 LARRAZABAL BASAÑEZ, S., «Integración europea y cooperativismo: una reflexión sobre la sociedad cooperativa europea con motivo del año internacional del cooperativismo», en *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 2012.

76 Plan Estratégico debatido y aprobado en la Asamblea General de la ACI celebrada en Kigali (Ruanda), el 17 de octubre de 2019, y lanzado bajo el título *Un camino centrado en las personas para una segunda década cooperativa*.

77 DE NIEVES NIETO, N., *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005, p. 164.

78 Informe V de la OIT, Promoción de las cooperativas de la Oficina Internacional del Trabajo tratado en el quinto punto del orden del día de la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en junio de 2001, pp. 20, 29, 39, 82, 139.

todas las de economía social y son una de las herramientas más adecuadas para la puesta en marcha de actividades económicas en los distintos territorios rurales españoles⁷⁹.

Las cooperativas se basan en los valores de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Claro está, pues, que la sostenibilidad es un rasgo diferenciador de la identidad cooperativa. En concreto, según el séptimo principio cooperativo, relativo al compromiso con la comunidad, las cooperativas trabajan para lograr el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus socios. Es más, la citada Declaración Alianza Cooperativa Internacional, al referirse a dicho principio señala expresamente que las cooperativas: «tienen una responsabilidad de trabajar a un ritmo constante para la protección medioambiental de esas comunidades». Este principio refleja el potencial que tiene el movimiento cooperativo para preservar el medio ambiente, «pues existen cooperativas cuya razón de ser es dicha protección, como sucede con las cooperativas que tienen por actividad cooperativizada la economía circular, los cuidados, las energías renovables o la pesca, acuicultura, agricultura y ganadería sostenibles». Las cooperativas atesoran los valores de la economía ecológica: una gestión responsable de los recursos, un mínimo impacto ambiental a través los eco-empleos, empresas vinculadas a los territorios. Precisamente, «el ADN cooperativo» son los yacimientos de empleo verde y decente, máxime cuando dentro de la Economía Social las cooperativas son las fórmulas que más capacidad de creación de empleo presentan⁸⁰.

Hoy por hoy, las cooperativas conforman un pilar sólido e imprescindible para el impulso del desarrollo local, por cuanto «participan de modo directo en la generación de empleo y suponen una forma de organización ... estrechamente relacionada con los objetivos instrumentales de las políticas de desarrollo (cooperación, participación, implicación de la población...)»⁸¹. En concreto —y a modo de ejemplo—, el recurso al cooperativismo en el ámbito de las actividades agropecuarias constituye «uno de los principales instrumentos para su desarrollo ante la necesidad de buscar nuevos mercados,

79 TASCÓN LÓPEZ, R., «Posibilidades de nacimiento y desarrollo de la Economía Social en el medio rural», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados: empleo de calidad desde la economía social y solidaria*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 82 y ss.

80 BENGOETXEA ALKORTA, A., «La contribución de las cooperativas de trabajo asociado a la creación y mantenimiento de empleo», en *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016, pp. 124 y ss.

81 ÁLVAREZ CUESTA, H., «Las cooperativas agrarias, de trabajo asociado y las sociedades laborales», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. Dirs., *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 515 y ss.

apostar por su internacionalización y una mejora de la competitividad»⁸². Adicionalmente, toda vez que algunos de los servicios esenciales para cualquier territorio están desapareciendo (o en riesgo de hacerlo) dentro de los enclaves rurales, alcanzan un notable peso específico las denominadas «cooperativas de iniciativa social»⁸³, previstas en el artículo 106 de la Ley 27/1999. En particular, esta norma las describe como «aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado»⁸⁴.

Entre las distintas clases de cooperativas (Cooperativas de trabajo asociado; Cooperativas de consumidores y usuarios; Cooperativas de viviendas; Cooperativas agroalimentarias; Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra; Cooperativas de servicios; Cooperativas del mar; Cooperativas de transportistas; Cooperativas de seguros; Cooperativas sanitarias; Cooperativas de enseñanza; Cooperativas de crédito), procede centrar la atención en dos muy variadas con especial proyección en el medio rural: las cooperativas de viviendas y las de trabajo asociado.

2. Cooperativas de viviendas: la rehabilitación de los entornos rurales

Siendo conscientes de los retos que plantea el cambio climático, no hay que olvidar que algunos sectores de la producción tradicionales han venido adoptando exigentes procedimientos de modernización ambiental⁸⁵. Tal es lo que sucede precisamente con el sector de la construcción, caracterizado por constituir una actividad de gran repercusión medioambiental que ha

82 RODRÍGUEZ INIESTA, G., «Los modelos cooperativos agrarios», en *Protección social de los trabajadores del capo en el Estado social autonómico. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2019, p. 148.

83 PLANA ROYO, E.; DÍAZ FOSACA, M. y BERNAD MORGATI, C., «Las cooperativas de iniciativa social en España: contexto y características en 2022», en *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 113, 2025, pp. 131 y ss.

84 MEGINO FERNÁNDEZ, D., «Entorno rural y oportunidades de empleo e inclusión para los grupos vulnerables a través de la economía social y solidaria», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados: empleo de calidad desde la economía social y solidaria*, Pamplona, Aranzadi, 2024, pp. 235 y ss.

85 MIÑARRO YANINI, M., «La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral», en *Documentación Laboral*, núm. 128, 2023, vol. I, p. 78.

evolucionado desde fórmulas expansivas claramente nocivas para el medio ambiente hacia estrategias productivas regeneradoras y rehabilitadoras del espacio construido con menor huella ambiental.

El principio 9 del Pacto Mundial de la ONU-España establece una obligación clara para las empresas: «favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente», esto es, «aquellas que contaminan menos», pues «utilizan los recursos de una forma sostenible, reciclan más sus vertidos y productos, y manejan los residuos de una manera más aceptable que las tecnologías a las cuales sustituyen»⁸⁶. En concreto, para el sector de la construcción se han diseñado 10 ejes específicos de actuación, a saber⁸⁷: 1) Promoción de la eficiencia energética y la descarbonización. 2) Impulso de la circularidad en los materiales de construcción. 3) Reducción de los residuos generados en toda la cadena de valor. 4) Apuesta por la igualdad de género en toda la organización. 5) Garantía de un salario digno y trabajo decente en todas las personas empleadas. 6) Fomento de la diligencia debida y gestión responsable de la cadena de suministro. 7) Consolidación de sistemas de transparencias, buen gobierno e integridad. 8) Innovación y digitalización del sector de la construcción e ingeniería. 9) Intercambio de conocimientos a través de alianzas estratégicas. Y 10) Refuerzo de las medidas de salud y seguridad en el trabajo.

Teniendo en cuenta que los tradicionales combustibles fósiles, fuente principal de energía empleada en los centros de trabajo desde la Revolución Industrial, presentan actualmente dos grandes problemas como son, de un lado, el hecho de que sus recursos son finitos, estando previsto el posible agotamiento de las reservas con el tiempo, y, de otro, que su uso libera en la atmósfera grandes volúmenes de CO₂, considerados la principal causa del calentamiento global, su obligada sustitución en los procesos productivos por otras fuentes menos contaminantes además de contribuir a reducir las emisiones de gases nocivos y la elevada tasa de dependencia de las importaciones, va a generar una amplia actividad empresarial a su alrededor. Dentro de un variado elenco de empleos verdes, el sector de la construcción ecológica puede dar lugar al mayor número de ofertas laborales saludables pivotando hacia una edificación energéticamente más eficiente⁸⁸, tal y como prevén la Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura⁸⁹, la

86 <https://www.pactomundial.org/>

87 https://www.pactomundial.org/biblioteca/hoja-ruta-sostenibilidad-empresas-construccion-ingenieria/#descargar_frm

88 OLMO GASCÓN, A. M., «Tratamiento del empleo verde en la normativa internacional y europea (especialmente en el pilar europeo de derechos sociales): la precisa reconfiguración de sus elementos jurídico-laborales», en MORA CABELLO DE ALBA, L. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L. (Coords.), *El futuro del trabajo que queremos*, Albacete, Bomarzo, 2017, p. 54.

89 COM (2010) 639 final.

Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050⁹⁰ y la Hoja de ruta de la Energía para 2050⁹¹, que abogan por la necesidad de renovar los edificios existentes. Precisamente, según la Directiva 2023/1791, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética, los edificios son uno de «los principales consumidores de energía y claros «exponentes de la mayor fuente de emisiones», alcanzando «el 40 % del consumo total de energía de la Unión y el 36 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión procedentes de la energía», de manera que la reconfiguración de los edificios permitirá «salvaguardar y crear puestos de trabajo en la Unión y permitir que esta se convierta en líder mundial en el desarrollo y la adopción de tecnologías limpias en la transición energética mundial» (considerando 5) con repercusión positiva en la ocupabilidad.

Bajo estas mismas premisas, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España de 2021 insiste en la política de apoyo a la renovación de los parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo con una repercusión muy beneficiosa en el empleo, máxime cuando en España la rehabilitación de las viviendas existentes supondría actuar sobre 23.000.000 de domicilios, ya que la mayor parte del parque inmobiliario fue construido en ausencia de normativa que marcara pautas energéticas.

Este avance desde una agotada edificación expansiva e invasiva hacia una actividad empresarial más sostenible desde el punto de vista social y medioambiental destinada a la conservación y recuperación de lo construido a través de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y, sobre todo, rurales (precisamente donde los edificios están más deteriorados)⁹², conlleva una importante generación de ocupaciones en una actividad intensiva en recursos humanos en la que intervienen numerosos agentes, tanto en los aspectos de promoción, financiación y comercialización, como en los de producción con una parte técnica, de elaboración de proyectos y dirección facultativa y ejecutiva de la obra, así como controles de calidad y seguridad, y con otra de fabricación en sentido estricto, tanto de la propia obra como a través del suministro de materiales, unidos a las tareas de instalaciones y acabados. Es más, el segmento de la rehabilitación y reforma es el que mayor potencial representa para la generación de puestos de trabajo, dada la evolución demográfica en España marcada por un importante

90 COM (2011) 112 final.

91 COM (2011) 885 final.

92 De forma premonitoria, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, pp. 589 y 590.

envejecimiento de la población, y las necesidades de adaptar a las nuevas variables medioambientales, energéticas y sociales, un parque de viviendas sumamente deteriorado y sin equipamientos pertinentes principalmente en los entornos rurales⁹³.

La Ley 7/2021, de 30 de mayo, de cambio climático y transición energética, apuesta por el desarrollo de edificios más eficientes sustentados bajo la utilización de materiales reciclados, herramientas con la menor huella de carbono posible y energías renovables como cauce para la creación de empleo de calidad, cifrado entre 250.000 y 350.000 personas al final de 2030 (exposición de motivos)⁹⁴.

Por otra parte, la Ley 9/2022, de 14 de junio, de calidad de la arquitectura, reconoce el valor económico del sector de la construcción, no sólo por su contribución a la generación de empleo e ingresos, sino también desde el punto de vista de la resiliencia y de la economía circular, destacando su importante papel en la protección medioambiental, a la que puede contribuir decididamente integrando la edificación en el ecosistema natural del entorno en el que se encuentre, creando edificios y transformando espacios que sean acordes con aquél y utilicen menos materias primas, reduciendo el consumo energético y las emisiones de gases nocivos para el medio ambiente, y minimizando la generación de residuos y los gastos de mantenimiento; sin olvidar el papel de la arquitectura para ofrecer soluciones al complejo entramado social al facilitar la vida de las personas, dando respuesta a los nuevos retos, como son los vinculados a la movilidad, los cambios demográficos, la diversidad funcional, el envejecimiento de la población, la perspectiva de género y la inequidad.

Asimismo, cabe mencionar la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en su exposición de motivos, alude al importante potencial de mejora del parque edificatorio, cuyo impulso va a permitir cumplir un doble objetivo: de un lado, a medio plazo, la neutralidad climática de aquí a 2050; de otro, a corto plazo, el fomento del empleo y la actividad en este contexto de recuperación y crecimiento post pandemia. Así, esta Ley vuelve a insistir en que, según datos del último Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística, más de la mitad de los edificios residenciales es anterior a 1980, es decir, previo a la entrada en vigor de la primera normativa reguladora de las condiciones térmicas de los edificios. Esta situación afecta a cerca de 5,5 millones de edificios residenciales y a unos 9,7 millones de viviendas princi-

93 CES, *Informe 02/2016. El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*, Madrid, 2016, p. 30.

94 ÁLVAREZ CUESTA, H., «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», en *Iuslabor*, núm. 2, 2020.

pales. Asimismo, pone de manifiesto que, si se analiza la calidad de los edificios existentes a partir de su calificación energética, se observa que más del 81,0 % se sitúa en las letras E, F o G, en términos de emisiones, aumentando dicho porcentaje hasta el 84,5 % en el caso del consumo energético, lo que pone de manifiesto el importante potencial de la rehabilitación energética. En su envés, observa que los edificios que alcanzan la mejor calificación, la letra A, apenas representan el 0,3 % del total en el caso de las emisiones, y se sitúan en el 0,2 % en el caso de consumo energético. A ello se suma que más de un 75 % de los edificios residenciales no son accesibles y, del total de edificios residenciales que tienen 4 plantas o más, alrededor de un 40 % no dispone de ascensor.

En fin, como último botón de este excursus normativo, procede mencionar la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, entre cuyos objetivos se encuentra «impulsar la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, a través de programas y medidas en materia de sostenibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables, habitabilidad, accesibilidad universal, conservación, mejora de la seguridad de utilización y digitalización, favoreciendo enfoques integrales y contemplando de forma específica las características de la vivienda en el medio rural» [art. 2 f)].

El abandono de un disfuncional y altamente contaminante modelo de construcción expansiva y la apuesta por otro centrado en la regeneración, rehabilitación y renovación de los emplazamientos de la población, sea en zonas urbanas o sea, por lo que aquí interesa, en ámbitos rurales, va a permitir incentivar la coyuntura económica, diseñar viviendas dignas y confortables, favorecer la cohesión social, satisfacer las demandas de servicios por parte de los ciudadanos, aumentar la eficiencia energética y fomentar el empleo de calidad.

Bajo tales premisas, no cabe ocultar que, dentro de la economía social, no es extraña la promoción de edificaciones en régimen de comunidad de bienes, denominada «comunidad de construcción» o «comunidad *ad aedificandum*», a tenor de la cual diversas personas físicas o jurídicas constituyen una comunidad de propietarios con la finalidad, bien de adquirir *pro indiviso* un solar, promover en éste la construcción de un edificio y adjudicarse a precio de coste las viviendas resultantes de la división de la propiedad horizontal, con la intención de destinarlas a uso propio, o bien de proceder a la rehabilitación de edificios. Los comuneros realizan aportaciones económicas para formar la comunidad de bienes obteniendo la financiación necesaria para adquirir el solar *pro indiviso*, contratar a los agentes de la edificación y financiar el resto de gastos inherentes a la construcción del inmueble o para emprender la actividad de remodelación, pues tampoco es infrecuente la promoción de la rehabilitación por la comunidad de propietarios de una edificación sometida al régimen de propiedad horizontal. En la práctica, sólo muy excepcionalmente la iniciativa de la promoción surge de los comuneros. En la

mayoría de los casos, es un gestor quien emprende el proceso de promoción del edificio, la urbanización o la rehabilitación, siendo también habitual que los comuneros contraten a un tercero para tales fines⁹⁵.

Frecuente es la promoción de estas iniciativas a través de cooperativas de viviendas, que pueden funcionar como auténticas entidades de inserción laboral en el marco de la regeneración y rehabilitación urbanas. Las cooperativas de viviendas son organizaciones formadas por un grupo de personas que se asocian voluntariamente para construir, adquirir o gestionar viviendas de forma colectiva, con el objetivo principal de acceder a una vivienda digna a un costo más asequible que el del mercado inmobiliario tradicional. A través de esta fórmula las cooperativas pueden rehabilitar viviendas deterioradas de las zonas rurales, revitalizando el entorno y dando valor al lugar.

Su peculiaridad fundamental consiste en que los socios (personas físicas, entes públicos y entidades sin ánimo de lucro) asumen la función de promotores de viviendas y/o locales, edificaciones y obras complementarias, pudiendo para ello adquirir, parcelar y urbanizar terrenos y realizar aquellos trabajos, obras y servicios que sean necesarios, e incluso aportar directa y personalmente el trabajo de sus integrantes aunque lo normal es el encargo a terceros, siendo posible incluir entre sus fines la conservación y administración de las viviendas, elementos, zonas o edificaciones comunes y la creación y suministro de servicios complementarios (art. 89 Ley 27/1999).

Una buena práctica puede encontrarse en las cooperativas de viviendas en cesión de uso en Castilla y León, que son una alternativa habitacional que busca ofrecer viviendas asequibles y fomentar la vida comunitaria, especialmente en zonas rurales afectadas por la despoblación (art. 118 Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León).

3. Cooperativas de trabajo asociado. Buenas prácticas ocupacionales para la resiliencia de las zonas rurales

Las cooperativas de trabajo asociado en el medio rural crean empleos diversificados, sostenibles y con arraigo territorial. Su modelo participativo fortalece la autonomía económica de las comunidades y ofrece una alternativa viable frente al abandono rural. De forma sintética, las cooperativas de trabajo asociado están reguladas —como el resto— a nivel estatal por la Ley 27/1999. Son cuantas «tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes

95 MILÁ RAFEL, R., *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas*, Pamplona, Aranzadi, 2014, pp. 157 y ss.

o servicios para terceros» (art. 80 Ley 27/1999) De acuerdo con la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado de 2005, tienen como objetivo crear y mantener puestos de trabajo sustentables, generando riqueza, para mejorar la calidad de vida de los socios trabajadores, dignificar el trabajo humano, permitir la autogestión democrática de los trabajadores y promover el desarrollo comunitario y local. A continuación, enuncia las reglas que han de seguir en su funcionamiento interno⁹⁶: 1) Compensar equitativamente el trabajo de sus socios, tomando en consideración: la función, la responsabilidad, la complejidad y la especialidad exigidas para los cargos, la productividad y la capacidad económica de la empresa, procurando reducir la diferencia entre las mayores y las menores compensaciones. 2) Contribuir al incremento patrimonial y al adecuado crecimiento de las reservas y fondos indivisibles. 3) Dotar los puestos de trabajo de aspectos físicos y técnicos para lograr un adecuado desempeño y buen clima organizacional. 4) Proteger a los socios trabajadores con adecuados sistemas de previsión, seguridad social, salud ocupacional y respetar las normas de protección en vigor en las áreas de la maternidad, del cuidado de los niños y de los menores trabajadores. 5) Practicar la democracia en las instancias decisorias de la organización y en todas las etapas del proceso administrativo. 6) Asegurar la educación, formación y capacitación permanente de los socios e información a los mismos, para garantizar el conocimiento profesional y el desarrollo del modelo cooperativo de trabajo asociado, y para impulsar la innovación y la buena gestión. 7) Contribuir a la mejora de las condiciones de vida del núcleo familiar de los socios trabajadores y al desarrollo sostenible de la comunidad donde viven. 8) Combatir el ser usados como instrumentos para flexibilizar o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y no actuar como intermediarios convencionales para puestos de trabajo.

Así pues, la finalidad última radica, como empresa de economía social que es, en conseguir un trabajo estable y de calidad para sus socios y su estrategia empresarial ha de estar encaminada a mantenerlo⁹⁷. La relación que une a los socios con la cooperativa es un vínculo societario⁹⁸ («relación socie-

96 CUEVAS GALLEGOS, J., *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Granada, Comares, 2011; MONEREO PÉREZ, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A., «La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado», en *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014; ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J., «Transmisión de empresa a los trabajadores organizados en cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales», en *CIRIEC*, núm. 34, 2019 o SORIANO CORTÉS, D., «Las cooperativas de trabajo asociado: una alternativa de trabajo digno, sostenible e inclusivo», en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 38, 2021.

97 BENGOTXEA ALKORTA, A., «La contribución de las cooperativas de trabajo asociado a la creación y mantenimiento de empleo», en *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 124.

98 Sobre las zonas grises provocadas, por todos MONEREO PÉREZ, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A., «La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado», en *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, pp. 14 y ss.

taria y autogestionada de acuerdo con las normas estatales y autonómicas reguladoras sobre la materia»⁹⁹). Esta naturaleza jurídica del vínculo se hace presente desde el momento en que la integración del socio en la cooperativa se produce a través de una aportación económica al capital social, en un régimen de participación y contitularidad de pérdidas y ganancias y de codecisión y cogestión¹⁰⁰. Ahora bien, la incorporación como socio de la cooperativa conlleva la obligación, entre otras, de prestar trabajo, de manera que las condiciones de su prestación de servicios, en ciertos aspectos se asemejen a las previstas para un empleado por cuenta ajena (puede decirse así que el trabajador de la cooperativa de trabajo asociado tiene «alma» de trabajador autónomo y «cuerpo» de trabajador dependiente¹⁰¹), pero pasadas por el tamiz de la cooperativa¹⁰²:

1. La condición de socio y trabajador están indisolublemente ligadas: la pérdida de la condición de socio provocará el cese definitivo de la prestación de trabajo en la cooperativa.
2. Serán de aplicación a los centros de trabajo y a los socios trabajadores las normas sobre salud laboral y sobre prevención de riesgos laborales, todas las cuales se aplicarán teniendo en cuenta las especialidades propias de la relación societaria y autogestionada (arts. 80.5 Ley 27/1999), en tanto «la cooperativa, que tiene una personalidad jurídica propia y netamente diferenciada de la de los socios, es quien ostenta la cualidad de empresario obligado frente a los socios trabajadores al cumplimiento de las correspondientes obligaciones preventivas»¹⁰³.
3. La retribución que perciben, no considerada salario, procede de las percepciones a cuenta de los excedentes de la cooperativa denominados anticipos societarios, teniendo derecho a ellos según su participación en la actividad cooperativizada y en un período no superior al mes (arts. 80.4 Ley 27/1999). Al especificar «excedentes», la norma deja traslucir que si no hay beneficios no se repartirá partida económica alguna¹⁰⁴, por tanto, no hay cuantía alguna asegurada y, como con-

99 GONZÁLEZ DEL REY, I., *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Pamplona, Aranzadi, 2008.

100 MOLL NOGUERA, R., «Las cooperativas de trabajo asociado. Análisis legal y jurisprudencial en torno a la descentralización», en MOLL NOGUERA, R. (Dir.), *Desafíos emergentes de la descentralización productiva laboral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 154.

101 GARCÍA BLASCO, J., «La protección social de los trabajadores de cooperativas de trabajo social: entre la crisis económica y las nuevas reglas ¿mayor protección?», en *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014, p. 2.

102 ÁLVAREZ CUESTA, H., «Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 3 y ss.

103 STSJ País Vasco 6 septiembre 2005 (Rec. 937/2005).

104 STSJ Cantabria 31 marzo 2009 (Rec. 182/2009).

secuencia, no puede, en ningún caso, calificarse como salario estas cantidades¹⁰⁵, pero tampoco como beneficios en sentido estricto¹⁰⁶.

4. El régimen disciplinario aparecerá recogido en los Estatutos o el Reglamento de régimen interno en el caso de las cooperativas estatales, el cual regulará los tipos de faltas que puedan producirse en la prestación de trabajo, las sanciones, los órganos y personas con facultades sancionadoras delegadas (arts. 82 Ley 27/1999 y 102 Ley 4/2002). En este sentido, los estatutos de las cooperativas de trabajo asociado suelen recoger previsiones parecidas a aquellas convencionales del sector.
5. Las medidas tuitivas en materia de jornada semejan a las contempladas en el ET: entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente mediarán como mínimo doce horas; se respetarán, al menos, como fiestas, la de la Natividad del Señor, Año Nuevo, 1 de mayo y 12 de octubre —salvo en los supuestos excepcionales que lo impida la naturaleza de la actividad empresarial que desarrolle la cooperativa—; las vacaciones anuales de los menores de dieciocho años y de los mayores de sesenta años tendrán una duración mínima de un mes y las fiestas y las vacaciones serán retribuidas (art. 83 Ley 27/1999).
6. Aparece contemplada la baja obligatoria de la condición de socio trabajador debida a causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. En ese caso, el socio tendrá derecho a la devolución inmediata de sus aportaciones voluntarias al capital social y a la devolución en el plazo de dos años de sus aportaciones obligatorias periodificadas de forma mensual (art. 85.2 Ley 27/1999). Desde luego, también causará baja en caso de fallecimiento o expulsión o por la libre voluntad del socio, sólo condicionada a los Estatutos y, en su caso, al pacto de permanencia con la entidad suscrito.
7. La competencia para el conocimiento de las cuestiones contenciosas que se susciten entre la cooperativa y sus socios trabajadores, por su condición de tales, la ostenta la jurisdicción social (art. 87 Ley 27/1999).
8. La Ley 11/2023, de 8 de mayo, en su disposición adicional 12.^a, extiende la obligación de los planes de igualdad a las cooperativas de trabajo asociado.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley presenta como novedad la inclusión de un párrafo en el art. 80.1. de la Ley de Cooperativas que no hace sino reiterar los valores enunciados por la Alianza Cooperativa y que rigen cualquier enti-

105 CUEVAS GALLEGOS, J., *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Granada, Comares, 2010, p. 90.

106 SSTSJ Castilla y León/Valladolid 6 julio 1998 (Rec. 1991/1997) y Galicia 27 febrero 2004 (Rec. 4256/2001).

dad de Economía social –trabajo voluntario, propiedad conjunta, y gestión democrática y en el ámbito de organización y dirección de la cooperativa– además de un apartado 9 según el cual las personas trabajadoras socias trabajadoras de las cooperativas de trabajo asociado, con independencia del régimen de la seguridad social en el que se encuentren adscritas podrán beneficiarse de las bonificaciones o reducciones en las cuotas de la cotización a la Seguridad Social establecidas para los trabajadores por cuenta ajena o, en su caso, para los trabajadores por cuenta propia que las normativas sobre incentivos y bonificaciones relativas a la creación y consolidación de empleo se promulguen, tanto referidas a la Seguridad Social como a las diferentes modalidades de contratación; gozarán de la asimilación a trabajadores por cuenta ajena, para evitar su discriminación, cuando se tratare de justificar o acreditar número de empleos, número de trabajadores en plantilla, bien sea en proyectos de organismos públicos o a efectos de contratación del sector público y/o subvenciones extendiendo tal asimilación a supuestos en los que la persona socia trabajadora haya de acreditar, ante terceros, su experiencia laboral como integrante de una cooperativa de trabajo asociado¹⁰⁷. La ampliación de este supuesto parece avanzar hacia la solución de la discusión mantenida sobre la controvertida naturaleza jurídica de la relación entre el socio trabajador y la cooperativa de trabajo asociado¹⁰⁸. Finalmente, se ha optado por la laboralidad¹⁰⁹, tal y como apunta el nuevo tenor propuesto que ofrece la tutela necesaria para garantizar un estándar de protección laboral al socio trabajador. Y ello porque no debe dejar de alertarse que en algunos casos se ha utilizado la figura la cooperativa de forma fraudulenta para propiciar cauces artificiales de interposición entre el empresario principal y auténtico empleador y el trabajador mutado en «falso autónomo»¹¹⁰.

107 ORDOÑEZ PASCUA, N., «Hacia una transición justa a través de las fórmulas de economía social, solidaria y cooperativismo», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (Dir.), *Trabajo y género. Transiciones justas hacia la igualdad laboral real*, Madrid, Colex, 2024, pp. 155 y ss.

108 Art. 2.c) Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

109 GARCÍA JIMÉNEZ, M., «El desamparo del trabajo asociado por la legislación laboral o el limbo del trabajo cooperativizado», en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 37, 2014, p. 115.

110 Tal y como ha sentado, en el asunto *Servicarne*, el STS, Social, 24 septiembre 2024 (Rec. 5766/2022), comentada por TODOLÍ SIGNEZ, A., «*Servicarne* es una falsa cooperativa y los socios cooperativistas falsos autónomos (STS 24/09/2024)», en *Argumentos de Derecho Laboral*, 2024. Disponible en: <https://acortar.link/bFL5hz>; MARTÍNEZ MORENO, C., «¿El final del affaire *Servicarne*? A propósito de la STS de 24 de septiembre de 2024», en *NET2021*, núm 19, septiembre 2024, <https://www.net21.org/author/carolinamartinez/>; ARIETA IDIAQUEZ, F.J., «A la búsqueda del verdadero empresario laboral en el caso de la cooperativa *Servicarne* (Comentario a la STS de 24 de septiembre de 2024, rec. 5766/2022)», 2022. Disponible en: <https://acortar.link/AHcfBy>; MOLL NOGUERA, R., «Las cooperativas de trabajo asociado. Análisis legal y jurisprudencial en torno a la descentralización», en MOLL NOGUERA, R. (Dir.), *Desafíos emergentes de la descentralización productiva laboral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 156.

Sea como fuere, las cooperativas de trabajo asociado en las zonas rurales suelen enfocarse en actividades como la agricultura y la ganadería (cultivo de productos agrícolas con técnicas tradicionales o ecológicas, cría de ganado bajo esquemas de bienestar animal y producción orgánica, comercialización de productos transformados como quesos, conservas, aceites, vinos o miel); la agroindustria y fabricación de alimentos (conservas vegetales, panaderías y reposterías artesanales, embutidos o productos lácteos); turismo rural (alojamiento en casas rurales o albergues gestionados colectivamente, rutas turísticas, actividades de senderismo, ecoturismo o interpretación del patrimonio, promoción de ferias, festivales y gastronomía local); artesanía y oficios tradicionales (cerámica, carpintería, forja, cestería o hilado, producción y venta de objetos únicos con identidad cultural, formación en oficios como vía de inclusión laboral), servicios comunitarios (atención a personas mayores o dependientes, transporte comunitario o escolar, limpieza, mantenimiento y gestión de espacios públicos, educación no formal o formación profesional); y energías renovables (energía solar, biomasa o eólica comunitaria, reforestación, gestión forestal sostenible o reciclaje y educación ambiental y agroecológica).

VII. Bibliografía

- AGRA VIFORCOS, B.**, «Transición ecológica y trabajo femenino, en particular, empleos verdes en clave de género y desarrollo rural», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H (Dir.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Madrid, Colex, 2024.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.**, «El contenido social en las leyes contra el cambio climático», en *La Gouvernance et l'enjeu de concilier l'éthique et la performance*, Eunsa, Pamplona, 2018.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.**, «Formas jurídicas de economía social en el nuevo urbanismo», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.**, «Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España», en *Iuslabor*, núm. 2, 2020.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.**, «Las cooperativas agrarias, de trabajo asociado y las sociedades laborales», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.**, «La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por la transición justa?», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, núm. 1, 2022.

- ÁLVAREZ CUESTA, H.**, «Lucha contra el cambio climático y buenas prácticas impulsadas desde la responsabilidad social corporativa», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *La economía social y el desarrollo sostenible*, Madrid, Colex, 2022.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.**, «Transición energética y políticas de empleo verde: el caso de la minería del carbón en el noroeste de España», en *Labos. Revista De Derecho Del Trabajo Y Protección Social*, núm. 3, 2022.
- ARIETA IDIAQUEZ, F. J.**, «A la búsqueda del verdadero empresario laboral en el caso de la cooperativa Servicarne (Comentario a la STS de 24 de septiembre de 2024, rec. 5766/2022)», 2022. Disponible en: <https://acortar.link/AHcfBy>.
- BELLOSO MARTÍN, N.**, «La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), *Transición ecológica y desarrollo rural: algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*, Pamplona, Aranzadi, 2021.
- BENGOETXEA ALKORTA, A.**, «La contribución de las cooperativas de trabajo asociado a la creación y mantenimiento de empleo», en *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016.
- CAMARERO RIOJA, L.**, «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por la España desigual», en *Panorama Social*, núm. 31, 2020.
- CAMPS CERVERA, V.**, «Sobre la España vacía y los derechos universales», en *Revista Española de la función consultiva*, núm. 33, 2020.
- CARRODEGUAS MÉNDEZ, R.**, «Reflexión crítica sobre el 'outsourcing' de los servicios sociales dirigidos a nuestros mayores en tiempos de covid», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5349/2020.
- CHACARTEGUI JÁVEGA, C.**, «Eco-labour law intersectionalities from the green transition to legal certainty for workers», en CHACARTEGUI JÁVEGA, C. (Ed.), *Labour law and ecology*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2022.
- CUEVAS GALLEGOS, J.**, *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Granada, Comares, 2011.
- DE NIEVES NIETO, N.**, *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005.
- DE NIEVES NIETO, N.**, «Las entidades de economía social en los programas comunes de activación para el empleo», en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 41, 2022.

- DEL MOLINO, S.**, «La España vacía», en *Letra Internacional*, núm. 129, 2019.
- DEL ROMERO RENAU, L.**, *Dosieres Ecosociales. El arte de vivir en la España vaciada. Colonialismo energético, crisis climática y transición ecosocial*, Madrid, FUHEM Ecosocial, 2023.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M.**, «El empleo verde en un mundo económico insostenible», en *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 469, 2022.
- DÍEZ SASTRE, S.**, «Las cláusulas sociales en la contratación pública», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 21, 2017.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.**, «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la realidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021.
- ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J.**, «Transmisión de empresa a los trabajadores organizados en cooperativas de trabajo asociado o sociedades laborales», en *CIRIEC*, núm. 34, 2019.
- FAJARDO GARCÍA, G.**, «La economía social en las Leyes», en *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 66, 2009.
- FERNÁNDEZ DE LA GATTA SÁNCHEZ, D.**, «Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión», en GARCÍA ÁLVAREZ, G. y otros (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid, CIEMAT, 2020.
- GARCÍA BLASCO, J.**, «La protección social de los trabajadores de cooperativas de trabajo social: entre la crisis económica y las nuevas reglas ¿mayor protección?», en *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.**, «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.**, «El desamparo del trabajo asociado por la legislación laboral o el limbo del trabajo cooperativizado», en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 37, 2014.
- GIMENO FELIÚ, J. M.**, «Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la Ley de Contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios locales», en MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, La Ley, 2019.
- GONZÁLEZ DEL REY, I.**, *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Pamplona, Aranzadi, 2008.

- JULIÁ IGUAL, J. F.; BERNAL JURADO, E. y CARRASCO MONTEAGUDO, I.**, «Economía social y recuperación económica tras la crisis del covid-19», en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 104, 2022.
- KAHALE CARRILLO, D. T.**, «Las medidas para implementar los empleos verdes en España», en *Revista internacional y comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, núm. 1, 2017.
- KAHALE CARRILLO, D. T.**, «Los empleos verdes en Europa», en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, núm. 137, 2018.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, S.**, «Integración europea y cooperativismo: una reflexión sobre la sociedad cooperativa europea con motivo del año internacional del cooperativismo», en *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 2012.
- LÓPEZ RAMÓN, F.**, «Notas de la Ley de Cambio Climático», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021.
- MARCOS NAVEIRA, L. A. y FRANCO, M.**, «La transición ecológica: nuevas oportunidades frente a la despoblación rural», en HORTELANO MÍNGUEZ, L.A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Pamplona, Aranzadi, 2023.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, M. L. y SASTRE IBARRECHE, R.**, «La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales», en *Aranzadi Social*, núm. 3, 2010 (BIB 210/742).
- MARTÍN LÓPEZ, S.**, *Guía. Recursos de la economía social para fortalecer el asociacionismo entre los autónomos*, s. f.
- MARTÍN NAVARRO, J. L. y PALMA MARTOS, L.**, «Los nuevos yacimientos de empleo y la creación de empleo en la economía andaluza: implicaciones para los mercados de trabajo locales», en *Revista andaluza de Relaciones Laborales*, núm. 5-6, 1999.
- MARTÍN, P.**, «España Vacía, España Llena», en *Revista del Ministerio de Fomento*, núm. 718, 2021.
- MARTÍNEZ MORENO, C.**, «¿El final del affaire Servicarne? A propósito de la STS de 24 de septiembre de 2024», en *NET2021*, núm 19, septiembre 2024. Disponible en: <https://www.net21.org/author/carolinamartinez/>.
- MEGINO FERNÁNDEZ, D.**, «Entorno rural y oportunidades de empleo e inclusión para los grupos vulnerables a través de la economía social y solidaria», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados: empleo de calidad desde la economía social y solidaria*, Pamplona, Aranzadi, 2024.

- MEGINO FERNÁNDEZ, D.**, «Sostenibilidad ambiental y decencia laboral: cuestiones a considerar en las iniciativas de digitalización vinculadas al desarrollo rural», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Madrid, Colex, 2024.
- MÉNDEZ JUEZ, M.**, «La evaluación de las políticas públicas ante el reto demográfico», en HORTELANO MINGUEZ, L.A. (Dir.), *Gestionando la despoblación*, Pamplona, Aranzadi, 2023.
- MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C.A. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.**, «Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales», en *Ciriec: Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm 83, 2018.
- MERINO MARTOS, A.**, «La incipiente transición energética justa en España», en *Noticias Cielo*, núm. 2, 2023. Disponible en: <https://acortar.link/dPyZj0>.
- MILÁ RAFEL, R.**, *Promoción inmobiliaria, autopromoción y cooperativas de viviendas*, Pamplona, Aranzadi, 2014.
- MIÑARRO YANINI, M.**, «Innovación tecnológica, organización del trabajo y sostenibilidad ambiental: ¿es el teletrabajo una forma de empleo verde?», en *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 454, 2021.
- MIÑARRO YANINI, M.**, «Introducción: el papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», en MIÑARRO YANINI, M. (Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén, Universidad de Jaén, 2021.
- MIÑARRO YANINI, M.**, «Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el 'empleo verde'», en MIÑARRO YANINI, M. (Ed.), *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén, Universidad, 2021.
- MIÑARRO YANINI, M.**, «La proyección de la emergencia climática y la transición ecológica en el ámbito laboral», en *Documentación Laboral*, vol. I, núm. 128, 2023.
- MOLINA NAVARRETE, C.**, «Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleo verde», en *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2013.
- MOLL NOGUERA, R.**, «Las cooperativas de trabajo asociado. Análisis legal y jurisprudencial en torno a la descentralización», en MOLL NOGUERA, R. (Dir.), *Desafíos emergentes de la descentralización productiva laboral*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024.

- MONEREO PÉREZ, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.**, «La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado», en *Revista General de Derecho del Trabajo*, núm. 37, 2014.
- MONTES ADALID, G. M.**, «La digitalización y el empleo frente al fenómeno de la despoblación: especial referencia al binomio personas mayores y alfabetización digital», en *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 477, 2023.
- MORÁN BLANCO, S.**, «El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIV, núm. 1, 2012.
- MOZAS, A.** (Coord.), «El cooperativismo y la economía social en la implementación de los ODS», en *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa (Noticias del CIDEC)*, núm. 61, 2009.
- NIETO SAINZ, J.**, «Economía sostenible y empleos verdes en tiempos de crisis», en *Ecología política*, núm. 40, 2010.
- NUÑEZ LOZANO, M.C.**, «Medidas de adaptación y zonas rurales en las Leyes de Cambio Climático», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, H. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dir.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Madrid, Colex, 2024.
- OLMO GASCÓN, A.M.**, «Tratamiento del empleo verde en la normativa internacional y europea (especialmente en el pilar europeo de derechos sociales): la precisa reconfiguración de sus elementos jurídico-laborales», en MORA CABELLO DE ALBA, L. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L. (Coords.), *El futuro del trabajo que queremos*, Albacete, Bomarzo, 2017.
- ORDOÑEZ PASCUA, N.**, «Hacia una transición justa a través de las fórmulas de economía social, solidaria y cooperativismo», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (Dir.), *Trabajo y género. Transiciones justas hacia la igualdad laboral real*, Madrid, Colex, 2024.
- PALLARÈS SERRANO, A.**, «Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm 1, 2020.
- PEREA, E.**, «Economía, empleo verde y desarrollo sostenible», en *Jornadas sobre «Aspectos económicos del medio ambiente»*, Universidad de Sevilla, 2011.
- PINILLA, V.**, «El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 176, 2023.
- PLANA ROYO, E.; DÍAZ FOSACA, M. Y BERNAD MORGATI, C.**, «Las cooperativas de iniciativa social en España: contexto y características en 2022», en *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 113, 2025.

- RAMOS DÍAZ, J.**, «Economía Verde y Empleo: las potencialidades laborales de la 'Transición Ecológica' en España», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 34, núm. 2, 2016.
- RANDO BURGOS, E.**, «El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima», en *Bioderecho*, núm. 12, 2020.
- RICO GONZÁLEZ, M.** y **GÓMEZ GARCÍA, J.M.**, «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Revesco*, núm. 105, 2011.
- RIVAS VALLEJO, M.P.**, «La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales», en *Temas Laborales*, núm. 50, 1999.
- RODRÍGUEZ INIESTA, G.**, «Los modelos cooperativos agrarios», en *Protección social de los trabajadores del capo en el Estado social autonómico. Aspectos laborales y de Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2019.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A.**, «El modelo territorial y social de las Reservas de la Biosfera», en *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 129, 2021.
- SIERRA HERNAIZ, E.**, «El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación», en *Foro*, núm. 40, 2023.
- SORIANO CORTÉS, D.**, «Las cooperativas de trabajo asociado: una alternativa de trabajo digno, sostenible e inclusivo», en *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 38, 2021.
- TALAVERA CORDERO, P.**, «El comercio de proximidad como recuso frente al reto demográfico: régimen jurídico, actividad programática y e-commerce», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 60, 2023.
- TASCÓN LÓPEZ, R.**, «Posibilidades de nacimiento y desarrollo de la Economía Social en el medio rural», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados: empleo de calidad desde la economía social y solidaria*, Pamplona, Aranzadi, 2024.
- TASCÓN LÓPEZ, R.** y **CASTRO NICOLÁS, N.**, «El empleo como eje tractor del desarrollo sostenible en los territorios rurales: especial referencia a las reservas de la biosfera de montaña», en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (Dirs.), *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Madrid, Colex, 2024.
- TODOLÍ SIGNEZ, A.**, «Servicarne es una falsa cooperativa y los socios cooperativistas falsos autónomos (STS 24/09/2024)», en *Argumentos de derecho laboral*, 2024. Disponible en: <https://acortar.link/bFL5hz>
- VALIÑO CES, A.**, «La discriminación y la desigualdad de la mujer en el mundo rural y su reflejo en la titularidad de las explotaciones agrarias», en *III Xornada Universitaria Galega de Xénero*, Vigo, Universidad, 2015.

CAPÍTULO VIII

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS EN EL MEDIO RURAL Y SU PROMOCIÓN: UNA VISIÓN COMPARADA ENTRE LA REGULACIÓN EUROPEA Y ESTATAL

Pilar Talavera Cordero¹

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SECTOR AGRÍCOLA Y MEDIO RURAL. III. LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES EN EL MARCO DE LA PAC. 1. *Financiación*. 2. *Simplificación*. 3. *Potestades*. IV. LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS EN ESPAÑA. 1. Las organizaciones de productores derivadas de la PAC en España. 2. La LFIC y sus apuestas por las EAP. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

Podría parecer que el problema del medio rural y del sector agrario es contemporáneo. Aún resuenan las tractoradas que tuvieron lugar meses antes del inicio de la pandemia y que volvieron a repetirse en los albores del año 2024 o las manifestaciones de la *España vaciada*. Sin embargo, la cuestión jurídico-agraria puede calificarse como una nunca acabada y siempre permanente crisis, que a su vez viene acompañada de una no menos permanente

¹ Este capítulo es fruto de la estancia de investigación en el Instituto de Derecho Agrario de la Georg-August-Universität Göttingen, gracias a la financiación del programa FPU de ayudas de estancias formativas (FPUES2022-00050).

situación de reforma. Una reforma que es en gran parte jurídica². Pues a ese campo pertenece la regulación de las relaciones no solo entre personas, sino también entre poderes públicos y ciudadanos, y entre personas y medio»³.

El sector agrario está íntimamente relacionado al medio rural. La supervivencia de uno depende la del otro y viceversa. Asistimos a un continuo abandono de las amplias extensiones del interior peninsular tanto a nivel poblacional, como de las explotaciones agrícolas. El sector agrario dinamiza la economía de las áreas rurales, pero solo puede hacerse si existen incentivos suficientes para no abandonar tan abnegado trabajo. Y no hay mayor acicate que una retribución justa por un trabajo bien hecho. Sin embargo, actualmente, esto no es así. Las bajas retribuciones del sector agrario, que en ocasiones están por debajo de sus costes de producción, han motivado su abandono.

Ante una situación tan desoladora hay que actuar. De ello se han percatado las instancias europeas y estatales. Aunque en muy diversas direcciones. Las soluciones parecen apuntar a la regulación contractual y a la concentración de la oferta a través de fórmulas asociativas. Será en la segunda en la que nos detendremos.

Existen múltiples figuras asociativas en el mundo agrícola (cooperativas, sociedades de capital, sociedades agrarias de transformación, etc.). La legislación europea apuesta por las organizaciones de productores (en adelante, OP). Para estar reconocida válidamente como una hay que cumplir los requisitos establecidos en la legislación de la UE. Lo que no obsta a que se tenga una fórmula u otra. Es decir, se puede ser cooperativa y organización de productores. El empeño por canalizarlas a través de las OP es que solo a través de ella se pueden aprovechar de los beneficios contemplados por la UE.

Con una u otra forma, estas organizaciones son fundamentales para el impulso del sector agroalimentario español: contribuyen a la vertebración del territorio, dan continuidad a la actividad agraria, fomentan el empleo rural y favorecen la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales españolas, entre otras. Estas organizaciones tienen como finalidad última fortalecer la posición negociadora de los productores primarios, para así paliar la situación de desigualdad no solo en el ámbito formal, sino también en el real. Estas entidades pueden contribuir a paliar diversas problemáticas del sector agrario, ya que facilitan la concentración de la oferta, la optimización de los costes de producción, la planificación de la producción y la estabilización de los pre-

2 Esta reflexión de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER se aplica a la perfección a nuestros tiempos y nos hace relativizar nuestra coyuntura actual. *Vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Derecho agrario y derecho público», en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 5, 1974, pp. 161-178.

3 *Vid.* FERNANDO PABLO, M.M., «Devolver el alma a los pueblos: el encuentro «Rural Renaissance», en *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 7, núm. 2, 2019, p. 12.

cios⁴. No solo permiten mejorar la posición en el mercado de los productores, sino también contribuyen al desarrollo del mundo rural⁵.

La integración asociativa ha sido históricamente incentivada por los poderes públicos, sin embargo, la atomización persistente del eslabón de la producción demuestra su ineficacia⁶. En consonancia con la atomización y visión localista del sector de la producción agrícola, lo que conlleva que dichas entidades no vean rentabilizados sus esfuerzos e inversiones⁷.

Tanto la legislación europea, como la estatal han emprendido acciones cuya finalidad principal es aumentar la concentración de los productores. Sin embargo, éstas han ido en direcciones diferentes. Mientras que la legislación europea ha apostado por la fórmula jurídica de la organización de productores, previendo financiación y potestades que refuerzan su poder; la legislación estatal ha creado la figura de las entidades asociativas prioritarias (en adelante, EAP).

En este trabajo analizaremos la contribución del sector agrícola al medio rural, para así poner de relieve la necesidad de actuar en este sector si se quiere asegurar la pervivencia de las áreas rurales. En segundo lugar, analizaremos la legislación europea y su apuesta por las OP, a través de financiación, simplificación y potestades en materia contractual. En tercer lugar, estudiaremos cómo esta legislación se ha trasladado al ámbito estatal; así como pondremos de relieve la línea legislativa divergente por la que ha apostado España para aumentar la concentración de la oferta.

II. Sector agrícola y medio rural

A mediados del siglo XX se produjo la desagrarización de la economía española que provocó un fuerte descenso de la participación productiva y ocupacional de la agricultura⁸. De forma paralela, este flujo de población

4 ARPIO SÁNCHEZ, J., «La aplicabilidad de las disposiciones de defensa de la competencia en el sector agroalimentario», en BENEYTO, J. M. y MAILLO, J., *Tratado de derecho de la competencia*, 2.ª edición, Tomo II, 2017, p. 769.

5 FAJARDO GARCÍA, G., «Las cooperativas agroalimentarias», en VARGAS VASSEROT, C. (Dir.), *Integración y concentración de empresas agroalimentarias: estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13-2013 de fomento de la integración cooperativa*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 4.

6 VARGAS VASSEROT, C., «Integración y diferenciación cooperativa: de las secciones a los grupos de sociedades», en *BAIDC*, núm. 44, 2010, pp. 159-176.

7 MOYA LATORRE, A., «Ley española 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria», en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 2, 2015, p. 665.

8 MARTÍNEZ PAZ, J. M., MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, F. y COLINO SUEIRAS, J., «Caracterización económica del sector productor de alimentos en España», en *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, p. 2.

activa se trasladó a las ciudades para buscar empleo y mayores cotas de calidad de vida. Es decir, una de las motivaciones principales fue la actividad económica que desarrollaban. Si bien es cierto que esta causa podría resumir el abandono poblacional de las áreas rurales, no hay que olvidar que a ella se suma el continuo abandono institucional al que se han visto sometidas⁹.

El mapa económico que hoy se nos presenta en el medio rural es de una presencia escasa de sectores productivos, falta de empresas grandes, en forma de microempresas y autónomos, un menor peso de empleados públicos y un mayor protagonismo de empresas familiares. Esto provoca grandes dificultades para encontrar un trabajo estable, una menor incorporación de mujeres y jóvenes y falta de oportunidades de empleos cualificados¹⁰.

Aunque si bien es cierto que hay muchos otros factores que ponen en jaque el bienestar de las personas que habitan las áreas rurales¹¹, en esta contribución, pondremos el foco en las posibles oportunidades económicas. En concreto, en el papel del sector primario y cómo puede mejorarse para así contribuir a la dinamización rural, ya que la agricultura es, junto al turismo, una actividad esencial para la generación de riqueza y empleo en la España rural¹².

La agricultura no solo es positiva desde el punto de vista económico, sino que desempeña un papel multifuncional. Como apunta LUNA SERRANO¹³ la función principal de la actividad agraria es evidentemente económica, sin embargo, desempeña una serie de funciones colaterales de máximo interés social, tanto desde una perspectiva ambiental, como social. De un lado, la agricultura contribuye al fomento del desarrollo rural a través de la fijación

9 El abandono institucional sistemático que han sufrido nuestras áreas rurales, sobre todo, del interior peninsular, desde la perspectiva jurídico-pública puede consultarse más extensamente en: DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

10 LANGREO NAVARRO, A. y GARCÍA-AZCÁRATE, T., «¿Qué actividad en la España Vacía?, en *Economía agraria y recursos naturales*, vol. 19, núm. 1, 2019, p. 11.

11 Hay que destacar en este sentido la falta de provisión de servicios públicos, que convierte a los habitantes del medio rural en ciudadanos de segunda, por las profundas brechas existentes entre la dotación de servicios públicos entre las áreas rurales y urbanas. Más sobre esta cuestión puede consultarse en: DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «Envejecimiento, dependencia y éxodo poblacional. La importancia de los servicios sociosanitarios como palanca transformadora de la España rural», en *Actas de coordinación sociosanitaria*, núm. 29, 2021, pp. 84-109.; DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «El desigual acceso de la juventud rural a los servicios públicos: la necesidad de impulsar la educación en la España vaciada», en *Cuadernos de investigación en juventud*, núm. 8, 2020, pp. 60-78.

12 TRIGUERO CANO, A., «Sector agroalimentario: eficiencia y sostenibilidad», en GARCÍA DELGADO, J.L. y MYRO, R., *Lecciones de economía española*, Civitas, Madrid, 2023, p. 197.

13 LUNA SERRANO, A., «La actividad agraria», en MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P., *Tratado de derecho agrario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, p. 265.

de población en el medio rural. De otro lado, ante una situación de abandono institucional del territorio, los agricultores cumplen una importantísima labor de custodia y conservación del territorio, del que el agricultor o ganadero, sin ningún tipo de retribución es su máximo guardián. Esto hace que en muchas ocasiones sean los encargados de evitar y paliar los riesgos que asolan los territorios rurales (fuegos, inundaciones, desbordamientos...).

Por estas razones, hay que poner en valor la agricultura en el territorio; tanto desde el punto de vista de la cadena de valor, como desde el punto de vista de la remuneración.

Primeramente, la cadena de valor. Hay que poner el foco no solo en la producción agraria o ganadera, sino en las actividades económicas que pueden ir ligadas a ella. La industria de suministro de insumos, la vinculada a la comercialización, servicios de asesoría o apoyo, la industria de transformación... Mientras que esta última se localiza principalmente en el medio rural, en un 15 % en municipios de pequeña población y el 74 % en municipios de 50.000 habitantes¹⁴. Muchos de las otras actividades complementarias tienden a ubicarse en municipios de mayor población o incluso en ciudades intermedias. Esto nos lleva a un primer objetivo, el de habilitar estructuras que aglutinen estas actividades y que se localicen en el territorio; para así redundar en una mayor dinamización económica de éste. Esto es lo que motivará nuestro análisis de las organizaciones interprofesionales y su relevancia en la consecución de estas finalidades.

En segundo lugar, es conveniente poner el foco en la remuneración de los productores. Por una cuestión de justicia redistributiva, pues existe un desajuste entre la renta de los agricultores (ubicados, principalmente, en las áreas rurales) y la del resto de los sectores productivos (ubicados, principalmente, en las áreas urbanas)¹⁵. Es el denominado por la doctrina anglosajona como «problema de ajuste agrícola»¹⁶. Esto pone en una posición desigual no solo al sector primario respecto del resto de sectores, sino que también crea un abismo entre las áreas rurales y urbanas. El problema de la

14 *Vid. op. cit.* TRIGUERO CANO, A., «Sector agroalimentario: eficiencia ...», p. 197.

15 Según datos de la Comisión Europea. Disponible en: <https://acortar.link/qN2uuz>.

16 Esta desigual distribución de rentas es una de las bases justificativas de la intervención pública en la agricultura, *vid.* BUENO ARMIJO, A. M., *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, Fundación Unicaja. Analistas económicos de Andalucía, Málaga, 2007, p. 45. La propia Constitución en su art. 130 dispone que «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles». Interpreta LÓPEZ RAMÓN este precepto como el reconocimiento explícito por parte de la Carta Magna de un desequilibrio estructural del sector primario y la obligación de los poderes públicos de acometer acciones encaminadas a paliarlo. *Vid.* LÓPEZ RAMÓN, F., «Agricultura», en MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.), *Derecho administrativo económico II*, La Ley, Madrid, 1991, pp. 292-293.

baja remuneración agraria no es nuevo¹⁷, sin embargo, hoy debe preocuparnos aún más por múltiples factores. El aumento de los costes de producción que deben soportar¹⁸; el escaso poder de negociación frente a su comprador¹⁹; el aumento de situaciones climáticas adversas causadas por el cambio climático²⁰; entre otras. Esto convierte al sector agrario en poco deseable, lo que hace peligrar el relevo generacional. Por tanto, es conveniente reforzar mecanismos que palien las causas que provocan una baja remuneración a los agricultores. Así, por ejemplo, las OP otorgan a sus miembros una serie de beneficios que se traducen, en esencia, en un mayor poder de negociación (condiciones contractuales más ventajosas) y una mayor eficiencia y eficacia en la productividad agrícola (mediante asesoramiento técnico, conocimientos especializados y el uso conjunto de infraestructuras y equipos) y en la comercialización (a través de estrategias comerciales conjuntas). Además,

-
- 17 Ya a finales del siglo pasado, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER señalaba el mal endémico que acusaba al sector agrario calificándolo como un sector en continua crisis. *Vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Derecho agrario y derecho público», en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 4, 1975, pp. 161-187.
- 18 TRIGERO CANO, A., «La industria agroalimentaria: la apuesta por la calidad, la innovación y la sostenibilidad», en *Economistas*, núm. 181, 2023, p. 226.
- 19 CABALLERO LOZANO hace una caracterización de cómo se manifiesta esta debilidad en los contratos. Se trata realmente de una debilidad encadenada. Si simplificamos la cadena alimentaria existen tres eslabones básicos: producción, transformación y comercialización, entre las que se establecen dos relaciones: agricultor-transformador y transformador-distribuidor. La situación de desequilibrio contractual aparece en ambas relaciones. El agricultor es débil frente al transformador, y este lo es, a su vez, frente al distribuidor, que decide promocionar unas marcas u otras (ej., marcas blancas) y que paga a la empresa industrial en función del volumen de ventas de productos suministrados por ésta. El transformador proyecta su fortaleza en otro más débil (agricultor), siendo débil frente a otros (distribuidor); aquél se ve abocado a tener que abusar del que es más débil a un lado de la cadena (agricultor) y no al otro (distribuidor). El resultado de estos desequilibrios encadenados es que quien realmente coloca en posición desfavorable al agricultor es el distribuidor, pues el transformador no hace más que repercutir sobre el agricultor la fortaleza que manifiesta el distribuidor frente a él. *Vid.* CABALLERO LOZANO, J. M., «La posición del empresario agrario en la negociación de los contratos agroindustriales y su fortalecimiento», en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, núm. 263, 2024, pp. 42-43.
- 20 Esto se debe a que es un sector que, obviamente, depende del ciclo biológico, lo que provoca que esté expuesta a condiciones ajenas al agricultor, como son las plagas y epidemias, que solo trabajosamente se puede controlar, muchas veces implicando un aumento en los costes de producción. A esto se suman las condiciones climáticas como el ciclo hidrológico (sequía, inundaciones, pedrisco) el cual, además, se han visto perjudicado a causa del cambio climático. En el ámbito de las temperaturas, el año 2022 fue extremadamente cálido, con una temperatura media superior al promedio del periodo de referencia 1981-2010. Ha sido el año más cálido desde el comienzo de la serie en 1961, superando en 0,7° C a 2020, el año que era hasta ahora el más cálido de la serie. En cuanto a las precipitaciones, el año 2022 ha sido en su conjunto muy seco, con un valor de precipitación media sobre España peninsular de 536 mm, valor que representa el 84 % del valor normal en el periodo de referencia 1981-2010. *Vid.* LÓPEZ DEL PASO, R. (Dir.), *El sector agrario y la industria alimentaria en España*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, 2023, p. 40.

las OP no solo benefician a sus miembros, sino también a las comunidades rurales donde se ubican, ya que generan oportunidades de empleo directo para el desarrollo de sus actividades de procesamiento, asesoramiento, comercialización, etc., así como oportunidades de empleo indirecto en las zonas donde operan, además de dar visibilidad a la calidad de los productos de la actividad agrícola regional o local²¹.

En 2018, la UE contaba con más de 42000 OP, muchas de ellas operando como cooperativas, de las cuales solo 2909 (el 7 %) están oficialmente reconocidas. Las OP reconocidas se concentran en Francia, Italia, España y Alemania, que representan el 73 % del total. Representan a más de 720 000 productores y contribuyen con aproximadamente el 10 % del valor total de la producción agrícola de la UE, principalmente en el sector hortofrutícola. Este sector se beneficia del apoyo concedido a través de los denominados «programas operativos» desde 1996²².

III. Las organizaciones de productores en el marco de la PAC

Para seguir manteniendo el sector de la agricultura, como elemento clave del desarrollo rural, es necesaria una retribución justa que motive a las nuevas generaciones. En este sentido, el primer pilar de la Política Agrícola Común (en adelante, PAC) plantea dos métodos para asegurar tal objetivo. Por un lado, el método redistributivo que garantiza cierto nivel de renta a los agricultores a través de ayudas directas²³ y el método regulador, que establece normas de mercado para paliar los desequilibrios del mercado²⁴. En ambas se dedica una parte a incentivar las OP y AOP.

Actualmente, la implantación de OP y AOP es escasa, convive una realidad en la que hay países que apenas tienen, con otros cuyo número es muy alto, pero con muy poco volumen de negocio y, por tanto, escaso poder real. Algunas de las razones principales de la escasa implantación de OP en los EEMM son las siguientes: conocimiento insuficiente de los productores sobre los

21 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Strengthening the position of farmers in the food supply chain*, 2025, p. 15. (SWD(2025) 260 final)

22 *Ibidem*.

23 Una exposición de las características del periodo de programación de la PAC vigente en lo relativo a las ayudas directas puede consultarse en: TALAVERA CORDERO, P., «La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 139, 2023, pp. 5-42.

24 GIL ADRADOS, P. y SUÁREZ PECES, J.M., «Régimen jurídico de la producción ganadera en las distintas políticas de la Unión Europea y su implementación en España», en MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P., *Tratado de Derecho agrario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, p. 664.

objetivos, consecuencias y ventajas derivadas de la adhesión a las OP; falta de apoyo financiero para la creación de OP o más bien, falta de información suficiente sobre las ayudas existentes en esta dirección y las cargas administrativas para su creación y reconocimiento, por ello es tan necesaria la simplificación administrativa.

Las ayudas de mercado han evolucionado a lo largo de las setenta décadas de vigencia de la PAC. Desde la intervención a los precios, pasando por las cuotas a la producción, hasta la actual configuración: que centra sus esfuerzos en el fortalecimiento de las organizaciones de productores e interprofesionales²⁵. La regulación de estas medidas está contenida, fundamentalmente, en el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (en adelante, ROCM). La promoción de estas fórmulas de concentración vertical y horizontal se ha canalizado a través de: financiación; simplificación administrativa en su reconocimiento y constitución y en el otorgamiento de potestades que fortalecen la posición del productor primario.

1. Financiación

La necesidad de incentivar a las OP, AOP y OI a través de financiación se reconoce en el propio ROCM²⁶. Sin embargo, solo se prevén ayudas para tres sectores. Para el sector del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa se prevé la financiación de programas de trabajo trienales elaborados por las OP (art.

25 Tras la crisis social de la agricultura, que inundó nuestras calles y carreteras de agricultores exigiendo medidas a la UE. La Comisión Europea reaccionó aprobando un paquete llamado de simplificación en materia de ayudas de la PAC 2023-2027 y una serie de medidas en materia de cadena alimentaria contenidos en un documento de medidas a corto y medio plazo. Destacamos de ellas, las «medidas a corto plazo» consistentes en cambios en la OCM como: 1. El refuerzo a nivel UE de medidas sobre los contratos que involucren a los agricultores y sus organizaciones con otros agentes de la cadena. 2. Mayor fortalecimiento de las Organizaciones de Productores y sus Uniones, con reducción de las cargas burocráticas para su reconocimiento y constitución. *Vid.* DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., «Nuevas perspectivas en materia de cadena alimentaria», en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 264, 2025, p. 2.

26 El considerando 34 refiriéndose a las OP, AOP y OI del sector del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa establece que aquellas «organizaciones de productores, a las asociaciones de organizaciones de productores o a las organizaciones interprofesionales reconocidas para que elaboren programas de trabajo encaminados a mejorar la producción y la comercialización del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa, se requiere una financiación de la Unión. En ese contexto, procede establecer en el presente Reglamento una ayuda de la Unión que se asignará según las prioridades de las actividades emprendidas en virtud de los programas de trabajo respectivos. No obstante, conviene reducir las actividades, para mejorar la eficacia de esos programas».

29 ROCM); para el sector hortofrutícola se prevé la cofinanciación de programas operativos de las OP (arts. 33 y siguientes ROCM) y ayudas para el sector del lúpulo (art. 58 ROCM). Para poder adquirir las ayudas, las OP deben estar reconocidas válidamente.

La PAC reconoce el papel fundamental de las OP y AOP como estructuras clave para desarrollar una serie de programas que contribuyan a los objetivos de la PAC en el marco de las posibles intervenciones sectoriales que los EEMM pueden decidir incluir en sus Planes Estratégicos para la aplicación de la PAC. En concreto, en el Reglamento que regula los planes estratégicos estatales^{27 28} se incluyen una serie de disposiciones cuyo objetivo es asegurar la financiación de las organizaciones de productores. Al igual que ocurre en el ROCM, la mayoría de las disposiciones van dirigidas a sectores específicos cuya financiación se ejecutará a través de programas operativos.

1.1. El sector de frutas y hortalizas

Todas las intervenciones de este sector se canalizarán a través de las OP reconocidas (art. 43). Estas se harán a través de los programas operativos aprobados por estas. Todas las intervenciones enmarcadas dentro de estos planes estarán financiadas en su totalidad (art. 50).

Además, el art. 53 establece que en las regiones de los Estados miembros en las que el grado de organización de los productores del sector de frutas y hortalizas se sitúe significativamente por debajo de la media de la Unión²⁹, los Estados miembros podrán conceder a las OP reconocidas una ayuda financiera nacional igual, como máximo, al 80 % de las contribuciones financieras a que se refiere el artículo 51, apartado 1, letra a), del presente

27 Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013.

28 Tras la última reforma uno de los principales cambios es que la PAC pasa a ser una política de obligación de medios a una política de resultados. Este cambio de paradigma ya estuvo presente en la etapa anterior, pero en la actual se consolidan los EEMM como actores necesarios para la materialización de los objetivos generales de la UE en cada uno de los países. La vía para conseguir estos objetivos es la creación para cada uno de los EEMM de un Plan Estratégico negociado entre el Estado y la Comisión. *Vid.* TALAVERA CORDERO, P., «La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 139, 2023, p. 16.

29 Art. 53.2: «Se considerará que el grado de organización de los productores en una región de un Estado miembro se sitúa significativamente por debajo de la media de la Unión cuando el grado de organización medio haya sido inferior al 20 % durante los tres años consecutivos anteriores a la aplicación del programa operativo (...)».

Reglamento y de hasta el 10 % del valor de la producción comercializada de cualquiera de dichas OP. Esta ayuda financiera nacional complementará el fondo operativo.

1.2. El sector del lúpulo

Para el caso específico alemán, todas las intervenciones en el sector del lúpulo deberán ser canalizadas a través de los programas operativos aprobados por las OP y AOP reconocidas en ese sector (art. 61). De forma general a todos los EEMM se prevé financiación por parte de la UE a través de los fondos operativos establecidos por estas OP y AOP (art. 62).

1.3. El sector del aceite de oliva y la aceituna de mesa

Para Grecia, Francia e Italia todas las intervenciones en el sector del aceite de oliva y las aceitunas de mesa se ejecutarán a través de los programas operativos aprobados por las OP y AOP reconocidas.

1.4. En otros sectores

Además, el art. 66 establece que los EEMM podrán elegir en sus planes estratégicos, uno de los sectores contemplados por el artículo 42, letra f) y para los que podrán contemplar una serie de intervenciones recogidas en el art. 47. Para cada sector que los Estados miembros elijan, perseguirán uno o varios de los objetivos establecidos en el artículo 46, letras a) h), j) y k).

Los EEMM justificarán su elección de sectores y objetivos, cuyos fondos se ejecutarán a través de programas operativos que se elaborarán por OP y AOP o bien *«cooperativas, así como otras formas de cooperación entre productores constituidas a iniciativa de los productores y controladas por ellos, que hayan sido acreditadas por la autoridad competente de un Estado miembro como agrupaciones de productores, durante un período transitorio de hasta cuatro años a partir del inicio de un programa operativo aprobado que finalice, a más tardar, el 31 de diciembre de 2027»* (art. 67).

1.5. De forma general

También se contemplan disposiciones de forma genérica, pero de carácter residual. Por ejemplo, el art. 47 contempla como una de las intervenciones subvencionables la creación, dotación y reposición de mutualidades por parte de OP y AOP reconocidas. Además, el art. 77 indica que los EEMM podrán conceder ayudas para la cooperación con la finalidad de apoyar a las OP y AOP.

2. Simplificación

La UE está centrando todos sus esfuerzos en el reforzamiento de estas fórmulas de cooperación, por entender que es la única vía posible, dentro de los compromisos comerciales internacionales; para fortalecer la posición de los productores. Sin embargo, los requisitos para el reconocimiento y, en su caso, mantenimiento no son fáciles de seguir³⁰. De hecho, muchas OP que cumplen los requisitos de reconocimiento permanecen sin ser reconocidas, principalmente por las cargas administrativas asociadas al proceso³¹. Por ello, la Comisión Europea se comprometió a reducir las cargas burocráticas para el reconocimiento y constitución de las OP³².

En el seno de las negociaciones de la reforma del ROCM se contempla racionalizar las normas para el reconocimiento de las OP, el aumento del apoyo financiero a las existentes y alentar a los jóvenes agricultores a que se adhieran a una OP³³. La simplificación pretende canalizarse a través del reconocimiento de las OP en un solo acto. También se propone que se permita que una misma OP sea objeto de más de un reconocimiento si opera en varios sectores. Esto simplifica el proceso de reconocimiento, evitando la obligación actual de otorgar varios reconocimientos en los casos correspondientes.

Además, la Comisión ha propuesto extender la excepción al derecho de la competencia³⁴ del art. 152.1 del ROCM a todas las OP estén o no reconocidas formalmente, siempre que cumplan tanto las condiciones generales como las sectoriales para su reconocimiento³⁵.

30 CAÑABATE POZO, R., «Nuevo marco legal para el reconocimiento como organización de productores de frutas y hortalizas de entidades jurídico-empresariales», en *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, núm. 130, 2019, p. 38.

31 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Strengthening the position of farmers in the food supply chain*, 2025, p. 33. (SWD(2025) 260 final)

32 *Vid. op. cit.* DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., «Nuevas perspectivas en ...», p. 2.

33 Estos avances han sido compartidos a través de diversas comunicaciones a la espera de la aprobación definitiva de la reforma del ROCM. *Vid.* CONCIL OF THE EU, «“Strengthening farmers” position in the agrifood supply chain: council agrees negotiating position», in Press release, 19 May 2025. Disponible en: <https://acortar.link/hZnykf>.

34 Sobre esta cuestión, *vid.* GUILLEM CARRAU, «Política agrícola común y derecho de la competencia», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, pp. 135-166; SANTAOLALLA MONTROYA, C., *La política de la competencia en su proyección sobre el agro español*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018; CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. y BARDERA BALDRICH, M.M., «Análisis de las relaciones comerciales y de competencia en la cadena de suministro alimentaria», en *Revista de derecho agrario y alimentario*, año núm. 36, núm. 76, 2020, pp. 7-48; GARCÍA AZCÁRATE, T., «Cadena alimentaria y derecho de la competencia», en *Distribución y consumo*, año núm. 31, núm. 165, 2021, pp. 34-41; entre otras.

35 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Strengthening the position of farmers in the food supply chain*, 2025, p. 34. (SWD(2025) 260 final)

3. Potestades

Estas potestades hay que contextualizarlas en el peculiar régimen que posee la agricultura en el derecho europeo, ya que el art. 42 del TFUE establece que «las normas de competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39». Es decir, que las normas de la competencia se aplican de forma diferenciada en el sector agrario. Este fenómeno recibe múltiples denominaciones: excepción agraria³⁶, matizaciones³⁷, derogaciones o exenciones³⁸...

Esta excepción se instrumentaliza en la actualidad a través de las organizaciones de productores, las interprofesionales y sus asociaciones, que son fórmulas de concentración de empresarios tanto horizontales, como verticales que pueden tener un objeto o efecto anticompetitivo y que, sin embargo, están permitidas. A estas organizaciones se le otorgan una serie de fines³⁹,

-
- 36 Es el término seguido por el agrarista GARCÍA AZCÁRATE en contribuciones como la siguiente: GARCÍA AZCÁRATE, T., «Cadena alimentaria y derecho de la competencia», en *Distribución y consumo*, núm. 31, núm. 165, 2021, pp. 34-41.
- 37 IZQUIERDO CARRASCO, M., «La regulación de los mercados. En particular, las normas de comercialización de los productos. La cadena de valor», en ESCUDERO GALLEGO, R. y MARTÍNEZ GARRIDO, S. (Dirs.), *Cuadernos de derecho para ingenieros. Política Agraria Común*, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, p. 58.
- 38 GUILLEM CARRAU, J., «Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores», en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 248, 2017, pp. 91-135.
- 39 Las organizaciones de productores podrán tener entre sus fines los siguientes: «i) garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, sobre todo en lo referente a la calidad y a la cantidad; ii) concentrar la oferta y la comercialización de los productos de sus miembros, incluyendo la comercialización directa; iii) optimizar los costes de producción y los beneficios de las inversiones realizadas en respuesta a normas relativas al medio ambiente y al bienestar de los animales, y estabilizar los precios de producción; iv) realizar estudios y desarrollar iniciativas en relación con métodos de producción sostenibles, prácticas innovadoras, competitividad económica y la evolución del mercado; v) promover la asistencia técnica y prestar este tipo de asistencia para la utilización de prácticas de cultivo y técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente, así como de prácticas y técnicas de producción respetuosas con el bienestar de los animales; vi) promover la asistencia técnica y prestar este tipo de asistencia para el uso de normas de producción, mejorar la calidad de los productos y desarrollar productos con denominación de origen protegida, indicación geográfica protegida o cubiertos por una etiqueta de calidad nacional; vii) gestionar los subproductos y los residuos, en particular con el fin de proteger la calidad del agua, el suelo y el paisaje y preservar y fomentar la biodiversidad; viii) contribuir a un uso sostenible de los recursos naturales y a la mitigación del cambio climático; ix) desarrollar iniciativas en materia de promoción y comercialización; x) gestionar los fondos mutuales contemplados en los programas operativos para el sector de la fruta y de las hortalizas a que hacen referencia el artículo 31, apartado 2 del presente Reglamento

para cuya consecución se otorgan dos importantes facultades: el acuerdo de extensión de normas y las negociaciones colectivas.

3.1. Acuerdo de extensión de normas

El acuerdo de extensión de normas se regula en el art. 164 ROCM y en virtud de él, un acuerdo adoptado en el seno de una AOP, OP u OI reconocida puede extenderse a todos los productores de una circunscripción económica de un Estado miembro, sin necesidad de que estos pertenezcan a la organización. Para ello, la organización debe ser considerada representativa de la

y el artículo 36 del Reglamento (UE) no 1305/2013; xi) proporcionar la asistencia técnica necesaria para la utilización de los mercados de futuros y de los sistemas de seguro» (art. 152.1 c) ROCM).

Las organizaciones interprofesionales podrán tener entre sus fines los siguientes: « i) mejorar del conocimiento y la transparencia de la producción y del mercado, por ejemplo mediante la publicación de datos estadísticos agregados sobre los costes de producción, precios, incluso, cuando proceda, índices de precios, volúmenes y duración de los contratos celebrados con anterioridad, y proporcionar análisis de la posible evolución futura del mercado a nivel regional, nacional o internacional; ii) previsión de las posibilidades de producción y registro de los precios públicos de mercado; 20.12.2013 Diario Oficial de la Unión Europea L 347/739 ES iii) contribución a una mejor coordinación de la manera en que los productos salen al mercado, en particular mediante trabajos de investigación y estudios de mercado; iv) exploración de posibles mercados de exportación; v) sin perjuicio de los artículos 148 y 168, elaboración de contratos tipo compatibles con la normativa de la Unión para la venta de productos agrícolas a los compradores y/o el suministro de productos transformados a distribuidores y minoristas, teniendo en cuenta la necesidad de conseguir condiciones equitativas de competencia y de evitar las distorsiones del mercado; vi) máximo aprovechamiento del potencial de los productos, incluso en lo que atañe a las salidas comerciales, y desarrollo de iniciativas para reforzar la competitividad económica y la innovación; vii) suministro de información y realización de los estudios necesarios para innovar, racionalizar, mejorar y orientar la producción, así como en su caso la transformación y la comercialización, hacia productos más adaptados a las necesidades del mercado y a los gustos y expectativas de los consumidores, especialmente en materia de calidad de los productos, como por ejemplo las características específicas de los productos acogidos a una denominación de origen protegida o una indicación geográfica protegida, y de protección del medio ambiente; viii) búsqueda de métodos para limitar el uso de productos veterinarios o fitosanitarios, administrar mejor otros factores de producción, garantizar la calidad de los productos y la protección de los suelos y las aguas, fomentar la seguridad de los alimentos, en particular mediante la trazabilidad de los productos, y mejorar la salud y el bienestar de los animales; ix) desarrollo de métodos y de instrumentos para mejorar la calidad de los productos en todas las fases de producción y, en su caso, de transformación y comercialización; x) realización de todas las acciones posibles para defender, proteger y promover la agricultura ecológica, así como las denominaciones de origen, sellos de calidad e indicaciones geográficas; xi) fomento y realización de estudios sobre la producción integrada y sostenible, u otros métodos de producción respetuosos del medio ambiente; xii) fomento de un consumo sano y responsable de los productos en el mercado interior y/o información sobre los problemas derivados de patrones de consumo peligrosos; xiii) promoción del consumo de productos en el mercado interior y en los mercados exteriores y suministro de información al respecto; xiv) contribución a la gestión de los subproductos y a la reducción y la gestión de los residuos» (art. 157. 1 c) ROCM).

producción, el comercio o la transformación de un producto concreto. Esta extensión no es indefinida, por lo que se aprobará por un tiempo determinado y deberá versar sobre alguna de las materias establecidas en el apartado 4 del art. 164⁴⁰.

En caso de ser aprobada, podrá incluir obligaciones a los operadores privados más estrictas que las que deberían cumplir legalmente. Es decir, si el acuerdo impone normas de comercialización, como por ejemplo de calibre o envasado, más estrictas que las impuestas en normas nacionales o de la Unión será perfectamente válido. Esto pese a que solo para el caso de las normas de producción el artículo incluye explícitamente «normas más estrictas que las disposiciones establecidas por las normativas de la Unión o nacionales»⁴¹.

Anteriormente, esta herramienta solo estaba permitida en la OCM del tabaco a través de OI. Sin embargo, con la regulación actual se permite en todos los productos agrícolas incluidos en el ámbito de aplicación del ROCM y tanto para OI, como para OP y AOP, que podrán hacer obligatorios acuerdos en su circunscripción económica durante un periodo temporal (cuyo periodo máximo será determinado por cada Estado miembro). Es decir, estas organizaciones privadas crearán obligaciones no solo para los miembros que voluntariamente están adscritos a esta organización, sino también para aquellos sujetos que operen en la zona en la que se solicita la extensión. Eso sí, para que esto sea eficaz, deberá contar con la debida autorización administrativa.

El propio reglamento ha reconocido la eficacia de este mecanismo y, por tanto, la necesidad de potenciar su efecto. Así lo establece el considerando 134 que establece que: *«algunas disposiciones vigentes en varios sectores que potencian el efecto de las organizaciones de productores, sus asociaciones y las organizaciones interprofesionales permitiendo a los Estados miembros, en determinadas condiciones, hacer extensivas determinadas normas de esas organizaciones a los operadores no afiliados han demostrado su eficacia, por lo que conviene armonizarlas, racionalizarlas y ampliarlas a todos los sectores»*.

40 a) notificación de la producción y del mercado; b) normas de producción más estrictas que las disposiciones establecidas por las normativas de la Unión o nacionales; c) elaboración de contratos tipo compatibles con la normativa de la Unión; d) comercialización; e) protección del medio ambiente; f) medidas de promoción y potenciación de la producción; g) medidas de protección de la agricultura ecológica y las denominaciones de origen, sellos de calidad e indicaciones geográficas; h) investigación destinada a la valorización de los productos, especialmente mediante nuevas utilidades que no pongan en peligro la salud pública; i) estudios para mejorar la calidad de los productos; j) investigación, particularmente sobre métodos de cultivo o cría que permitan restringir el uso de productos fitosanitarios o veterinarios y garanticen la protección del suelo y la conservación o mejora del medio ambiente; k) definición de calidades mínimas y de normas mínimas de envasado y presentación; l) utilización de semillas certificadas y control de la calidad del producto; m) sanidad animal, fitosanitarias o de seguridad alimentaria; n) gestión de los subproductos.

41 Así ha sido interpretado por el TJUE en la Sentencia «Interfel» (Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2023, C-501/22 a C-504/ 22).

3.2. Las negociaciones colectivas

La negociación colectiva es un mecanismo otorgado a las OP que consiste en la facultad de negociar colectivamente contratos en nombre del agricultor o ganadero respecto de una parte o de toda la producción. Esta facultad se otorgó por primera vez a las organizaciones del sector lácteo⁴², tras las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Leche. Esta medida, que se planteó inicialmente de forma provisional, ha demostrado ser muy efectiva para paliar los desequilibrios de la cadena alimentaria, por lo que pronto se extendió a otros sectores: el del aceite de oliva (artículo 169 ROCM), de la carne de vacuno (artículo 170 ROCM) y de los cultivos herbáceos (artículo 171 ROCM)⁴³. Estas negociaciones no podrán darse en todo caso, sino que habrá de cumplir los requisitos establecidos en cada caso. Resumidamente, podemos hablar de tres límites: cuantitativos, subjetivos y formales.

Los límites cuantitativos se refieren al volumen máximo de producción que puede ser objeto de las negociaciones, el cual dependerá del sector concreto:

- En el sector lácteo, el volumen no podrá superar el 3,5 % de la producción total de la UE, ni el 33 % del total entregado y producido del Estado miembro (cifra que podrá elevarse al 45 % en caso de que la producción sea inferior a 500 000 toneladas). No obstante, pese a cumplir estos requisitos, la autoridad nacional de competencia (si abarca a más de un Estado miembro será la Comisión) podrá decidir, en cada caso concreto, que una negociación particular por parte de la organización de productores deba reabrirse o que no deba realizarse en absoluto si lo considera necesario para evitar la exclusión de la competencia o para evitar perjudicar gravemente a las PYME⁴⁴ dedicadas a la transformación de leche cruda en su territorio.
- En el sector del aceite, el volumen no podrá superar el 20 % del mercado relevante.
- En el sector de la carne de vacuno, el volumen no podrá superar el 15 % de la producción nacional total de cada uno de los tipos de carne que especifica el artículo 170 ROCM⁴⁵.

42 Actualmente, regulado en el art. 149 ROCM.

43 Esta aprobación recibió la crítica de buena parte de las Autoridades de competencia nacionales por lo que la Comisión Europea decidió publicar unas Directrices de Aplicación de los artículos 169, 170 y 171 del ROCM *vid.* CARBAJO CASCÓN, F., «Conductas colusorias y exenciones agrícolas», en CARBAJO CASCÓN, F. (Dir.), *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 942.

44 Se entenderá por esta una microempresa o una pequeña o mediana empresa en el sentido de la Recomendación 2003/361/CE.

45 El género *Bos Taurus* en las partidas ex 0102 29 21, ex 0102 29 41, ex 0102 29 51, ex 0102 29 61 y ex 0102 29 91, distinguiendo entre menores de 12 meses y mayores de 12 meses.

- En el sector de los cultivos herbáceos, el volumen no podrá superar el 15 % de la producción nacional total de cada tipo de cultivo⁴⁶ en el Estado miembro en cuestión.

En cuanto a los límites subjetivos, los ganaderos no pueden ser miembros de otras organizaciones de productores si éstas negocian contratos en su nombre (aunque caben excepciones razonadas por los Estados miembros), ni estén sujetos a otras obligaciones de entrega a otra cooperativa. Además, la organización debe estar válidamente constituida⁴⁷ y deben realizar actividades conjuntas encaminadas a la integración que puedan conllevar una mejora significativa en la eficacia. Como, por ejemplo, promoción conjunta, distribución, adquisición de materias primas, etc. Finalmente, respecto a los límites formales, la OP tiene que notificar a las autoridades competentes de dicha negociación, para que así pueda controlar el cumplimiento de los requisitos.

IV. Las entidades asociativas en España

Mientras que en la legislación europea se apuesta por las OP y AOP, la legislación española va en otra dirección. Pese a que se han traspuesto las disposiciones normativas de la UE, la estructura agraria actual y el impulso legislativo estatal va en otra dirección. Las dos leyes más importantes aprobadas para fortalecer la posición del productor en la cadena alimentaria han sido la LMMFCA y la LFIC, en las cuales no se centra la atención en las OP y AOP como mecanismos protagonistas en las fórmulas asociativas. Esto contrasta con otros países como Alemania. En su *Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz-AgrarOLkG)* ha incluido las disposiciones legales derivadas del ROCM (en concreto, las relativas al reconocimiento y facultades de las OP, AOP y OI), las encaminadas a prohibir las PCD en la cadena alimentaria y las reguladoras de los contratos celebrados por los productores agrarios⁴⁸. Esta

46 Se clasifica en: «a) trigo blando clasificado en el código NC ex 1001 99 00; b) cebada clasificada en el código NC ex 1003 90 00; c) maíz clasificado en el código NC ex 1005 90 00; d) centeno clasificado en el código NC ex 1002 90 00; e) trigo duro clasificado en el código NC ex 1001 19 00; f) avena clasificado en el código NC ex 1004 90 00; g) triticale clasificado en el código NC ex 1008 60 00; h) semillas de colza clasificado en el código NC ex 1205; i) semillas de girasol clasificado en el código NC ex 1206 00; j) soja clasificado en el código NC ex 1201 90 00; k) habas clasificado en el código NC ex 0708, y ex 0713; l) guisantes secos clasificado en el código NC ex 0708 y ex 0713» (art. 171.1 ROCM).

47 De lo contrario, estas medidas no estarían legitimadas, como ha señalado jurisprudencia reciente. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 29 de junio de 2023. (Asuntos acumulados C-501/22 a C-504/22).

48 *Vid. Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz-AgrarOLkG).*

opción parece acertada teniendo en cuenta que es la UE a través de la PAC quien más ha influido en la estructura agrícola europea desde su creación, ya que la gran mayoría de la legislación aprobada en los EEMM deriva precisamente de la PAC. Para ilustrar esta divergencia entre la legislación estatal y europea, veremos las dos direcciones que toma la legislación.

1. Las organizaciones de productores derivadas de la PAC en España

La legislación europea ha apostado por estas fórmulas organizativas como herramienta para fortalecer la posición de los agricultores. Actualmente, en España hay un número elevado de OP, en 2019 había en nuestro país 588 organizaciones de productores reconocidas, pese a que pueda parecer un dato positivo, ya que somos el cuarto país europeo en número de OP (solo por detrás de Alemania, Francia y República Checa), esto no implica un mayor poder del eslabón de producción⁴⁹. La efectividad de estas organizaciones se mide en la capacidad y poder que tengan, lo que dependerá directamente de su tamaño. El tamaño medio de las organizaciones de productores en España es de 11 millones de euros, mientras que en otros Estados como Países Bajos rondan los 131 millones de euros. La propia Comisión Europea ha indicado que sería conveniente fijar un tamaño mínimo de estas organizaciones para que tengan un verdadero poder de negociación, pues de otra forma corren el riesgo de ser ineficientes⁵⁰.

1.1. Financiación

En el Plan Estratégico de la PAC en España (PEPAC) se trasladan todas las intervenciones de la PAC en nuestro país. Se trata de una estrategia extensa que incluye una gran variedad de intervenciones. De las relacionadas con las OP y AOP destacamos las que siguen. En Asturias se contempla el proyecto de cooperación para apoyar a las OP, el objetivo es dar un impulso y fomentar la creación de agrupaciones de productores, especialmente dirigida al sector forestal. También se prevén a nivel general.

Dentro del sector de frutas y hortalizas se prevé la creación, dotación y reposición de fondos mutuales y la formación y asesoramiento (en múltiples aspectos) a las ya existentes. Todo ello en el marco de los programas opera-

49 EUROPEAN COMMISSION, «Producer organisations. Key facts and findings», in *DG Agricultural*, Brussels, 2019.

50 COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo: evolución de la situación del mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos y del funcionamiento de las disposiciones del paquete lácteo*, 2016, p. 12. (COM (2016) 724 final)

tivos del sector de frutas y hortalizas. También se contempla que a través de éstos se consigan otros objetivos, por ejemplo, el incremento de la producción ecológica o para aumentar la sostenibilidad, eficiencia del transporte y almacenamiento, entre otros. La gran mayoría de ayudas se prevén precisamente en el marco de los programas operativos de las OP de frutas y hortalizas, por lo que sería conveniente extender esto a otros sectores.

Además, el número y la concentración de OP se prevé como un indicador en objetivos genéricos como la mejora de la organización de la cadena de suministro.

1.2. Simplificación del reconocimiento

Al ya apuntado problema de escaso tamaño de las OP existentes se le suma la falta de reconocimiento válido de muchas de esas OP. En línea con la flexibilización europea, se aprobó en España el Real Decreto 1154/2021, de 28 de diciembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones de determinados sectores ganaderos y se establecen las condiciones para la negociación contractual por parte de estas organizaciones y sus asociaciones. Esta norma se aplica a las OP de los sectores ganaderos de carne de vacuno y carne de ovino y caprino, pero que nace con la clara voluntad de ampliar su ámbito de aplicación a otros sectores agrícolas.

Los artículos 3, 4, 6 y 7 son un traslado casi literal de los artículos 152, 153, 154 y 156 ROCM, respectivamente. En el artículo 9 se establecen exenciones que aligeran el proceso burocrático para que las entidades cooperativas y las Sociedades Agrarias de Transformación⁵¹ sean reconocidas como organizaciones de productores. En los artículos 12,13, 14 y 15 se trasladan las condiciones para llevar a cabo la negociación colectiva a las que nos referiremos a continuación.

Esta norma es un ejemplo del traslado del impulso legislativo europeo, pero, de nuevo, se muestra insuficiente. En este caso, por tratarse de una norma sectorial. Por lo que hubiera sido conveniente aprobar una norma general para impulsar el reconocimiento válido de las OP y AOP.

1.3. Potestades

Otra cuestión que refuerza esta ineficiencia es que no asumen todas las potestades que admite la legislación europea.

51 Ya que según la disposición adicional tercera. Lo dispuesto en este real decreto respecto de las entidades cooperativas, serán también de aplicación a las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT).

1.3.1. El acuerdo de extensión de normas

En nuestro ordenamiento jurídico esta facultad solo se reconoce respecto a las OI y se regula en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales. El art. 8 indica que una a OI puede solicitar autorización al Ministerio de Agricultura para extender todas o algunas de las normas de un acuerdo al conjunto total de productores y operadores del sector o producto, la aprobación se hará a través de una Orden ministerial.

Actualmente hay en vigor doce extensiones de norma de muy diversos sectores: cunícola, cárnico de ovino y caprino, lácteo, de huevos y derivados, de limón y pomelo, cárnico de vacuno, de cerdo ibérico, de aceituna de mesa, de aceite de orujo de oliva, de porcino de capa blanca, de aceite de oliva español y de vino de España. Sin embargo, la obligación que establecen es la misma para todos pues consiste en establecer una aportación económica obligatoria tanto para miembros asociados como no miembros para la realización de diversas actividades beneficiosas para el sector tales como: promoción e información del sector y sus productos, inteligencia económica, vertebración sectorial, investigación, desarrollo, innovación tecnológica, estudios, mejorar la internacionalización del sector... En cuanto a la duración todos son de cinco años o campañas, excepto el último que tiene una duración de tres años.

1.3.2. Negociación colectiva

La negociación colectiva solo se ha usado por parte del sector lácteo. Si nos trasladamos a España, en 2022 cuatro organizaciones situadas cada una en una CCAA negociaron colectivamente 1,22 millones de toneladas de leche. Este volumen fue negociado para 2.865 socios y representó el 53 % del volumen comercializable de dichas organizaciones.

2. la LFIC y su apuesta por las EAP

Para luchar contra esta atomización se aprueba en 2013 la LFIC, que consta de seis artículos y es completada con el contenido del Real Decreto 550/2014⁵². La LFIC tiene como objetivo «*fomentar la fusión o integración de las cooperativas agroalimentarias y de otras entidades de naturaleza asociativa*»⁵³ mediante la constitución o la ampliación de entidades asociativas

52 Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

53 En virtud del art. 1.3. se considerarán entidades asociativas: «(...) las sociedades cooperativas de primer, segundo o ulterior grado, los grupos cooperativos, las sociedades agra-

agroalimentarias de suficiente dimensión económica, y cuya implantación y ámbito de actuación económica sean de carácter supraautonómico (...)» (art. 1.1. LFIC). Es decir, para fomentar la integración apuestan por la creación de las EAP⁵⁴.

La ley enuncia sus fines en el art. 2: «a) Fomentar la agrupación de los primeros eslabones que conforman la cadena alimentaria, mediante la fusión o integración de las entidades asociativas, con el objeto de favorecer su redimensionamiento, mejorar su competitividad y contribuir a la valorización de sus producciones; b) Mejorar la formación de los responsables en la gobernanza y gestión de dichas entidades, en especial en las nuevas herramientas e instrumentos de gestión; c) Contribuir a la mejora de la renta de los productores agrarios integrados en las entidades asociativas y d) Favorecer la integración de los productores en entidades asociativas prioritarias, así como en cualquiera de las entidades asociativas que se indican en el artículo 1.3, a fin de mejorar su posición en el mercado y su participación en el proceso de valorización y comercialización de sus productos».

Los requisitos para constituirse como una EAP se señalan en el art. 3, los cuales son desarrollados por el Real Decreto 550/2014. En concreto, deberá tratarse de: 1) una sociedad cooperativa de primer, segundo o ulterior grado, los grupos cooperativos, las sociedades agrarias de transformación, y las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por ciento de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas o a sociedades agrarias de transformación. 2) Tener una implantación supraautonómica. 3) Que la comercialización o transformación se haga de forma conjunta. 4) Que la facturación total alcance las cifras señaladas en el Real Decreto 550/2014. 5) Constancia expresa en los Estatutos de la obligación de entregar un volumen determinado de sus producciones para su comercialización o transformación en común, de su carácter democrático y de la cesión de sus datos. Los beneficios principales que motivan la constitución de las EAP es el otorgamiento de una preferencia en la concesión de subvenciones públicas en diversos ámbitos (art. 4). Según los últimos datos disponibles⁵⁵, se han constituido 24 EAP (esta cifra ha aumentado paulatinamente desde 2015), de tamaño muy heterogéneo. Por lo que habrá de seguir avanzando en esta dirección.

rias de transformación, y las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por ciento de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas o a sociedades agrarias de transformación. En el caso de que estas entidades económicas tengan la forma de sociedad anónima, sus acciones deberán ser nominativas».

54 Sobre ellas puede consultarse más ampliamente: VARGAS VASSEROT, C., «La Ley 13/2013 de Fomento de la integración cooperativa y las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP)», en VARGAS VASSEROT, C. (Dir.), *Integración y concentración de empresas agroalimentarias: estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13-2013 de fomento de la integración cooperativa*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 212-213.

55 El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación actualizó por última vez la lista de EAP el 20/05/2025. Disponible en: <https://acortar.link/tqsmKU>.

Además, la ley prevé la aprobación de un Plan Estatal de Integración Asociativa. Hasta ahora se han aprobado dos. El último con vigencia hasta el 2020. Por lo que parece haberse abandonado esta vía de planificación paralela al ámbito normativo.

V. Conclusiones

Tanto el medio rural, como el sector agrario requieren de una urgente respuesta jurídica desde las instituciones públicas. La supervivencia de uno y otro depende de ello. Una de las fórmulas para ello es a través de la agrupación de los productores, ya que se trata de una de las formas de asegurar una retribución junta a los productores y, con ella, un menor riesgo de abandono de las explotaciones agrícolas. Un reparto justo del valor a lo largo de la cadena alimentaria no solo es necesario en términos de justicia, sino también por el papel que desempeña el sector agrícola como dinamizador y guardián de las áreas rurales.

Existen multitud de formas de concentración de la oferta y todas ellas pueden calificarse como OP o AOP en caso de que cumplan con los requisitos establecidos por la normativa de la PAC. El problema que se ha puesto de manifiesto es que existe una discordancia legislativa entre la UE y el ámbito estatal. Mientras que la UE apuesta por las OP y AOP para lo cual prevé financiación y potestades en el ámbito contractual, España ha optado por fomentarlas a través de las EAP. A diferencia de lo que han hecho países como Alemania, que han replicado la normativa europea.

En este sentido, sería conveniente seguir esta misma dirección, para así aprovechar las potencialidades que otorga la UE a estas fórmulas asociativas. O bien, combinar ambas soluciones para así seguir beneficiándose de las ventajas de la UE, pero sin desdeñar la finalidad de la LFIC (luchar contra la atomización de las entidades asociativas, a través de la EAP). El redimensionamiento de estas organizaciones es fundamental, puesto que de lo contrario se replican las dinámicas que sufren los productores, ya que unas OP de poco tamaño no ayudan a reforzar la posición negociadora de sus socios. Por ello es crucial, y así se ha apuntado desde instancias europeas, el fomento de la concentración de las OP ya existentes.

VI. Bibliografía

ARPIO SÁNCHEZ, J., «La aplicabilidad de las disposiciones de defensa de la competencia en el sector agroalimentario», en BENEYTO, J. M. y MAILLO, J., *Tratado de derecho de la competencia*, 2.^a edición, Tomo II, 2017, pp. 753-800.

- BUENO ARMIGO, A. M.**, *La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales*, Fundación Unicaja. Análisis económicos de Andalucía, Málaga, 2007.
- CABALLERO LOZANO, J. M.**, «La posición del empresario agrario en la negociación de los contratos agroindustriales y su fortalecimiento», en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, núm. 263, 2024, pp. 9-64.
- CAÑABATE POZO, R.**, «Nuevo marco legal para el reconocimiento como organización de productores de frutas y hortalizas de entidades jurídico-empresariales», en *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, núm. 130, 2019, pp. 33-54.
- CARBAJO CASCÓN, F.**, «Conductas colusorias y exenciones agrícolas», en CARBAJO CASCÓN, F. (Dir.), *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 927-961.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M. J. y BARDERA BALDRICH, M. M.**, «Análisis de las relaciones comerciales y de competencia en la cadena de suministro alimentaria», en *Revista de derecho agrario y alimentario*, año núm. 36, núm. 76, 2020, pp. 7-48.
- DE LA CUESTA SÁENZ, J. M.**, «Nuevas perspectivas en materia de cadena alimentaria», en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 264, 2025, pp. 1-7.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.**, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- «Envejecimiento, dependencia y éxodo poblacional. La importancia de los servicios sociosanitarios como palanca transformadora de la España rural», en *Actas de coordinación sociosanitaria*, núm. 29, 2021, pp. 84-109.
- «El desigual acceso de la juventud rural a los servicios públicos: la necesidad de impulsar la educación en la España vaciada», en *Cuadernos de investigación en juventud*, núm. 8, 2020, pp. 60-78.
- FAJARDO GARCÍA, G.**, «Las cooperativas agroalimentarias», en VARGAS VASSEROT, C. (Dir.), *Integración y concentración de empresas agroalimentarias: estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13-2013 de fomento de la integración cooperativa*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 3-36.
- FERNANDO PABLO, M. M.**, «Devolver el alma a los pueblos: el encuentro «Rural Renaissance», en *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 7, núm. 2, 2019, pp. 11-13.

- GARCÍA AZCÁRATE, T.**, «Cadena alimentaria y derecho de la competencia», en *Distribución y consumo*, núm. 31, núm. 165, 2021, pp. 34-41.
- GIL ADRADOS, P.** y **SUÁREZ PECES, J. M.**, «Régimen jurídico de la producción ganadera en las distintas políticas de la Unión Europea y su implementación en España», en MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P., *Tratado de Derecho agrario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 657-718.
- GIL ROIG, J. M.** y **FREIXA, E.**, «Márgenes e inflación en la cadena de valor alimentaria», en *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 124-139.
- GUILLEM CARRAU, J.**, «Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores», en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 248, 2017, pp. 91-135.
- «Política agrícola común y derecho de la competencia», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, pp. 135-166.
- IZQUIERDO CARRASCO, M.**, «La regulación de los mercados. En particular, las normas de comercialización de los productos. La cadena de valor», en ESCUDERO GALLEGOS, R. y MARTÍNEZ GARRIDO, S. (Dirs.), *Cuadernos de derecho para ingenieros. Política Agraria Común*, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, pp. 43-65.
- LANGREO NAVARRO, A.** y **GARCÍA-AZCÁRATE, T.**, «¿Qué actividad en la España Vacía?», en *Economía agraria y recursos naturales*, vol. 19, núm. 1, 2019, pp. 9-15. DOI: <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.01>.
- LÓPEZ DEL PASO, R.** (Dir.), *El sector agrario y la industria alimentaria en España*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, 2023.
- LÓPEZ RAMÓN, F.**, «Agricultura», en MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.), *Derecho administrativo económico II*, La Ley, Madrid, 1991, pp. 281-404.
- LUNA SERRANO, A.**, «La actividad agraria», en MUÑIZ ESPADA, E. y AMAT LLOMBART, P., *Tratado de derecho agrario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 255-268.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.**, «Derecho agrario y derecho público», en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 5, 1974, pp. 161-178.
- MARTÍNEZ PAZ, J. M.**, **MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, F.** y **COLINO SUEIRAS, J.**, «Caracterización económica del sector productor de alimentos en España», en *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 2-20.
- MOYA LATORRE, A.**, «Ley española 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria», en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 2, 2015, pp. 663-676.
- SANTAOLALLA MONTOYA, C.**, *La política de la competencia en su proyección sobre el agro español*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

TALAVERA CORDERO, P., «La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 139, 2023, pp. 5-42.

TRIGUERO CANO, A., «Sector agroalimentario: eficiencia y sostenibilidad», en GARCÍA DELGADO, J.L. y MYRO, R., *Lecciones de economía española*, Civitas, Madrid, 2023, pp. 191-197.

«La industria agroalimentaria: la apuesta por la calidad, la innovación y la sostenibilidad», en *Economistas*, núm. 181, 2023, pp. 220-233.

VARGAS VASSEROT, C., «La Ley 13/2013 de Fomento de la integración cooperativa y las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP)», en VARGAS VASSEROT, C. (Dir.), *Integración y concentración de empresas agroalimentarias: estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13-2013 de fomento de la integración cooperativa*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 212-213.

«Integración y diferenciación cooperativa: de las secciones a los grupos de sociedades», en *BAIDC*, núm. 44, 2010, pp. 159-176.

CAPÍTULO IX

LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LOS MUNICIPIOS RURALES DE PEQUEÑO TAMAÑO: UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE SATISFAGA LAS NECESIDADES DEL TERRITORIO

Sergio López Ramudo

Técnico Medio de Administración General – Concello de Vilalba (Lugo)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE PEQUEÑOS MUNICIPIOS RURALES Y DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS? III. POTESTADES ADMINISTRATIVAS LOCALES, COMPETENCIAS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS. IV. PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS. 1. *Plan de ordenación de los recursos humanos.* 2. *Relación de puestos de trabajo.* 3. *Oferta de empleo público.* 4. *Registro de personal.* 5. *Otros mecanismos para una mejor regulación del empleo público.* V. PROBLEMAS Y RETOS ACTUALES EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE LA ESPAÑA RURAL. 1. *El caramelo envenenado de las subvenciones para la contratación de personal.* 2. *La organización de los servicios públicos en los pequeños municipios.* 3. *Una estructura normativa y administrativa compleja.* 4. *La contratación administrativa de funciones reservadas.* 5. *Las sombras sobre los procesos selectivos en los pequeños municipios.* 6. *Carrera vertical y movilidad del personal.* 7. *Problemas transversales con influencia en la gestión de los recursos humanos.* VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

En este breve capítulo se tiene como objetivo analizar y realizar propuestas de mejora organizativa para los municipios rurales, en particular en lo que atañe a los recursos humanos destinados en su totalidad a la prestación de servicios en los ayuntamientos.

Lo que puede parecer una temática específica está íntimamente ligada a otras facetas administrativas que influyen y condicionan el desarrollo rural, pudiendo agravar la problemática de la despoblación. Referirnos a una correcta ordenación de los recursos humanos es hablar indirectamente de prestación de servicios, de financiación local, de distribución de competencias, del marco normativo de los pequeños municipios, de tributación, de buena administración etc.

A lo largo del texto se pretenden ver las distintas posibilidades que existen para gestionar los recursos humanos y prestar servicios, donde la planificación y transparencia juegan un papel clave. Existen diferentes instrumentos que los pequeños municipios pueden emplear para ordenar de una forma más eficiente sus recursos humanos e incluso hacer posible la captación de talento joven.

Por otra parte, tampoco se puede afirmar que las administraciones estén satisfaciendo sus necesidades siempre de una forma correcta o acertada. Existen vicios recurrentes en muchas de ellas que también lastran la gestión de los recursos humanos. Es también objeto de este trabajo poner luz en estos rincones sombríos del derecho administrativo local porque podemos olvidar que en última instancia se ve afectado el principio constitucional que debe ser inherente a cualquier administración pública, servir al interés general.

Junto con el aspecto puramente jurídico que puede tener la aplicación de la normativa en materia de Régimen Local este estudio se enfoca desde un punto de vista multidisciplinar por entender que el componente político también incide en el eje principal de esta temática. La lealtad institucional, la colaboración interadministrativa o los diferentes modelos de prestación de servicios no pueden verse desde un punto de vista estrictamente jurídico. Si se entienden exclusivamente desde el contenido legal, la voluntad política y las relaciones entre diferentes administraciones, no se podría detectar ni una ínfima parte de los problemas que se presentan. En este sentido es también clave ver como encajar todas las piezas del puzle territorial: Administración General del Estado (AGE), Comunidades Autónomas, Diputaciones y Municipios.

La solidaridad con el territorio está más que justificada en la historia y el vínculo personal con los pueblos debe jugar en su favor. Aquí la organización de los recursos humanos puede abrir nuevas oportunidades de desarrollo y mejorar la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de los municipios rurales.

II. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de pequeños municipios rurales y de ordenación de los recursos humanos?

Es importante comenzar delimitando conceptualmente las dos realidades que aquí se entrelazan, imprescindible para entrar al análisis de la cuestión. Por un lado, debemos definir el término «pequeño municipio rural» —dentro de una clasificación sobre la realidad territorial y social de los municipios— y por otra parte delimitar el tipo de personal al que nos referimos cuando empleamos el término «recursos humanos».

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)¹, en la actualidad 8.132 municipios componen el territorio español. Esta cifra se ve refrendada consultado el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática y nos permite comprender su elevado número.

Detallando la planta municipal no conseguimos aproximarnos ni de lejos a la configuración de la planta local española. A los municipios debemos sumar provincias e islas, las 3.719 entidades locales con ámbito territorial inferior al municipio, comarcas, áreas metropolitanas y las 1.018 mancomunidades de municipios.

Elevando la vista al panorama europeo, no se puede calificar la planta municipal española como más fragmentada que la de otros países semejantes. Francia, Italia e incluso Alemania —tras reestructurar su planta— están fragmentados en mayor medida que España. En el país galo podemos observar una planta notablemente más fragmentada que la española, compuesta por aproximadamente 35.500 municipios cuando el país sólo es ligeramente más grande que España en cuanto a superficie.

Para encontrar el origen de la problemática relativa a la distribución territorial de los municipios en España debemos remontarnos varios siglos atrás, en concreto a la configuración que surge inspirada en los ideales de la revolución francesa y adoptada con la aprobación de la Constitución de Cádiz de 1812 (artículo 309 y ss.)². Fruto de aquel modelo se constituyeron 11.500 municipios en España, siendo obligatorio para todas las comunidades de más de 1000 habitantes (art. 310). Este modelo bebe de la teoría iusnaturalista del municipio, la cual entiende al municipio como la primera forma de la asociación entre humanos.

No existen dudas de que, en la actualidad, el municipio, sigue siendo un elemento esencial en la organización territorial del Estado español. Así se recoge en el artículo 137 de la Constitución y más explícitamente en el artículo 11 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) cuando se establece que el Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado.

1 Datos consultados en la base de datos del INE a seis de febrero de dos mil veinticinco.

2 TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Municipios, Constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro», en *Estudios de Deusto*, vol. 71, núm. 2, 2024, p. 229.

Si acudimos a la normativa vigente para encontrar las pautas con las que definir los pequeños municipios rurales podemos acudir en primer lugar a la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, la cual califica como municipios rurales los de menos de 5.000 habitantes que se encuentren en los espacios geográficos calificados como medio rural.

De forma paralela, de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local podemos, con las reformas que introduce en la LBRL —aunque pensadas para el ámbito del control del gasto— (p. ej.: art. 36 o 75 bis) vemos que se regulan particularidades para aquellos municipios de menos de 1.000 habitantes.

Otros organismos oficiales, como el Consello de Contas de Galicia, a la hora de fiscalizar las políticas públicas sobre despoblación diferencia tres categorías de municipios en situación de Reto (105 a 500; 501 a 1000; 1001 a 5000 habitantes)³.

La realidad territorial del Estado es diversa, y consecuentemente su planta municipal. Si observamos dos provincias distintas en diferentes comunidades autónomas, a título ejemplificativo, Lugo y Salamanca —con una población global semejante—, podemos observar como la distribución de población en diferentes municipios es distinta (*vid.* tabla 1). Esta diferencia obedece a razones históricas, fruto de la organización de los núcleos de población. En Galicia la población se organizaba de forma dispersa, observando como estructura de pertenencia la Parroquia. De este modo, los ayuntamientos gallegos se crean a partir de la unión de diversas parroquias limítrofes, siendo estos ayuntamientos de mayor tamaño que los que se crean paralelamente en núcleos de población ya concentrada.

Tabla 1. Número de Ayuntamientos en función de su población

LUGO (9.858 km ²)	Hasta 500 habitantes	2
	De 501 a 1000 habitantes	8
	De 1001 a 5.000 habitantes	45
	Más de 5.000 habitantes	12
	Total	67
SALAMANCA (12.350 km ²)	Hasta 500 habitantes	306
	De 501 a 1000 habitantes	27
	De 1001 a 5.000 habitantes	19
	Más de 5.000 habitantes	10
	Total	362

Fuente: Elaboración propia. Datos INE 2024.

3 CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, *Informe sobre las medias para abordar el reto demográfico en los municipios de menor población*, Actuación 1702023-07, 2024.

Con la distribución territorial expuesta, el criterio normativo general para considerar pequeños municipios a aquellos de menos de 5.000 habitantes e incluso diferenciar también entre aquellos de menos de 1.000 no es operativo para satisfacer a todo el territorio. Esta clasificación puede servir para Galicia, pero en Castilla y León, sin modificar la planta local, no estaría bien definida al no diferenciar entre aquellos ayuntamientos, la mayoría, que bajan de 500 vecinos. Podemos considerar pequeños municipios conforme al criterio legal aquellos que bajan de 5.000 habitantes, pero en cada territorio esta cifra descenderá conforme a sus peculiaridades, pudiendo ser necesario dividir esta categoría con un segundo grupo que ponga el foco de atención en aquellos de menos de 1.000 o de 500 habitantes.

En esta situación juegan un papel fundamental las Comunidades Autónomas. Si en su razón de ser está gestionar particularidades históricas de sus territorios —queda evidenciado que los núcleos de población así lo han sido— parece adecuado que tengan un mayor margen para regular el régimen de los pequeños municipios comprendidos en su territorio. Para ello, también debe reformarse y adaptarse la legislación básica del Estado. La idea lleva años presente en la actividad parlamentaria, sin embargo, no ha conseguido cristalizar.

La vigente Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia (LALG) establece un «régimen especial» para los municipios rurales, pero no alcanza mayor regulación que la posibilidad de que la Xunta coopere técnica y económicamente para garantizar la prestación de unos servicios mínimos en estos municipios.

Más sencillo que todo lo expuesto es, si cabe, concretar qué debe englobar el término «recursos humanos». Entendido en una forma amplia, incluirá a los empleados públicos y los cargos públicos. El Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) nos indica en su artículo 8 las categorías de empleados públicos y la LBRL en su artículo 19 los cargos públicos, quedando este conjunto compuesto por: funcionarios de carrera; funcionarios interinos; personal laboral —por tiempo indefinido o temporal—; personal eventual; alcalde/alcaldesa y concejales.

Mención especial requiere la categoría del personal laboral, pues con las últimas reformas legislativas y la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las Administraciones deben organizar este tipo de personal conforme a la legalidad. El marco laboral abre un abanico de posibilidades por la contratación de fijos discontinuos, trabajadores en prácticas, contratos de relevo..., sin embargo, las consecuencias de una incorrecta contratación del personal laboral generan efectos poco deseados para la administración.

La Ley de Empleo Público de Galicia (LEPG) indica en el artículo 22 que los puestos serán desempeñados con carácter general por funcionarios, sin perjuicio de la posibilidad de contar con personal en régimen de derecho laboral. En este mismo sentido se encamina el Proyecto de Ley de la Función Pública

de la AGE, en desarrollo del TREBEP, estableciendo el funcionariado como el personal general al servicio de la AGE.

La Administración Local no puede quedar exceptuada de esta consigna general, por ser la manera más idónea de configurar los recursos humanos a su servicio. Sin embargo, esto no implica que en ciertos puestos o para satisfacer necesidades concretas sea más idóneo contratar en un régimen de derecho laboral. El derecho laboral regula modalidades contractuales que pueden adaptarse a necesidades concretas con mayor flexibilidad, sin embargo, se deben adoptar todas las cautelas atendiendo a los intereses públicos en juego. Las sanciones a la contratación en fraude son especialmente dañinas para intereses constitucionalmente protegidos, en especial para los principios de igualdad, mérito y capacidad.

III. Potestades administrativas locales, competencias y prestación de servicios

Si todos los municipios españoles, independientemente de su tamaño poblacional tienen cosas en común, podemos afirmar que una de ellas es el ejercicio de potestades administrativas. Como señala García de Enterría, estas potestades se ejercitan en función del interés público, el de la comunidad a la cual por imperativo constitucional (103.1 CE) «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales»⁴. En consecuencia, la LBRL señala en su artículo 4 que los municipios, como administraciones territoriales ejercerán potestades administrativas concretas.

En el art. 25 se recogen las competencias propias de los municipios, aquellos ámbitos de actuación donde deben actuar para satisfacer, acudiendo a la propia redacción legal, «las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». A este catálogo de competencias expresamente detalladas en la ley debemos sumar todas aquellas competencias que las administraciones autonómicas han encomendado a los municipios, en ocasiones sin una dotación económica suficiente.

A mayores, la ley ampara el ejercicio de competencias distintas de las propias y por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. Este ha sido el encaje que muchos municipios han encontrado para actuar en los ámbitos competenciales de otras administraciones cuando éstas rehúsan de prestar servicios en los pequeños municipios.

Por imperativo legal (art. 26 LBRL), también deben prestar unos servicios básicos a los ciudadanos. Para los pequeños municipios rurales están obligados a prestar en todo caso los servicios de «alumbrado público, cementerio,

4 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Madrid, 2024, p. 512.

recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas».

En el período posterior a la crisis financiera del 2008 se trasladó la idea de que la gestión indirecta de los servicios públicos provocaría una mayor eficiencia en la prestación de servicios, pero la realidad ha sido muy diferente. El problema no es formal, sino sustancial, es decir, ligado a la gestión efectiva, no a la titularidad de la función⁵. Las propias características del territorio son también un elemento determinante a la hora de elegir cómo prestar un servicio⁶.

En lo que respecta a la organización de los recursos humanos es habitual poner el foco en las diferentes fórmulas de prestación de servicios descuidando contar con los medios necesarios para un correcto ejercicio de las potestades administrativas, imprescindibles para que la administración pueda garantizar la adecuada prestación de un servicio. Desde el prisma de la gestión y ordenación de los recursos humanos no son elementos separables. En un modelo de gestión directa se debe contar con los medios personales suficientes para una correcta prestación, pero en un modelo de gestión indirecta también son necesarios los medios humanos para supervisar y fiscalizar la correcta realización de las prestaciones por parte de los operadores privados.

Vital importancia tiene que los pequeños municipios rurales cuenten con un personal de administración cualificado y profesional que sea capaz de armar una administración robusta y eficaz en el ejercicio de las potestades administrativas porque éstas traspasan el control y fiscalización de servicios públicos prestados indirectamente. La potestad inspectora, la sancionadora, la tributaria, la defensa de los bienes públicos... no tienen por qué ir ligadas estrictamente a la recepción de un servicio público, pero si la administración no ejerce estas potestades se acabarán quebrando principios tan elementales como el de legalidad o la vulneración del derecho a la igualdad entre vecinos. Como última consecuencia dejaríamos al arbitrio de cada ciudadano el cumplimiento o no de las más esenciales reglas de convivencia, siendo los municipios los encargados de velar por su cumplimiento en el ámbito de sus competencias.

En la gestión indirecta de los servicios públicos, la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) señala unos deberes para el contratista, que deben ser vigilados por la administración municipal. La administración está facultada para inspeccionar la prestación del servicio, imponer penalidades, incautar

5 BEL, G. y WARNER, M., «Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies», in *Resources Conservation and Recycling*, vol. 52, 2008, pp. 1337-1348.

6 Un ejemplo se puede mostrar con el abastecimiento de agua potable. En núcleos concentrados de población es adecuado optar por una red municipal de abastecimiento, sin embargo, en territorios con la población dispersa, será más eficiente apostar por aprovechamientos individuales.

garantía o denegar el derecho al pago del precio, pero si no dispone de los medios humanos necesarios para actuar la consecuencia previsible es que se produzca un perjuicio económico para la administración y consecuentemente para todos los vecinos. Esta necesidad cobra vital importancia para los contratos de mayor cuantía y duración, que suelen corresponderse con servicios esenciales, donde las empresas licitadoras sí disponen de amplios equipos jurídicos para la defensa de sus intereses.

Por otra parte, y en aras de la garantía de la objetividad e independencia, diversos preceptos legales introducen otra exigencia que los pequeños municipios tienen que observar en la gestión de sus recursos humanos. El art. 9.2 del TREBEP, y el 92.3 y 92 bis LBRL señalan unas funciones que quedan exclusivamente reservadas a los funcionarios. Las leyes de función pública autonómicas también establecen la reserva de determinados puestos al personal funcionario (p. ej.: art. 22 LALG).

No existe una interpretación lineal ni unánime —ni en la doctrina ni en la jurisprudencia— sobre el alcance de la reserva efectuada a los funcionarios públicos, pero sí hay varias líneas jurisprudenciales que confluyen en considerar como mínimo, reservadas las funciones que impliquen: el ejercicio de autoridad, el dictado de actos administrativos que afecten a derechos o intereses legítimos de la ciudadanía, las actuaciones o funciones de dación de fe pública y gestión de registros administrativos, asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económica financiera y presupuestaria, de evaluación, control, autorizatorias, de vigilancia e inspección y emisión de propuestas de resolución⁷. Esta enumeración, como ya se ha anticipado, no supone un *numerus clausus* sino que la literalidad de los preceptos legales deja cabida a considerar como reservadas un mayor número de potestades.

Por último, y pese a estar en desuso, merece especial mención otra vía de la que disponen los pequeños municipios para la realización de obras de su competencia o que hayan sido cedidas o transferidas por otras entidades públicas. El art. 31.3 CE señala que solo podrán establecerse prestaciones personales de carácter público con arreglo a la Ley. Habilitación legal que se encuentra para el supuesto mencionado en los artículos 128 y ss. del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

IV. Planificación y ordenación de los recursos humanos

Las diferentes reformas en materia de función pública a lo largo del periplo constitucional muestran la dificultad para conseguir una adecuada orde-

7 Sentencia del Tribunal Supremo 1265/2020, de 7 de octubre, Sala de lo Contencioso-Administrativo. ECLI:ES:TS:2020:3312 (ponente D. Wenceslao Francisco Olea Godoy).

nación de los recursos humanos en las administraciones públicas. Hace ya más de 20 años que la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público presentaba su informe final. Sin embargo, los problemas expuestos y las consignas efectuadas se encuentran de rigurosa actualidad.

Sentenciaba el informe que «ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de los medios necesarios para ejecutarla», afirmación que ha de ser refrendada. Los instrumentos propuestos no se han conseguido implementar en una parte importante de los municipios ni tampoco han tenido todos los efectos pretendidos en los que sí se ha hecho. El informe de fiscalización aprobado por el Pleno del Consello de Contas de Galicia en junio de 2015 señala que el 88,6 % de los municipios no tiene aprobada una estructura de su personal⁸.

Por otro lado, que los instrumentos legalmente recogidos en Título V del TREBEP no hayan conseguido su implementación en pequeños municipios —y no tan pequeños— tampoco puede servir para afirmar que no son instrumentos útiles para la gestión de los recursos humanos. Debe entonces ponderarse la implementación de los mismos con una simplificación administrativa que permita a los pequeños municipios, con sus recursos, elaborarlos.

La legislación de función pública, en los artículos 69 y ss. del TREBEP contempla los siguientes instrumentos con los que pueden o deben contar los pequeños municipios para la ordenación de los empleados públicos.

1. Plan de ordenación de los recursos humanos

El plan de ordenación está orientado a lograr una gestión eficiente de los recursos, con una plantilla adecuada y bien distribuida atendiendo a la posible movilidad, promoción y formación del personal. Tiene vocación de generar efectos a futuro, anticipando los cambios que afecten a la administración municipal como puede ser la escasez de personal en determinados sectores, la necesidad de captar talento o la introducción de la administración digital. Con éste puede estarse alerta de la necesidad de contar con nuevos trabajadores en determinadas áreas, pero también la de reducir la plantilla en otras.

Este Plan no pretende ser un documento estático, es susceptible de modificaciones y adaptaciones que vayan encaminadas en el acierto de las necesidades de la entidad local. Por lo anterior, lo acertado es elaborar planes con un marcado horizonte temporal y unos objetivos formulados de forma más concreta o genérica en función de las necesidades de cada entidad.

8 CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, *Informe sobre la Estructura de Personal de las Entidades Locales de Galicia*, 2015.

Los objetivos de los planes (p. ej.: reducción de la temporalidad, creación de nuevos puestos, formación...) así como los efectos alcanzados deben ser evaluados una vez haya finalizado su vigencia para valorar la eficacia del mismo, el cumplimiento o la necesidad de seguir impulsando otras actuaciones.

2. Relación de puestos de trabajo

La relación de puestos de trabajo (RPT) es el instrumento técnico básico para la gestión de los recursos humanos. Cada administración estructura a través de este documento los cargos y puestos que la componen, precisando los requisitos para el desempeño de cada uno⁹. El artículo 74 del TREBEP indica su contenido básico, así como su obligatoriedad. Deben incluir en su contenido la *«denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias»*. No obstante, las leyes de empleo público autonómicas pueden incluir otros requisitos mínimos. En el caso de la LEPG se añade la necesidad de expresar los requisitos para la provisión, sin embargo, la Ley de Empleo Público de Castilla y León opta por remitir al desarrollo reglamentario posterior.

Sin duda este instrumento dota de seguridad jurídica cualquier actuación en materia de personal, puesto que sirve para definir de una forma amplia todo lo relativo a las tareas de cada puesto, modificar las funciones de acuerdo con los límites legales, corregir irregularidades retributivas, establecer un organigrama jerárquico o la creación o supresión de determinados puestos. Esta es una muestra de la necesidad de interacción de todos los instrumentos, ya que la supresión o creación de nuevos puestos se habrá previsto en el plan de ordenación y la modificación de la RPT será la ejecución de esa acertada previsión.

En aras de la mayor simplificación administrativa, el contenido de la RPT en los pequeños municipios rurales debe ser conforme a sus necesidades esenciales, sin caer en el error de regular en exceso o crear documentos excesivamente complejos que doten de una mayor rigidez la gestión de los recursos humanos.

Mención diferenciada merecen las disposiciones legales relativas a la ordenación de los puestos con habilitación de carácter nacional, en la mayoría de pequeños municipios clasificados como clase tercera, aunque existen pequeños municipios que por razón de su presupuesto se clasifican en clase segunda. Corresponde a la Comunidad Autónoma la clasificación de los mismos, aplicando la normativa estatal, por lo que las entidades locales poseen un menor margen autoorganizativo.

9 SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho De La Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2021.

Sin embargo, incluso en el régimen jurídico particular que poseen los FHN las RPT juegan un papel esencial. El artículo 6 del RD 128/2018 establece que a través de las RPT se definirán aquellas otras funciones que pueden asumir estos funcionarios, a parte de las que les son reservadas por la norma, «distintas o complementarias, y de los distintos servicios de la Entidad Local, compatibles con las propias del puesto y adecuadas a su grupo y categoría profesional».

3. Oferta de empleo público

La oferta de empleo público o el documento equivalente que la sustituya sirve para dar publicidad a los puestos vacantes que deban ser cubiertos a través de un proceso de selección del personal. Un elemento consustancial a la aprobación de las ofertas de empleo público es la publicidad en los boletines o diarios oficiales, lo cual fomenta el conocimiento de las necesidades de la administración y el interés en los aspirantes. Una problemática recurrente en las administraciones es cubrir con trabajadores temporales las vacantes, pese a la obligatoriedad de incluir estas plazas en la oferta de empleo público de ese ejercicio o el inmediato siguiente. Sumado al plazo de 3 años para ejecutarlas se produce una demora excesiva en la cobertura de los puestos.

4. Registro de personal

Otro de los instrumentos que se regulan en el TREBEP son los registros de personal, como instrumento en el que se inscribe la situación e historial profesional de ese trabajador. También sirve para facilitar la función de fe pública de cara a la acreditación de cualquier circunstancia para los trabajadores. Al igual que con los instrumentos arriba descritos, no cabe homogeneizar las necesidades de todas las administraciones puesto que la complejidad de controlar las situaciones del personal puede existir en una Diputación, pero no en un pequeño municipio en el que prestan servicios dos funcionarios.

En este último supuesto, el registro sería interesante para centralizar y referenciar todos aquellos expedientes y situaciones relativos al personal. En cualquier pequeño municipio puede suceder que a 10 años vista no se encuentren ni como cargos públicos ni como empleados las mismas personas. Con este registro de aspectos básicos se podrá encontrar información fácilmente.

Además, si se homogeneizan unos aspectos básicos para hacer constar en los registros, se facilitará la movilidad del personal entre administraciones por existir un documento automático de contraste. Con las nuevas herramientas tecnológicas se podría avanzar a un diseño que permitiese la interconexión y una fácil creación del registro digital de cada administración.

5. Otros mecanismos para una mejor regulación del empleo público

Accesoriamente, las administraciones pueden desarrollar normas reglamentarias propias para aquellos aspectos más particulares que no tengan cabida en los grandes instrumentos organizativos pero que, sin embargo, dotan de seguridad jurídica las decisiones en materia de personal. Un ejemplo puede ser la regulación de la percepción de complementos no periódicos o normas internas que correspondan a la autoorganización de la entidad local.

De forma diferenciada se configura el régimen jurídico de los cargos públicos. Ejercen funciones diferentes a las de los empleados públicos, pero son recursos humanos muy importantes para los municipios, más si cabe para los pequeños municipios rurales por el conocimiento que poseen del territorio. Su labor es necesaria para la canalización de las demandas ciudadanas y adoptar la iniciativa en las medidas de impulso económico y social en los pequeños municipios. Muchas de las normas que componen su régimen jurídico provienen de la necesidad de imposición de límites a los excesos en cuanto al gasto. A nivel interno, los pequeños municipios tienen la posibilidad de aprobar reglamentos orgánicos que regulen aspectos no detallados en la ley.

Todos los instrumentos de ordenación del empleo público junto a las medidas de control e independencia frente al poder político deben servir para crear unas condiciones de atracción del talento a los pequeños municipios. Su aprobación refuerza la publicidad y la transparencia en cuanto a los puestos vacantes, por tanto, será más atractivo para captar a los mejores trabajadores. Al mismo tiempo cortan estrategias clientelares que durante mucho tiempo han estado asentadas en el ámbito local. Si una situación geográfica o demográfica supone un hándicap para la atracción de talento, una buena organización y las garantías supondrán una ventaja.

V. Problemas y retos actuales en los pequeños municipios de la España rural

Poniendo el foco directamente en las normas o en la concreta actuación de la administración, se dan determinadas problemáticas —algunas de ellas casi endémicas— que implican una deficiente gestión de los recursos humanos en los pequeños municipios rurales.

1. El caramelo envenenado de las subvenciones para la contratación de personal

Al orden del día en la gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas se encuentra la contratación de personal con cargo a sub-

venciones procedentes de otras administraciones. Ante la falta de recursos económicos que padecen los pequeños municipios, por quienes debieran de proveerlos se ha desarrollado una política de concesión de subvenciones para financiar empleos temporales.

Se produce la contratación reiterada de personal para los mismos puestos de trabajo —o incluso sucesivamente la misma persona porque el proceso selectivo así lo provoca—, suponiendo un bálsamo para necesidades permanentes de las que adolece la Administración.

Es habitual ver estas subvenciones justificadas en el fomento del empleo joven, de personas mayores de 50 años, de fomento de la actividad turística, para la realización de actividades medioambientales... pero la mejor justificación de las mismas se produce en la necesidad de la administración de reforzar sus efectivos, por insuficientes o inexistentes. Determinadas subvenciones se corresponden con programas anuales, sin embargo, las consecuencias dañinas para la Administración permanecen en el tiempo. En ocasiones han sido el aliciente principal para la contratación en fraude, con las consiguientes quiebras de los principios constitucionales de acceso al empleo público.

El sistema deviene en ineficiente por su propia configuración. Los puestos cubiertos permanentemente mediante estas fórmulas temporales no han sido seleccionados con las garantías que se exigen para el personal indefinido o los funcionarios de carrera. Son procesos menos rigurosos, con menos exigencias, y las leyes de estabilización que periódicamente se aprueban permiten afirmar que son puerta de acceso para muchos trabajadores indefinidos. El sistema es una carga burocrática para la misma administración solicitante, «necesitando más personal que le permita seguir solicitando subvenciones para contratar más personal».

2. La organización de los servicios públicos en los pequeños municipios

Como ya se ha anticipado, no existe ninguna evidencia que sustente la existencia de una mejor forma de gestión de los servicios públicos. Habrá que determinar en cada servicio y en cada municipio concreto la mejor fórmula para la prestación de los mismos.

Una cualidad muy importante, y quizás la piedra angular de la prestación de servicios, es la calidad de los mismos que reciben los ciudadanos. Junto al criterio económico debe de incorporarse el criterio cualitativo, ausente en la actual regulación del régimen legal de prestación de los servicios públicos.

La gestión directa presenta una ventaja esencial frente a la gestión indirecta en cuanto al control de la calidad, pues está en manos de cada municipio determinarla en cada momento. Sin embargo, el encargo al sector privado dificulta controlar y garantizar en todo momento la correcta prestación.

Otra dificultad añadida que soportan los pequeños municipios rurales es la falta de interés económico en la realización de actividades en estos municipios, con mayores costes de estructura y un menor beneficio empresarial.

3. Una estructura normativa y administrativa compleja

La estructura organizativa que determina la LBRL no satisface para nada las necesidades de los pequeños municipios en cuanto a la adopción de acuerdos y la tan ansiada simplificación. Por un lado, una Alcaldía sobrecargada de funciones resolutorias supondría un riesgo jurídico elevado para la titular del órgano si no cuenta con el asesoramiento adecuado en cada asunto. Por otro lado, el funcionamiento de los órganos colegiados supone una dilación añadida en la toma de decisiones.

Es evidente que surge la necesidad de simplificar la administración local, e incluso que la propia administración local simplifique sus procedimientos. Lo esencial en un sistema de garantías pasa por la efectividad de las mismas, y no por la cantidad de trámites, a veces repetitivos y carentes de eficacia alguna.

4. La contratación administrativa de funciones reservadas

Existen determinados puestos de trabajo en todos los pequeños municipios que tiene que desempeñarse de forma imperativa por funcionarios de carrera porque ejercen funciones reservadas. Esta exigencia no siempre se respeta dado que la inadecuada configuración de la plantilla municipal, donde muchas veces el único funcionario es la persona titular del puesto de secretaría-intervención, no permite garantizar la realización de esas funciones con la debida independencia.

El problema recae en intentar suplir la carencia de estos funcionarios mediante la contratación administrativa de servicios, dinámica recurrente en trabajos técnicos. El artículo 17 LCSP y el 9.2 del TREBEP son tajantes en cuanto a la prohibición de contratar servicios para tareas que impliquen el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales. No cabe, por tanto, que un arquitecto que realiza funciones inspectoras o informa licencias urbanísticas esté externalizado mediante un contrato de servicios.

La STS 2024/2024 sienta también doctrina casacional al determinar que están vedadas la elaboración de las RPT u otras normas de gestión del personal mediante un contrato de servicios o encargos a medios propios¹⁰. La

10 Sentencia del Tribunal Supremo 2024/2024, de 19 de diciembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2024:6328 (ponente D. Pablo María Lucas Murillo De la Cueva).

dirección efectiva y el control del procedimiento deben quedar salvaguardadas por la intervención del personal funcionario de la Administración porque entra dentro del ejercicio de las facultades de autoorganización.

5. Las sombras sobre los procesos selectivos en los pequeños municipios

La gestión y ejecución de los procesos selectivos es otro de los elementos que presenta una deficiente gestión de los recursos humanos en los pequeños municipios. Hoy día se pueden encontrar ejemplos de tribunales formados por personal político, pruebas convocadas a las 8:30 de la mañana, que no se da la debida transparencia a los actos o las garantías en el procedimiento se dan como un mero trámite, sin aplicación efectiva. La administración local no ha conseguido desalojar completamente estos males que históricamente la han caracterizado.

Mientras no se despojen estas prácticas, la mayoría a todas luces contrarias a nuestro ordenamiento jurídico, no se puede pretender atraer a candidatos cualificados que puedan desarrollar su actividad en beneficio del territorio.

In sensu contrario, en el desarrollo de procesos selectivos se propone instaurar buenas prácticas que incentiven la concurrencia de los mejores aspirantes: publicidad de las bases de forma íntegra en los boletines oficiales y otros trámites de los procesos selectivos; ejecución en plazo de las ofertas de empleo público; tribunales compuestos por personal externo a la administración convocante; señalamiento de pruebas en fechas accesibles para los aspirantes; garantías en la integridad y publicidad de los ejercicios y correcciones...

Además, pueden introducirse nuevas fórmulas de ejecución de los procesos selectivos del personal al servicio de los pequeños municipios. Un hándicap para los opositores es la falta de continuidad en las convocatorias y la necesidad de acudir independientemente a cada ayuntamiento para concurrir en procesos selectivos de igual naturaleza. Esto genera un coste de oportunidad mayor al de prepararse para el mismo grupo profesional en otra administración. La implicación de diputaciones y administración autonómica puede permitir el desarrollo de nuevos sistemas más eficientes.

6. Carrera vertical y movilidad del personal

La estructura de los pequeños ayuntamientos no permite desarrollar una carrera vertical en la propia organización. Esta es una dificultad difícilmente salvable pero que puede ser paliada con una correcta configuración inicial de la plantilla.

La movilidad voluntaria del personal entre administraciones conllevaría un mayor atractivo en el empleo de los municipios rurales. Algunas normas

autonómicas, como la LEPEG, en su artículo 86 garantizan el derecho a la movilidad voluntaria conforme a los procedimientos previstos en la misma. Con el régimen jurídico actual del TREBEP y las leyes autonómicas de función pública es prácticamente imposible poder desempeñar un puesto de trabajo en una administración distinta a la entidad local en la que se ha conseguido la plaza inicialmente.

A través de la permuta de puestos de trabajo podría satisfacerse esa necesidad, ya que en muchos casos las consecuencias son positivas para todas las partes implicadas y para el interés general. Para implementar esta medida sería necesario un marco normativo adaptado a la necesidad de los municipios rurales que posibilite la movilidad del personal a través de la permuta. La figura se regula actualmente a través de las pocas normas autonómicas que la han desarrollado o supletoriamente, acudiendo al artículo 98 del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, normas poco adaptadas a las necesidades de movilidad de personal de los pequeños municipios.

7. Problemas transversales con influencia en la gestión de los recursos humanos

Un elemento que lastra la gestión de los recursos humanos en los pequeños municipios es la precarización del empleo público, la cual ha provocado una menor atracción del talento a las administraciones locales. El criterio económico parece haberse impuesto, negando a los pequeños municipios la posibilidad de contar con los mejores trabajadores.

La vivienda es otro de los retos que diferentes administraciones deben afrontar en los pequeños municipios. La existencia de inmuebles disponibles o servicios de alojamiento facilita la atracción de empleados públicos al municipio e incluso la mayor oferta de operadores privados dispuestos a trabajar en los mismos.

Si en algo debe fundamentarse la existencia de múltiples administraciones, esto debe ser la ventaja que aporta cada una en los diferentes niveles de actuación que desempeñan. La colaboración institucional es imprescindible para, en primer lugar, estructurar correctamente las competencias que posee cada administración y, en segundo lugar, colaborar para encontrar la mejor fórmula de prestación de servicios.

Un elemento no normativo que permitiría atraer talento a la Administración Local y, por ende, a los pequeños municipios rurales sería la implantación de una cultura corporativa que refuerce el talento de quien presta servicios en estas administraciones. El cuerpo de funcionarios con habilitación de carácter nacional es el elemento central sobre el cual pivotar la construcción de administraciones profesionales que consigan dejar a un lado sombras pasadas construyendo una carrera de prestigio al servicio de las mismas.

Frente a los defectos que particularmente caracterizan la organización del empleo público en los pequeños municipios, algunos ya referidos expresamente aquí, se han puesto en marcha diferentes iniciativas y cambios con efectos positivos para la ordenación de los recursos humanos.

Un ejemplo reseñable en cuanto a la atracción de talento joven es el Programa Campus Rural desarrollado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el marco del Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico (Eje 5). La memoria publicada por el Ministerio evidencia un crecimiento del 46 % en el número de estudiantes solicitantes, cifra pareja al incremento del 43 % en el número de entidades solicitantes. Del mismo puede derivar un interés en desempeñar un puesto de trabajo en las administraciones locales rurales.

Otra fórmula que se ha reportado eficaz para avanzar en la consecución de objetivos en la organización de los recursos humanos es la transferencia de fondos condicionados a la ordenación del personal —a la existencia de una RPT o planes de ordenación de recursos humanos...—. Esta vía fue la articulada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 cuando condiciona la autorización de una tasa extraordinaria de reposición de efectivos a su justificación mediante «el instrumento de planificación plurianual, con el cual deberán contar».

VI. Conclusiones

La confluencia de diversos factores ha ocasionado que en la actualidad nos encontremos con una ineficiente organización de los recursos humanos en los pequeños municipios rurales. Por una parte, tenemos las malas prácticas que aún perviven en la administración y por otra un régimen jurídico inapropiado y burocrático que no está pensado para el correcto funcionamiento de los pequeños municipios.

Debido a los diferentes resultados de la configuración de la planta local española será difícil adaptar una normativa única a todo el territorio, pudiendo quedar este margen en manos de las comunidades autónomas para que desarrollen una normativa eficaz en sus territorios.

En lo que respecta a la configuración de los recursos humanos, el régimen general para la composición de las plantillas de empleados públicos en los pequeños municipios debe ser el de funcionarios públicos. Se atajará con este modelo diversas fallas imperantes hasta la fecha.

En cuanto a los instrumentos organizativos recogidos en la legislación vigente, cabe reseñar su importancia y sus beneficios para las entidades locales que los han implementado. No obstante, su elaboración debe ir acompañada de otras buenas prácticas para configurar un escenario bien estructurado y que atraiga talento.

Los recursos humanos que prestan servicios en los municipios rurales son un elemento esencial en las políticas que tomen acción para revertir el reto demográfico. El necesario cambio de paradigma en la situación de los municipios rurales implica una transformación profunda, en la cual podemos incluir la organización de los recursos humanos.

VII. Bibliografía

BEL, G. Y WARNER, M., «Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies», in *Resources Conservation and Recycling*, vol. 52, 2008, pp. 1337-1348.

CASTRO BERMEJO, C. «Marco jurídico de la parroquia rural en Galicia», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 276, 1998, pp. 179-202.

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, *Informe sobre la Estructura de Personal de las Entidades Locales de Galicia*, 2015.

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, *Informe sobre las medias para abordar el reto demográfico en los municipios de menor población*, Actuación 1702023-07, 2024.

DIAZ GAVELA, I. L., ARADAS GARCÍA, F., «La permuta en la administración local», en *CEMCI*, núm. 33, 2017, pp. 1-17.

FERREIRO SEOANE, F. J., AMOEDO SOUTO, C. y MIGUÉNS REFOJO, V., «La elaboración de las RPT en el ámbito local: una propuesta de revisión teórica y metodológica», en *Iustel*, núm. 58, 2021, pp. 1-29.

GAMERO CASADO, E. «La delimitación de funciones entre las distintas clases de personal», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 116, 2023, pp. 47-93.

GARCÍA ÁLVAREZ, G. «Potestades y actos administrativos. régimen jurídico, revisión y recursos», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2022, pp. 238-264.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Madrid, 2024.

Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005.

LOSA MUÑIZ, V. «La gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL): su realidad y posibilidades de mejora», en *Documentación Administrativa*, núm.11, 2023, pp.56-69.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2019.

- SÁNCHEZ MORÓN, M.**, *Derecho De La Función Pública*, Tecnos, Madrid, 2021.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A.**, «Municipios, constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro», en *Estudios de Deusto, Revista de Derecho Público*, vol. 71, núm. 2, 2023, pp. 225-258.
- WOLLMANN, H.**, «La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un “retorno” a las gestiones públicas/municipales?», en *Estudios de Derecho Local*, núm. 31, 2013, pp. 70-80.

CAPÍTULO X

EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL ESTATUTO MARCO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD, «PARACETAMOL Y MUCHA AGUA»

José Sánchez Hernández¹

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA LENTA «AGONÍA» DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. III. UN MODELO DE ORGANIZACIÓN ASISTENCIAL EN «BRADIPNEA». IV. EL «TINITUS» DEL PERSONAL SANITARIO: LAS NUEVE POLÉMICAS MEDIDAS. V. SANIDAD RURAL, ENTRE «HIPOXIA» Y ABANDONO. VI. UNA CONCLUSIÓN Y CUATRO SOLUCIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

El pasado 22 de enero de 2025 la ministra de Sanidad, Mónica García, retoma, tras más de dos años desde su presentación, las negociaciones sobre el discutible Anteproyecto de Ley del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud², en pro, como afirma, de un mejor «funcionamiento, modernización y dignificación de nuestro sistema sanitario»³

1 Investigador predoctoral y docente colaborador en la Universidad de Salamanca. Código orcid: orcid.org/0009-0001-6755-4329.

2 Disponible en https://www.cesmtenerife.com/app/download/26998209/APL_Estatuto_Marco_09.01.2025_FSES.pdf [Fecha de consulta: 28 de abril de 2025].

3 Sitio web: <https://www.youtube.com/watch?v=4-XfBRbDz1Y> [Fecha de consulta: 28 de abril de 2025].

como una deuda que se debía a los profesionales de la salud, en especial, tras el sobreesfuerzo generado tras la COVID-19⁴, y teniendo como eje central al paciente. El texto normativo fue presentado en enero de este año bajo el propósito de actualizar el marco legislativo vigente desde 2003⁵, adaptarlo a las nuevas realidades sociales, tecnológicas y profesionales del sistema sanitario público y corregir la estabilidad laboral, la redefinición de las categorías profesionales, el impulso de la formación continua y el refuerzo de los mecanismos de participación de los profesionales en la gestión sanitaria.

Abordando cuestiones históricamente reclamadas por el personal estatutario, como la movilidad voluntaria, la carrera profesional homogénea en todo el Estado y una mayor protección frente a la precariedad y temporalidad laborales, el texto no ha estado exento de críticas, bien porque para muchos cuenta con una gran carga ideológica, o bien porque para otros no aborda con la suficiente profundidad los problemas estructurales de nuestro sistema sanitario, quedándose en medidas parciales que no garantizan una mejora real y sostenida en las condiciones laborales ni en la calidad del servicio público.

Múltiples colectivos, agrupaciones profesionales y sindicatos han expresado, en ese sentido, su preocupación por la falta de concreción en aspectos clave, como los criterios para la evaluación del desempeño, el nuevo régimen de clasificación profesional, el estado en el que quedan las guardias y su inclusión, o no, a efectos de descanso o régimen de jubilación, o la posible recentralización de competencias que ahora pertenecen a las comunidades autónomas. En el momento en que se escriben estas palabras, abril de 2025, la situación pasa por un escenario de incertidumbre y tensión moderada entre el Ministerio de Sanidad y los distintos actores implicados. Si bien se han retomado las mesas de diálogo y se han abierto canales de consulta con los principales sindicatos del sector, la lejanía de un consenso sólido no permite vislumbrar una aprobación inmediata del texto. A mayores el calendario legislativo y la posible fragmentación política dificultan que la tramitación de la ley avance con rapidez, dejando en el aire el futuro de una reforma que, pese a su potencial transformador, aún genera más preguntas que respuestas.

4 Durante la pandemia de COVID-19, el personal sanitario no solo enfrentó un agotamiento físico extremo, sino también una carga emocional y psicológica sin precedentes, llevando su vocación hasta el límite del sacrificio humano. Más información en MONTES BERGES, B. y otros, «Efectos psicológicos de la pandemia COVID 19 en el personal del ámbito sanitario», en *Enfermería global: revista electrónica trimestral de enfermería*, vol. 20, núm. 2, pp. 254-282.

5 Más información en GARCÍA NINET, J.I., «Antecedentes o precedentes del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud», en *DS: Derecho y salud*, vol. 15, núm. extra 3, 2007 (Ejemplar dedicado a: A propósito del Estatuto Marco: cinco estudios), pp. 1-22.

Y, en esas circunstancias, la sanidad rural continúa siendo una de las grandes olvidadas del debate⁶, donde la falta de recursos, la dispersión geográfica y la escasa cobertura de profesionales continúan siendo obstáculos sin respuesta efectiva. A pesar de que la reforma promete una mejora global del sistema, las necesidades específicas de los entornos rurales no han sido abordadas de forma clara ni prioritaria en el Anteproyecto. La escasez de profesionales, la falta de incentivos para trabajar en zonas despobladas o la progresiva reducción de servicios asistenciales siguen siendo realidades palpables para miles de ciudadanos. Sin medidas concretas de discriminación positiva —como mejores condiciones laborales, incentivos económicos o fórmulas de estabilidad específicas para zonas de difícil cobertura—, el nuevo Estatuto Marco no hará más que perpetuar la existente brecha sanitaria entre el mundo urbano y el rural. Si a ello se le suma la carencia de infraestructuras y de recursos humanos, hablar de desarrollo profesional o movilidad horizontal suena, para muchos profesionales, más a promesa vacía que a posibilidad real.

La presente investigación busca, en primer lugar, concretar las medidas principales contempladas en el Anteproyecto de reforma del Estatuto Marco que afectan al conjunto del personal estatutario, con especial atención a aquellas vinculadas a la carrera profesional, la jornada o la estabilidad laborales. En segundo lugar, pretende analizar en qué medida dichas propuestas responden a las particularidades de la sanidad en entornos rurales, identificando posibles carencias, omisiones o desequilibrios en su planteamiento. Con un enfoque crítico y fundamentado sobre la capacidad real del nuevo marco normativo, busca contribuir, como *ultima ratio*, al debate sobre la equidad territorial en el acceso a la sanidad pública, subrayando la necesidad de integrar criterios de discriminación positiva que garanticen condiciones dignas y sostenibles para quienes habitan en las zonas rurales de nuestro país y comprenden el casi 16 % de la población española. ¿Es este el Estado del bienestar que queremos?

II. La lenta «agonía» del sistema nacional de salud

Lo que durante décadas fue uno de los pilares del Estado del bienestar en España atraviesa, sin duda, una de sus etapas más críticas. El Sistema Nacional de Salud (SNS), como modelo organizativo especial que pretende un funcionamiento armónico y coordinado (*vid.* Exposición de Motivos) se

6 Ya lo era en la Ley 55/2003, siguiendo a PALOMAR OLMEDA, A. y otros, *Comentarios a la Ley 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

tambalea entre la sobrecarga estructural, la precariedad laboral, la falta de recursos y una gestión política incapaz de responder a los retos del presente, y que cambia cual suerte de partido improvisado sobre un tablero en constante movimiento. Cada cambio de gobierno reescribe las reglas, sin una estrategia uniforme de largo plazo, sin continuidad ni visión. Lejos de encontrar una estabilidad, el personal sanitario se ve atrapado en un sistema que los utiliza como piezas intercambiables: hoy en un centro de atención primaria saturado, mañana en una guardia de 24 horas impuesta por razones de servicio, pasado en una zona rural remota a la que nadie quiere ir por falta de atractivo, después acumulando una peonada o módulo en turno de tarde a fin de rebajar las extensas listas de espera y por un concepto económico insignificante.

Lejos de una atención personalizada y con una presumida dignidad del paciente en muchos casos inexistente, bajo el ideal de una sanidad pública, universal y de calidad el personal sanitario lucha a contracorriente bajo una lógica de productividad, presión y tiempos cronometrados, agendas saturadas, mínimos tiempos de atención por paciente, una ratio médico-paciente desproporcionada y un sinfín de tareas administrativas que substraen el tiempo de una atención directa y convierten el trabajo diario en un reto que va más allá de lo humano. Un diagnóstico integral, la escucha empática o el tratamiento personalizado pasa a un segundo plano; el modelo ideal se desvanece frente a estadísticas, métricas y cuotas de eficiencia. El médico se convierte más que en un profesional de la salud, en un gestor y fiscalizador en tiempos, recursos y resultados medibles. La consulta ya no es un espacio de encuentro humano, sino una línea de ensamblaje donde cada paciente es un caso que debe resolverse en minutos. El médico atiende a razón de 30-50 pacientes diarios (los especialistas, a razón de 20-25), dotando a cada uno de ellos un tiempo medio de entre 5-7 minutos, lo que convierte, a veces, la situación en una dinámica asistencial marcada por la prisa, la falta de empatía y escucha activa o de exploración profunda.

Un Sistema Nacional de Salud agónico que sobrevive gracias al esfuerzo sobrehumano de sus profesionales, desgastados por más de cuatro décadas de políticas públicas que no han sabido adaptarse a los tiempos, no han apostado por la sostenibilidad ni por una visión a largo plazo, y que han dejado a su paso un sistema obsoleto, saturado y en firme aprieto. Por una parte, el agotamiento físico y emocional es constante, y la gestión política aplaza, una y otra vez, lo inevitable. Por otra, la incapacidad de atraer y retener talento, una asignatura pendiente, y la formación de los residentes, empañada por turnos extenuantes, sobrecarga de trabajo y falta de supervisión adecuada, que culmina por su desgaste temprano y por una dependencia del funcionamiento de los servicios de urgencia hospitalarios cual círculo vicioso que debilita estructuralmente al sistema sanitario. La formación, que debería ser un pilar sólido para garantizar la calidad asis-

tencial futura, se convierte así en un proceso de supervivencia más que de aprendizaje.

La pandemia de la COVID-19 expuso de la manera más cruda posible las debilidades estructurales de nuestro sistema sanitario: plantillas infradotadas, profesionales exhaustos⁷, brechas territoriales crecientes y un modelo desbordado. La crisis sanitaria, en lugar de servir como catalizador para la transformación profunda que urgía el sector, evidenció esa falta de recursos, económicos y humanos, y perpetuó la deficiencia organizativa. Turnos interminables, sobrecarga de pacientes, falta de equipos de protección adecuados y ausencia de un apoyo logístico acorde sumió al sistema a una crisis aún más profunda. Entonces se perdió una ocasión única para invertir en recursos, mejorar las condiciones laborales y modernizar la gestión sanitaria: del fermento hacia un cambio real se optó por parches y soluciones temporales, entre otras por la activación del Anteproyecto de Ley del Estatuto Marco del personal estatutario, que, lejos de representar un avance estructural, se ha quedado en una reforma superficial que no aborda los problemas de fondo.

Retomando la pregunta anterior, ¿es este el Estado del bienestar que queremos?, necesariamente tenemos que traer a colación los principios de igualdad y cohesión territorial. El que habita en las zonas rurales conoce del acceso limitado, fragmentado o directamente inexistente de los servicios sanitarios esenciales. Esta realidad no es excepcional ni anecdótica: recorrer decenas de kilómetros para una simple consulta médica, urgencias disponibles, con suerte, en horario restringido, el centro de salud transformado en consultorio sin personal médico estable, campañas de cribado o prevención sin la frecuencia requerida, falta de especialistas... Evidentemente estas deficiencias reflejan una desigualdad estructural que pone en evidencia la brecha que sigue existiendo entre el mundo urbano y rural en cuanto al acceso a la sanidad, y agrava la percepción de abandono y falta de equidad en el sistema público sanitario.

Esta investigación va un paso más allá, pues no solo pretende aportar una lectura técnica del Anteproyecto y de sus principales medidas, sino de interpelar al discurso político y social que lo sustenta. Hablar de sanidad pública no puede reducirse a una cuestión de normas o recursos, es una apuesta ética y política por un modelo de país que no deje a nadie atrás. La sanidad rural actúa como un termómetro claro de hasta qué punto estamos dispuestos a defender un sistema verdaderamente universal, equitativo y cohesionado; es la asignatura pendiente que revela las grietas más profundas del modelo actual.

7 LEÓN GAVILANRES, E. y otros, «Estado Emocional del Personal Sanitario por Covid 19. Un estudio piloto», en *Más Vida: Revista de Ciencias de la Salud*, vol. 4, núm. 4, 2022, pp. 148-158.

III. Un modelo de organización asistencial en «bradipnea»

Aunque presentado el Anteproyecto de Ley como un paso necesario hacia la modernización del sistema y una oportunidad para saldar la deuda con los profesionales, son más sus sombras que sus luces, debido a que adolece de ambición transformadora y evita afrontar los problemas estructurales que arrastra el sistema de salud desde hace años. Para el medio rural directamente es insuficiente: la falta de planificación específica para zonas de difícil cobertura, la escasa dotación de recursos y la continua subestimación de las particularidades locales hacen que el texto se perciba como una respuesta exigua.

Por otra parte, podemos asemejar el actual modelo de organización asistencial a una condición médica de «bradipnea» para ilustrar gráficamente una gestión sanitaria que no es capaz de responder con la celeridad necesaria ni de adaptarse a las demandas sociales y profesionales actuales. La estructura asistencial respira de forma lenta y descompasada⁸, incapaz de adaptarse al ritmo acelerado de la demanda social, colapsado por la ineficiencia de la administración donde las decisiones se toman a un ritmo pausado, casi inerte. La falta de flexibilidad, la excesiva burocracia y la incapacidad de anticiparse a los cambios hacen que el sistema asistencial se mueva a una velocidad incompatible con la urgencia de los tiempos: listas de espera interminables, falta de atención personalizada, un personal sanitario exhausto, procedimientos arcaicos y protocolos desactualizados...

Atrapado en una suerte de parálisis, donde cada intento de mejora se ve obstaculizado por una lentitud administrativa, el modelo de organización asistencial se fragmenta sin un plan claro, atomizado, desconectado del paciente. El loable Anteproyecto de Ley del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, reactivado en enero de 2025, pretende acabar con el coloso lento que ha caracterizado al sistema sanitario durante cuatro décadas, pero su anheloso decálogo de medidas corre la suerte de quedar atrapado en la misma inercia que lo ha hecho el sistema sanitario durante más de cuarenta años. La falta de concreción del plan y la existencia de ambiguos detalles han diluido su impacto real: propuestas como la jornada obligatoria en franjas fijas (de 07:00 a 22:00 horas), la imposición de guardias para todo el personal médico o la ausencia de reconocimiento de las horas extras y guardias, dibujan un escenario más autoritario que reformista.

En el fondo, lo que se percibe no es una reforma al servicio de quienes sostienen el sistema con su esfuerzo diario, sino un intento de imponer control sobre un personal cada vez más desmotivado y desprotegido. Tampoco se trata de camelar a los profesionales sanitarios con discursos vacíos o gestos

8 ASÍS BABIN VICH, DE F., «Organización de los servicios de salud pública en España. Modelos organizativos. El modelo de la Comunidad de Madrid», en *Revista de administración sanitaria siglo XXI*, vol. 2, núm. 2, 2004, pp. 263-272.

simbólicos, sino de dignificar su labor con hechos concretos. Mientras tanto, la sanidad rural agoniza en silencio, olvidada una vez más en las agendas públicas, y reducida, en muchos casos, a una receta muy común: «Aspirina para el dolor de cabeza». Las soluciones reales siguen sin llegar, y lo que está en juego no es solo la dignidad laboral del personal sanitario⁹, sino la salud y el bienestar de toda la ciudadanía.

Y sí, un modelo asistencial en bradipnea, síntoma ni mucho menos aislado, porque de todo el conjunto factores hay una afección particular sobre el bienestar global del paciente. Recordemos que la legislación sanitaria está profundamente orientada, primero, hacia la protección del paciente y el aseguramiento de su bienestar integra, asegurando su acceso a los mejores tratamientos, su derecho a la información, y la protección de su privacidad y autonomía; y segundo, a que todos los pacientes, sin importar su situación económica, social o geográfica, tengan acceso a los mismos estándares de cuidado y tratamiento. Esto implica que las políticas públicas de salud sean diseñadas para reducir las barreras económicas y geográficas que puedan existir, de manera que ninguna persona se vea privada de la atención necesaria por factores externos.

El Anteproyecto, en su redacción actual, no responde a la necesidad urgente ni de una atención accesible, oportuna y de calidad ni de un modelo asistencial que se enfoque en la personalización del tratamiento, la integración de tecnologías de monitoreo remoto o la colaboración estrecha entre los distintos niveles de atención.

IV. El «tinnitus» del personal sanitario: las nueve polémicas medidas

Las iniciativas planteadas ya desde el primer borrador de Anteproyecto han provocado un notable descontento entre los profesionales de la salud. Varias de ellas se perciben como un retroceso, otras carecen de claror, y algunas resultan del todo infructíferas. El malestar no nace solo del contenido específico de las medidas, sino del modo en que han sido concebidas: sin una consulta real con los profesionales implicados, como si se tratara de decisiones tomadas desde un despacho, ajenas al pulso diario de hospitales, centros de salud y servicios de urgencia, y sin una participación negociada de los sindicatos (que desde marzo del presente año ya parece ir cambiando). La desconexión entre quienes legislan y quienes sostienen el sistema de salud ha agudizado esa sensación de abandono, al punto de que ha terminado interpretándose como una amenaza velada a la dignidad profesional, al juicio clínico

⁹ Interesante el estudio de TORRES MACHO, J. y otros, «Gestión clínica: bases fundamentales y organización», en *Archivos españoles de urología*, Tomo 68, núm. 1, 2015, pp. 6-13.

y a la calidad asistencial. El hecho de obligar a realizar guardias o a no poder simultanear sanidad pública y privada abre la veda hacia una especie de círculo vicioso de desajustes que termina perjudicando a todos los involucrados.

En lugar de construir puentes, el Anteproyecto parece haber levantado un muro por culpa de un enfoque vertical y desconectado del sector que refuerza sensación de alienación y desconfianza. Y lo más preocupante no es solo el contenido de las medidas, sino esa pérdida de confianza que culmina en una fatiga institucional que se suma al desgaste emocional acumulado en los últimos años. Se cuenta con el precedente de la pandemia de la COVID-19 en la que el personal sanitario se quedó desprotegido lidiando en condiciones extremas, con una carga de trabajo desmesurada y una exposición al riesgo sin las garantías adecuadas. Lejos de un merecido reconocimiento el texto añade iniciativas que, en lugar de aliviar la carga del personal sanitario, la agudizan. Son nueve las medidas que han generado un fuerte resquemor entre el personal, creando una especie de «tinnitus», ese zumbido constante de frustración que no se apaga, y que pasamos a detallarlas.

La clasificación del personal estatutario viene contemplada en el capítulo I del título I (artículos 5 y siguientes), primero, diferenciando en función del título exigido para el ingreso entre facultativos, diplomados y técnicos sanitarios (y estos últimos, entre técnicos y técnicos superiores); y segundo, clasificando al personal estatutario con titulaciones en ciencias de la salud sin tener en cuenta la función desarrollada. Por ejemplo, según esta nueva clasificación los nuevos facultativos especialistas en radiofísica hospitalaria quedarían clasificados en el denominado grupo 7, «perdiendo la máxima categoría que ostentan en el esquema de clasificación actualmente vigente, y provocando una situación anómala en la que convivan especialistas de distinta categoría profesional, aunque con idéntico grado de responsabilidad»¹⁰. Lo mismo ocurre con los dentistas, a quienes únicamente se les reserva el grupo 8 si cuentan con un título de especialista o doctorado; o con los técnicos superiores sanitarios quienes *de facto* ven retrocedida su situación al seguir sin contar con el grupo funcional B.

Bajo la apariencia de una racionalización administrativa, el texto propone una categorización que reduce la complejidad del sistema sanitario a un esquema simplificado que no reconoce las especificidades de cada perfil profesional (por ejemplo, mediante equivalencia de los 6, 7 y 8 al grupo A1). Lejos de facilitar la gestión o el reconocimiento profesional mediante la creación de un verdadero grupo A1+, esta reestructuración amenaza con invisibilizar funciones esenciales, diluir responsabilidades y crear ambigüedades en la cadena de mando. El intento de homogeneizar funciones, competencias y niveles de responsabilidad no tiene en cuenta la evolución formativa, la carga

10 Sitio web: <https://www.sepr.es/comunicacion/noticias/noticias-sepr/1438-la-postura-de-la-sepr-sobre-el-anteproyecto-de-ley-del-estatuto-marco-del-personal-estatutario-de-los-servicios-de-salud> [Fecha de consulta: 28 de abril de 2025].

asistencial ni las condiciones particulares que definen el trabajo de cada colectivo. La medida, lejos de ser neutra, tiene efectos regresivos en el reconocimiento profesional, especialmente en categorías intermedias y técnicas, que ya arrastran un déficit histórico de visibilidad y valoración.

La segunda de ellas hace las veces de imposición de una franja obligatoria de jornada laboral de carácter ordinario mediante norma, pacto, acuerdo o programación funcional de cada centro sanitario (que puede abarcar desde las 7:00 hasta las 22:00 horas). El artículo 47 del Anteproyecto es taxativo al respecto y de una rigidez innecesaria que ignora la diversidad de especialidades y necesidades asistenciales, afectando a la conciliación y a la organización interna de los centros. La certeza resulta particularmente alarmante cuando se analiza el impacto que esta medida podría tener en la práctica real. Por su parte, la rigidez del artículo 46 no solo desatiende la heterogeneidad del ejercicio profesional —donde no es lo mismo una consulta de atención primaria que una unidad de cuidados intensivos o un servicio de salud mental comunitaria—, sino que introduce una lógica de gestión que parece priorizar la cobertura horaria sobre la calidad asistencial y que no cuenta con incentivos, pues la jornada complementaria no tendrá en ningún caso la condición ni el tratamiento establecido para las horas extraordinarias

Imponer una franja laboral tan amplia, sin contemplar los matices operativos y humanos de cada especialidad, amenaza con erosionar un equilibrio ya precario entre vida personal y exigencias profesionales. Intentar «parchear» la situación de las listas de espera mediante la ampliación de horarios laborales no resuelve el problema de fondo: la acumulación de pacientes en las listas de espera es un síntoma de deficiencias estructurales dentro del sistema de salud, más de gestión y eficiencia operativa que de falta de trabajo. En la práctica, se corre el riesgo de forzar turnos y horarios de difícil compatibilidad con la vida familiar, aumentando el riesgo de agotamiento, rotación y desmotivación entre profesionales que ya vienen soportando una sobrecarga sostenida. Y motiva una huida hacia el sector privado, que ofrece mejores condiciones laborales, salarios más altos y una mayor flexibilidad, lo que agrava la escasez de personal en el sector público. Más aún, delegar en cada centro la posibilidad de establecer estos tramos por «programación funcional» abre la puerta a una aplicación arbitraria, sujeta a criterios organizativos poco transparentes o condicionados por carencias estructurales. Lo que se presenta como una medida de eficiencia, se convierte en instrumento de presión que, lejos de mejorar esa gestión del tiempo, termina deteriorando tanto las condiciones laborales como la calidad del servicio.

Por su parte, la tercera medida radica en la obligatoriedad de realizar guardias para todo el personal, sin distinción de edad, especialidad o situación personal, bajo el pretexto de reducir las guardias (de 24 a 17 horas), cualitativa y cuantitativamente, que no podrán pasar al saco de las horas ordinarias. El título VIII del Anteproyecto no establece una limitación clara a su obligatoriedad, que se mantiene hasta los 55 años, prolongando así una exigencia física y

mental que en muchos casos resulta insostenible con el paso del tiempo. Esto genera una incertidumbre jurídica al dificultar la planificación a largo plazo de la carrera y salud laboral del profesional sanitario en cuestión. Además de esa exigencia física y mental, aunque se fija una duración máxima de 17 horas por guardia esta aparente limitación viene acompañada de medidas que diluyen su efectividad: la reducción de la jornada previa debe ser posteriormente recuperada, y lo mismo ocurre con el descanso obligatorio tras la guardia. En la práctica esta cuarta medida se impone una lógica de «compensación recuperable» que ignora el desgaste real asociado a este tipo de jornadas extendidas. A esto se suma un agravio estructural: el tiempo trabajado durante las guardias no computa a efectos de jubilación. Esto significa que, a lo largo de su trayectoria, un médico puede acumular hasta cuatro años completos en horas de guardia que no se verán reflejados en su historial de cotización. Si consideramos además que el acceso a la profesión médica suele producirse a una edad más tardía debido a la larga formación requerida, el perjuicio en términos de derechos laborales y de pensión se acentúa aún más.

La quinta iniciativa, ampliamente cuestionada por el colectivo sanitario, impone una práctica difícilmente justificable desde el punto de vista de la salud laboral: las guardias de presencia física —ya de por sí mal retribuidas— no darán lugar a la libranza del día siguiente. No solo se niega el necesario descanso tras una jornada prolongada, sino que, además, se impone su recuperación posterior, como si el desgaste físico y mental pudiera resolverse con simples ajustes de calendario o fueran decisiones programadas. Esta decisión de los artículos 50 y 57 contraviene principios fundamentales sobre salud laboral: el descanso no es un privilegio, sino una obligación legal para preservar la integridad del trabajador y la seguridad del paciente. No se puede ignorar que, tras una guardia de 17 horas (o de 24 en festivos y fines de semana) y con picos de alta presión asistencial especialmente en los turnos de noche, el estado físico y cognitivo del profesional se ve comprometido. Obligar a recuperar ese supuesto «descanso» en otro momento, como si fuese una cuestión contable y no biológica, supone un enfoque marcadamente tecnocrático que margina por completo la perspectiva de la salud laboral.

La implicación es doblemente perjudicial: por un lado, se impone una sobrecarga que mina la sostenibilidad física y emocional del trabajador sanitario¹¹; por otro, se introducen riesgos evidentes para la calidad de la atención, ya que la fatiga acumulada se ha relacionado directamente con errores clínicos, menor capacidad de respuesta y un deterioro en la toma de decisiones. En un contexto en el que se espera del personal una entrega vocacional, esta medida lanza un mensaje desalentador: el descanso no se respeta, la fatiga se ignora y el esfuerzo adicional se invisibiliza. Lejos de reconocer el

11 GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J. M., «El tiempo de trabajo del personal estatutario con jornada complementaria: la guardia y la “salida de guardia”», en *DS: Derecho y salud*, vol. 24, núm. Extra 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: XXIII Congreso “Derecho y salud”: Sistema de salud: novedades y desafíos), pp. 312-320.

sacrificio implícito en cada guardia, el marco normativo lo despoja de valor legal y humano, institucionalizando el agotamiento como parte del sistema. La guardia termina por institucionalizar el agotamiento de los profesionales, deshumanizando el esfuerzo y poniendo en riesgo tanto su bienestar como la calidad de la atención brindada, añadiendo que, además, está infrapagada, lo que agrava aún más la desmotivación, la falta de conciliación familiar o el desgaste emocional del personal sanitario.

A esta regresión se suma una sexta injusticia de fondo: ni las horas extras ni las guardias (ni de presencia ni localizadas) contarán como tiempo trabajado a efectos de cotización o reconocimiento económico. En términos prácticos, esto significa que una parte significativa del esfuerzo real que el personal sanitario dedica a su labor queda fuera del sistema de derechos. Una forma de trabajo invisible que no solo desgasta, sino que tampoco se traduce en retribuciones dignas ni en seguridad futura. Quienes vivimos de cerca esta realidad sabemos que no se trata de una cuestión administrativa menor, pues la guardia localizada perturba en gran medida la vida personal, el descanso fáctico y la capacidad de desconexión del profesional, máxime cuando en ciertos centros hospitalarios, como, por ejemplo, en el Servicio de Otorrinolaringología del Hospital Virgen de la Concha (Zamora) se acumulan dos o tres días de guardias consecutivas; o, en el caso de ciertas especialidades, como Cardiovascular del Hospital Universitario de Salamanca, hasta diez días (incluso, quince en algunos meses), en primera o segunda llamada, computados en un mes natural.

Estar localizable implica una disponibilidad constante, una interrupción potencial del tiempo libre y una tensión sostenida que, aunque no siempre se traduzca en actividad asistencial efectiva, condiciona profundamente la vida fuera del trabajo. La modalidad de guardia localizada continúa sin estar adecuadamente reconocida ni retribuida (por ejemplo, el SACyL la retribuye con la mitad del importe recibido por guardia presencial), y mucho menos contemplada en términos de su impacto psicosocial, pues recordemos, aunque el profesional no se encuentra físicamente en el centro de trabajo, la obligación de estar disponible las veinticuatro horas para atender urgencias y acudir en un mínimo periodo de tiempo (recomendados quince minutos) genera un estado de alerta constante. La omisión de este aspecto en el Anteproyecto refuerza una narrativa que minimiza el esfuerzo invisible que sostiene el funcionamiento continuo del sistema sanitario. En lugar de dignificar esta disponibilidad permanente, se normaliza como un peaje inherente a la profesión, lo que supone una forma sutil pero constante de precarización.

Como séptima decisión el texto incorpora la evaluación calificativa vinculada a la productividad o retribución complementaria de carácter variable (artículos 62 y siguientes), una propuesta que ha generado una notable inquietud entre los profesionales. Si bien la evaluación del desempeño puede ser una herramienta útil en contextos bien definidos y con garantías objetivas (sobre todo si persigue los loables fines del artículo 63), en este caso

se plantea sin un marco claro, con criterios poco transparentes y con una evidente carga subjetiva que abre la puerta a posibles arbitrariedades. Más preocupante aún es el hecho de que esta calificación influya directamente en la percepción de complementos retributivos y otros elementos vinculados a la carrera profesional, introduciendo un sesgo que puede generar desigualdades y tensiones internas. En un entorno donde los recursos, las condiciones laborales y las cargas asistenciales son profundamente desiguales entre centros y especialidades, aplicar baremos comunes sin considerar estos factores puede derivar en un sistema injusto y contraproducente.

Además, al centrarse en la productividad se corre el riesgo de priorizar el volumen de actividad sobre la calidad del acto asistencial, favoreciendo lógicas cuantitativas¹² que ignoran los tiempos necesarios para una atención humana, reflexiva y centrada en el paciente. Esto no solo presiona a los profesionales hacia una medicina defensiva o acelerada, sino que también desvirtúa el sentido mismo del ejercicio clínico. En resumen, más que una herramienta de desarrollo profesional, lo que se propone es una vía de fiscalización encubierta, desconectada de la realidad diaria del trabajo sanitario.

La octava resulta de la propuesta por parte de la comunidad autónoma de que los médicos MIR estén obligados a trabajar para el Estado durante cinco años tras su formación siempre y cuando hayan comenzado a trabajar en la pública, quedando bloqueados para el ejercicio en la sanidad privada. Como apunta el propio Ministerio de Sanidad, en documento «Preguntas frecuentes. Estatuto Marco» de 10 de febrero de 2025¹³, «se ha incluido una opción para que las Comunidades Autónomas puedan decidir si aplican la dedicación exclusiva durante cinco años. En ese caso, si el profesional decide trabajar en la pública, tendrá dedicación exclusiva y no podrá trabajar a la vez en la privada. No olvidemos que los presupuestos públicos sufragan el periodo de formación sanitaria especializada».

Más que fidelización es una forma de retención forzosa, sobre todo si sumamos, como novena medida, que se prohíbe a los jefes de servicio desempeñar trabajos complementarios en la privada. El argumento esgrimido por el Ministerio se apoya en el hecho de que la formación MIR está financiada con fondos públicos y, por tanto, esta medida buscaría una suerte de «retorno» a la inversión estatal. No se trata de incentivar la permanencia en el sistema público mediante condiciones atractivas o reconocimiento profesional¹⁴, sino de limitar la libertad de ejercicio como si fuese una deuda

12 CASTILLO BLANCO, F. A., «La carrera profesional de los profesionales sanitarios en España», en PÉREZ GÁLVEZ, J. F., *Retos y propuestas para el sistema de salud*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 217-256.

13 Disponible en <https://www.sanidad.gob.es/gabinetePrensa/notaPrensa/pdf/Pregu110225114715666.pdf> [Fecha de consulta: 28 de abril de 2025].

14 FONSECA M. y otros, «Residentes, guardias y síndrome de burnout», en *Revista clínica española: publicación oficial de la Sociedad Española de Medicina Interna*, vol. 210, núm. 5, 2010, pp. 209-215.

que pagar. En lugar de incentivar la permanencia en el sistema público con mejoras en las condiciones laborales, salario competitivo, o la creación de un entorno de trabajo más satisfactorio, se está creando un ambiente donde el médico se ve atrapado por una obligación legal y económica que puede generar resentimiento. El «retorno» a la inversión estatal en este contexto se convierte más en una carga que en una inversión positiva en el talento y la vocación de los profesionales.

Finalmente, la restricción de complementar pública con privada, más allá de su aparente intención ética, ignora la realidad compleja de los modelos mixtos que funcionan en muchas comunidades y la pluralidad de trayectorias profesionales. Esta novena medida, en lugar de garantizar la calidad y la transparencia en la gestión, opta por una medida punitiva que puede desalentar el acceso a puestos de responsabilidad y privar al sistema público de profesionales con una visión integral del ejercicio sanitario. Debemos pensar que el jefe de servicio tiene una visión estratégica y holística del funcionamiento de su unidad o departamento. Su capacidad para tomar decisiones informadas no solo depende de su experiencia clínica, sino también de su comprensión profunda de la gestión de recursos, la coordinación de equipos y la integración de prácticas tanto dentro del sistema público como privado. Prohibirles desempeñar actividades complementarias en el sector privado limita su capacidad para mantenerse al día con las innovaciones y las mejores prácticas que surgen en ambos sectores, lo que puede repercutir negativamente en la calidad asistencial que se ofrece a los pacientes.

Además, la medicina privada no solo es un espacio donde se busca rentabilidad, sino un entorno donde se valora la excelencia profesional. Los profesionales que pueden destacarse en este sector lo hacen por su nivel de especialización y la calidad de su trabajo, lo cual es un orgullo tanto para el médico como para el sistema de salud en general. Tampoco puede valorarse a efectos de productividad del trabajador, ya que la medida de prohibir la actividad complementaria en el sector privado no tiene en cuenta el impacto positivo que esta actividad puede generar en su desempeño dentro del sector público. Este enriquecimiento aumenta su experiencia profesional y beneficia directamente al sistema público, pues el profesional vuelve a su puesto con una visión más amplia y un conjunto de habilidades más robusto.

V. Sanidad rural, entre «hipoxia» y abandono

El elenco de medidas e iniciativas del Anteproyecto no ha tenido por bien incluir medidas reales y efectivas para abordar una de las facetas más desatendidas del sistema de salud: la sanidad rural. Primero, el abandono

sistemático agrava la precariedad de los médicos de familia¹⁵ y el resto de especialistas, quienes además deben enfrentarse a una sobrecarga de trabajo derivada de la escasez de personal, a la falta de medios y recursos técnico-sanitarios o a la tardía interconsulta de afecciones complejas, que agrava la capacidad de diagnóstico y tratamiento oportuno, provocando retrasos significativos en la atención de los pacientes.

La obligatoriedad de cubrir amplias áreas geográficas con un número limitado de recursos les coloca en una situación de vulnerabilidad tanto profesional como personal. La realidad es que resulta desalentador escoger tras el examen MIR la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria, pues si, ya de por sí las condiciones laborales son desfavorables, la infraestructura de los núcleos urbanos es ínfimamente mejor y las oportunidades de formación y desarrollo mayores. Esta tendencia ha dejado a las zonas rurales atrapadas en un círculo vicioso de escasez y precariedad, donde la falta de recursos humanos se ve agravada por la falta de incentivos y la elevada carga de trabajo.

Por mucha vocación que un médico de familia tenga, la realidad de trabajar en el ámbito rural pone a prueba incluso el más fuerte compromiso profesional. La vocación, aunque fundamental, no es suficiente para contrarrestar la sobrecarga de trabajo, las largas jornadas, la escasez de recursos y la falta de apoyo especializado. Un médico de familia en zonas rurales se enfrenta no solo a la tarea de ofrecer atención primaria, sino a la necesidad de asumir múltiples roles debido a la ausencia de especialistas, lo cual, a largo plazo, puede generar agotamiento físico y emocional. El primer paso resulta de la inclusión de incentivos específicos para la permanencia en zonas rurales en la forma que sea: bonificaciones salariales, becas de formación, facilidades en vivienda o transporte, condiciones de trabajo flexibles, conciliación familiar... El segundo va de la mano con la estabilidad del personal sanitario en el ámbito rural: contratos de largo plazo, carreras profesionales claras, oportunidades de desarrollo, mejora de las condiciones de trabajo.

Evidentemente, la estabilidad del personal sanitario en el ámbito rural es clave para garantizar que los servicios de salud sean sostenibles y de calidad a largo plazo, y no solo estamos hablando de atraer talento, sino de retenerlo. Y el tercer paso resulta de la promoción de la salud rural como especialización atractiva: aumento del número de profesionales en los centros de salud rurales, para reducir la carga de trabajo y mejorar la atención; provisión de equipos y tecnologías adecuados, para que el personal sanitario pueda desempeñar su labor con eficacia; garantía de un salario competitivo que reconozca las dificultades adicionales de trabajar en un entorno rural, sin que el

15 Recomendable la lectura de CARAZO SÁNCHEZ, C., «La problemática de la sanidad en las zonas rurales de la España vaciada, artículo monográfico», en *Revista Sanitaria de Investigación*, vol. 2, núm. 4, 2021.

personal se vea obligado a emigrar hacia zonas urbanas por mejores oportunidades económicas...

En segundo lugar, las propuestas del Anteproyecto, en lugar de ofrecer soluciones concretas a problemas particulares, tienden a seguir una línea homogénea y centralista, sin contemplar las especificidades y disfunciones del medio rural. De nada sirven las reformas si no se implementan con un enfoque adaptado a las realidades territoriales¹⁶, y si no se priorizan las políticas que fomenten la estabilidad y el bienestar de los profesionales que optan por trabajar en entornos rurales. La planificación administrativa tiene que ir dada en pro de una descentralización real en la gestión de los recursos humanos y materiales, a fin de que cada centro de salud responda a sus necesidades específicas. Las decisiones sobre contrataciones, incentivos y condiciones de trabajo deberían tomar en cuenta las características particulares de cada territorio, garantizando que se implementen soluciones a medida.

La solución a esta cuestión pasa por la personalización de las políticas sanitarias, primero, porque la descentralización administrativa debe ser una prioridad en la planificación del sistema de salud; y segundo, porque no basta con aumentar el número de profesionales, sino se fortalece correlativamente la infraestructura sanitaria en las zonas rurales con equipamientos médicos adecuados o tecnologías disruptivas para realizar diagnósticos y tratamientos de calidad.

Y, finalmente, la falta de medidas específicas y adaptadas a la realidad de la sanidad rural no hace más que acentuar un problema que ya ha alcanzado niveles alarmantes: la «hipoxia» asistencial, donde la escasez de médicos, enfermeros y personal sanitario en general deja a miles de ciudadanos desprotegidos, con tiempos de espera insoportables y una atención mínima o, en algunos casos, inexistente. Este fenómeno no es solo un problema de infraestructura y de planificación estratégica que ha relegado a los territorios rurales a un segundo plano en términos de recursos, personal y, sobre todo, inversión; sino que la toma de decisiones nunca ha sido tomada en base a la participación activa, opinión y experiencia de los profesionales que ya trabajan en el ámbito rural.

En resumidas cuentas, las propuestas del Anteproyecto ignoran las particularidades de las zonas rurales, que requieren una atención diferida y modelos de atención flexibles. No es suficiente aplicar un modelo urbano en áreas donde las distancias geográficas, las bajas densidades de población y las características demográficas de los pacientes son totalmente diferentes. En lugar de promover incentivos atractivos para atraer y retener profesionales en estos territorios, el Anteproyecto opta por soluciones genéricas que no hacen sino perpetuar la situación de abandono.

16 Esta condición ya se denunciaba en MARIO HERERO, P., «Miseria en la sanidad rural: los médicos interinos denuncian su abandono», en *Época*, núm. 138, 1987, pp. 72-77.

VI. Una conclusión y cuatro soluciones

Conclusión. - «Paracetamol y mucha agua»

Utilizando el coloquial diagnóstico de «Paracetamol y mucha agua», se pone de manifiesto la idea de que el Anteproyecto de Ley del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, lejos de aliviar las tensiones y carencias del personal sanitario, parecen más bien un parche temporal. Las medidas propuestas, como la clasificación del personal sin tener en cuenta la función específica o la obligatoriedad de guardias sin distinción de edad y especialidad, son vistas como un retroceso que deteriora la dignidad profesional. Además, la rigidez de la jornada laboral, la no retribución de horas extraordinarias o guardias y la evaluación subjetiva del desempeño han exacerbado la frustración. La propuesta de «fidelización» forzosa para los médicos MIR y la prohibición de trabajar en la sanidad privada son percibidas como medidas punitivas que limitan la libertad profesional y desalientan el acceso a cargos de responsabilidad. También se cuestiona la falta de reconocimiento del trabajo invisible en guardias y su impacto en la salud laboral. Estas iniciativas, lejos de mejorar las condiciones laborales, perpetúan un ambiente de fatiga institucional y desconfianza.

Primera solución. - Hacer de la sanidad rural una especialidad atractiva.

Hacer de la sanidad rural una especialidad atractiva es el punto de partida para mejorar cualquier estrategia de atención en estas áreas. El aprobado MIR tiende a preferir núcleos urbanos donde la cobertura hospitalaria es más fuerte, las infraestructuras menos penosas y las oportunidades de desarrollo profesional mayores. Esto ha generado una concentración de profesionales en zonas urbanas, dejando a las zonas rurales con un déficit significativo de médicos y otros profesionales de la salud, lo que impacta negativamente en la calidad de la atención sanitaria en esas áreas. Por ello, el punto de partida comienza por transformar la sanidad rural en una especialidad atractiva para los profesionales de la salud.

Segunda solución. - Medidas de atracción y retención del personal sanitario en el ámbito rural: la estabilidad laboral.

Sobrecarga de trabajo, escasez de recursos, elevada ratio médico-paciente y falta de apoyo especializado son alguno de los factores negativos con los que cuenta el personal sanitario rural. A pesar de su vocación y especial dedicación, el bienestar de los trabajadores se ven sometido a un agotamiento físico y emocional patente. Hacen falta la inclusión de incentivos específicos para la permanencia en zonas rurales en la forma que sea: bonificaciones salariales, becas de formación, facilidades en vivienda o transporte, condiciones de trabajo flexibles, conciliación familiar... Si queremos más profesionales de la salud rural necesitamos cuidarlos tanto en su desarrollo profesional como en su bienestar personal. Esto implica garantizarles esta-

bilidad laboral, condiciones de trabajo adecuadas y un entorno que favorezca su crecimiento y conciliación familiar.

Tercera solución. - Descentralización y planificación administrativa personalizada.

La descentralización administrativa debe ser una prioridad fundamental en la planificación del sistema de salud, ya que no se trata solo de aumentar el número de profesionales, sino de fortalecer la infraestructura sanitaria en las zonas rurales de manera equitativa. Para que estos profesionales puedan desempeñar su labor con eficacia, es necesario dotar a los centros de salud rurales de equipamientos médicos adecuados y tecnologías avanzadas que faciliten diagnósticos rápidos y precisos, así como tratamientos de alta calidad. Además, debe asegurarse que cuenten con redes de comunicación eficientes que conecten a los profesionales con especialistas urbanos, garantizando la continuidad de la atención y la correcta coordinación entre niveles asistenciales.

Solo así, se pueden ofrecer servicios de salud dignos y efectivos, evitando que los habitantes rurales se vean obligados a desplazarse a zonas urbanas para recibir una atención adecuada. La mejora de la infraestructura y la actualización de la tecnología médica en estos contextos son claves para reducir la brecha en la calidad asistencial y permitir que la sanidad rural sea una opción atractiva tanto para los profesionales como para la población.

Cuarta y última solución. - Participación activa del sanitario rural.

La sanidad rural no hace más que acentuar un problema que ya ha alcanzado niveles alarmantes: la «hipoxia» asistencial, donde la escasez de médicos, enfermeros y personal sanitario en general deja a miles de ciudadanos desprotegidos, con tiempos de espera insostenibles y una atención mínima o, en algunos casos, inexistente. Este fenómeno no es solo un problema de infraestructura y de planificación estratégica que ha relegado a los territorios rurales a un segundo plano en términos de recursos, personal y, sobre todo, inversión; sino que la toma de decisiones nunca ha sido tomada en base a la participación activa, opinión y experiencia de los profesionales que ya trabajan en el ámbito rural.

VII. Bibliografía

- ASÍS BABÍN VICH, F.**, «Organización de los servicios de salud pública en España. Modelos organizativos. El modelo de la Comunidad de Madrid», en *Revista de administración sanitaria siglo XXI*, vol. 2, núm. 2, 2004, pp. 263-272.
- CARAZO SÁNCHEZ, C.**, «La problemática de la sanidad en las zonas rurales de la España vaciada, artículo monográfico», en *Revista Sanitaria de Investigación*, vol. 2, núm. 4, 2021.

- CASTILLO BLANCO, F.A.**, «La carrera profesional de los profesionales sanitarios en España», en PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *Retos y propuestas para el sistema de salud*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 217-256.
- FONSECA M.** y otros, «Residentes, guardias y síndrome de burnout», en *Revista clínica española: publicación oficial de la Sociedad Española de Medicina Interna*, vol. 210, núm. 5, 2010, pp. 209-215.
- GARCÍA NINET, J.I.**, «Antecedentes o precedentes del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud», en *DS: Derecho y salud*, vol. 15, núm. Extra 3, 2007 (Ejemplar dedicado a: A propósito del Estatuto Marco: cinco estudios), pp. 1-22.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.M.**, «El tiempo de trabajo del personal estatutario con jornada complementaria: la guardia y la "salida de guardia"», en *DS: Derecho y salud*, vol. 24, núm. Extra 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: XXIII Congreso «Derecho y salud»: Sistema de salud: novedades y desafíos), pp. 312-320.
- LEÓN GAVILANRES, E.** y otros, «Estado Emocional del Personal Sanitario por Covid 19. Un estudio piloto», en *Más Vita: Revista de Ciencias de la Salud*, vol. 4, núm. 4, 2022, pp. 148-158.
- MARIO HERERO, P.**, «Miseria en la sanidad rural: los médicos interinos denuncian su abandono», en *Época*, núm. 138, 1987, pp. 72-77.
- MONTES BERGES, B.** y otros, «Efectos psicológicos de la pandemia COVID 19 en el personal del ámbito sanitario», en *Enfermería global: revista electrónica trimestral de enfermería*, vol. 20, núm. 2, pp. 254-282.
- PALOMAR OLMEDA, A.** y otros, *Comentarios a la Ley 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- TORRES MACHO, J.** y otros, «Gestión clínica: bases fundamentales y organización», en *Archivos españoles de urología*, Tomo 68, núm. 1, 2015, pp. 6-13.

CAPÍTULO XI

AUTONOMÍA LOCAL E INTEGRACIÓN SUPRAMUNICIPAL EN CASTILLA Y LEÓN: ¿UNA POSIBLE VÍA PARA COMBATIR EL RETO DEMOGRÁFICO?

Sergio Martín Guardado

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL: AUTONOMÍA MUNICIPAL Y RETO DEMOGRÁFICO. II. MECANISMOS DE INTEGRACIÓN DE MUNICIPIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN: ¿PUEDE SUPONER LA SUPRAMUNICIPALIDAD UNA VÍA PARA ABORDAR EL RETO DEMOGRÁFICO? 1. Mecanismos de integración municipal en Castilla y León: la supramunicipalidad. 2. La integración supramunicipal y la intermunicipalidad como vías para una autonomía municipal ¿más eficiente? III. APUNTE CONCLUSIVO. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. Planteamiento general: autonomía municipal y reto demográfico

Como es sabido, la atención constitucional al municipio, en tanto base de la organización político-territorial del Reino de España, es muy poco precisa y puede entenderse agotada a nivel constitucional en la dimensión administrativa de la autonomía si se realiza una interpretación sistemática de la Constitución Española de 1978 al respecto. De la lectura de los arts. 137 y 140 a 142 CE se desprende que a nivel constitucional únicamente se va a garantizar su dimensión administrativa, así como la capacidad de autogestionar su dimensión económico-financiera. Dimensiones, por otra parte, garantizadas por los principios de autonomía y suficiencia financiera de las Haciendas Locales.

Sin entrar en la cuestión de la significación de la autonomía municipal como una autonomía de carácter administrativo o precisar si, realmente, esta puede ser concebida en términos políticos; hay que partir de la idea de que, necesariamente, si se quiere abordar la autonomía municipal como un asunto inherente al principio democrático, esta necesariamente debe comportar la asunción de competencias y la dotación económico-financiera para su ejecución. Esto es lo que parecen expresar las normas constitucionales al respecto. Idea que está respaldada por la doctrina, pero quizá no tanto por la jurisprudencia constitucional al respecto.

Desde temprano, el Tribunal Constitucional ha apuntalado la idea de que la autonomía local debe ser entendida para el municipio como una autonomía administrativa y no política (STC 32/1981); que supone un principio de organización del Estado desde la óptica de la articulación político-territorial del mismo. Por tanto, en ningún caso debe ser entendida como una autonomía análoga a la que representa el principio dispositivo contenido en el art. 2 CE, sobre el derecho subjetivo a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

La autonomía municipal ha llegado a ser relegada en el ordenamiento jurídico español a la categoría de garantía institucional y, por ende, la debemos asumir como un principio de carácter objetivo¹. Pero a pesar de ello, el carácter representativo de los municipios y su conexión con el principio democrático-participativo, ya que estos representan el ámbito de mayor participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos (art. 1.1 LRBRL), que se da sin duda a nivel municipal².

Sin embargo, si pudiera parecer que el reconocimiento de la autonomía a nivel municipal conllevaría la posibilidad de identificar un orden normativo de carácter autónomo, como sucede en otros sistemas; lo cierto es que debemos entender ese orden local autónomo desde una cierta relatividad. Por ello, se ha hablado del carácter bifronte, que debe ser conjugado con las previsiones no sólo del ordenamiento estatal sino también con lo establecido por las normas de las Comunidades Autónomas en la que se integran los distintos municipios³.

La competencia exclusiva atribuida a favor del Estado respecto a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1. 18.ª CE), no impidiendo que las Comunidades Autónomas, más allá de esas bases puedan intervenir en las funciones de la Administración General del Estado para

1 FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 246.

2 LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 39.

3 TORRES ESTRADA, P., *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2005, pp. 141-151.

con la administración local si la legislación del Estado posibilita la transferencia a favor de aquellas, o también asuntos relativos a las policías locales (arts. 148.1. 2.^a y 22.^a CE). Esto va a posibilitar la apreciación de diferencias entre los regímenes jurídicos de las administraciones locales de unas Comunidades Autónomas respecto a otras. Más allá de las cuestiones integradoras del carácter básico de la legislación que corresponde en exclusiva al Estado, las Comunidades pueden establecer diferencias entre sí en el régimen local. Y, el criterio delimitador de los papeles respectivo del Estado y de las Comunidades Autónomas sería el resultante de la identificación de la relación bases-desarrollo y su distinción.

Siendo esta la situación, más allá de las bases, el legislador autonómico tiene una casi plena operatividad de cara a propiciar una regulación del régimen local respetando, ello sí, las bases que corresponde definir al legislador ordinario del Estado. Por lo que la regulación del régimen de la autonomía municipal puede llegar a ser bastante dispar, más allá de lo definido como básico por la legislación del Estado. No obstante, la LRBRL en su art. 2.1 exige que para respetar la autonomía que se garantiza en la Constitución para el nivel local, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberán procurar una atribución competencial que responda a la necesidad de autogestionar aquellos ámbitos de actuación pública que atañen a sus intereses.

La STC 34/1982 llegó a precisar lo siguiente:

«La determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia (...); de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, (...) es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas» (F.J. 4.º).

La falta de atención por parte de la doctrina constitucionalista durante décadas, que ahora comienza a atender a la autonomía local y, con mayor concreción, a la autonomía municipal, se explica por la dificultad que existe según la interpretación hecha por el Máximo Intérprete de la Constitución de la noción de autonomía proyectada hacia los municipios. De alguna manera la autonomía municipal solo va a venir explicada por el nivel competencial asumido, en cada caso, por parte de los municipios. En este sentido, la LRBRL supone en última instancia una combinación de competencias enumeradas y tasadas (arts. 25 y 26) con la atribución general de competencias que representa para el nivel local el art. 2.1. Ya que, además, este precepto puede determinar una pauta de actuación en el desarrollo legislativo de la LRBRL por parte de las Comunidades Autónomas.

Es por ello por lo que parte de la doctrina asume la autonomía local como una mera garantía institucional, lo que impide proyectarla con mayor precisión y desde un planteamiento dogmático que atendería a su misma funcio-

nalidad⁴. Lo que va en consonancia con la interpretación por parte del Tribunal Constitucional. Por ello, algunos sectores de la doctrina iuspublicista abogan por tratar de significar de alguna manera la autonomía local en relación con una serie de competencias mínimas, que no reduzcan la autonomía municipal a la mera existencia estática de los municipios.

La autonomía local no ha sido concebida por parte de la doctrina del Tribunal como un verdadero principio, alejada de la noción de autonomía del art. 2 CE y, por supuesto, sometiendo su definición final al régimen de atribución y distribución competencial entre los distintos niveles territoriales de nuestra organización político-territorial. Ello, impedirá hablar con propiedad de la autonomía local si no es en función del reparto competencial previamente definido⁵. La autonomía municipal así entendida, supondrá entonces un criterio para el legislador a la hora de articular ese régimen competencial y la interrelación entre los distintos niveles en la distribución vertical del poder político presente en España. Pero quizá quede agotada ahí.

Queremos decir que el legislador habrá de ponderar a la hora de articular un cierto ámbito de actuación pública en la que concurren intereses municipales de qué manera se puede procurar el respeto a esta autonomía local. Aunque nada asegura que el legislador en ese ejercicio de ponderación de los intereses que concurren no obvie el mayor interés municipal y, concretamente ante el reto de la despoblación, entienda que hay un mayor interés supramunicipal e, inclusive, supralocal que haga recaer en entes no representativos de intereses municipales (y locales) afrontar este desafío. Pues, el régimen constitucional que venimos presentando, podría llevar a la intervención de esa autonomía municipal por parte de la Diputación, la Comunidad Autónoma o el propio Estado⁶.

Algunos problemas de la despoblación rural, entendida como un reto demográfico global que debería ser un asunto de interés general para el Estado y, en definitiva, para todas las Administraciones Públicas, se explican por cuestiones fácticas, pero también por cuestiones inherentes a la regulación que se hace de determinados aspectos concretos, que desoyendo la posición del ámbito municipal, promueven y refuerzan los flujos migratorios internos representativos del éxodo rural y la superpoblación urbana. Pero no hay que olvidar que a pesar de que se presente la despoblación como un desafío político inherente a la ruralidad propiamente dicha, a los municipios

4 GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998, p. 40.

5 ZAFRA VÍCTOR, M., *La autonomía local en una Constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 58.

6 DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «Distribución de competencias y reto demográfico: algunas cuestiones generales», en AA. VV. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (Coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 166-167.

que la representan se les está sometiendo a una cierta indefinición al respeto y a una inseguridad jurídica tal por parte del ordenamiento, que se impide precisamente presentar como protagonistas en su superación al nivel municipal del poder político.

La situación de los municipios más pequeños, a pesar de ser el ámbito territorial donde más fuerte es el municipalismo en relación con la reivindicación de intereses en torno a la superación de los problemas derivados de la despoblación, no se agota en la cuestión de que no esté garantizada la autonomía municipal de manera plena y que, por ello, a la hora de promover políticas públicas y normativas que tratarán de afrontar ese reto, no se esté dando voz a los municipios. De hecho, esto último es así en cierta medida. El problema radica en una cuestión de eficiencia. Precisamente, nos preocupa también en un sentido contrario: cada vez es más común que los Ayuntamientos vean un impedimento en desarrollar las competencias integrativas de la autonomía local. La falta de recursos económico-financieros y, en muchas ocasiones, la falta de personal supone sin ir más lejos un impedimento para poder solicitar e incluso ejecutar fondos europeos de desarrollo regional y otras ayudas que a nivel interno tratan de superar esta situación tan dramática para la España vaciada⁷.

Los municipios más pequeños se enfrentan precisamente a una serie de problemas tales que no pueden afrontar adecuadamente: la protección medioambiental, el urbanismo y la ordenación del territorio, lo relativo a la contratación pública o, también, la gestión de otros fondos y ayudas dirigidas al ámbito municipal en materia de desarrollo regional y local⁸. Y, sobre todo, la suficiencia financiera municipal, que a veces comporta una autonomía local muy poco dinámica y que deviene en ineficaz.

Y, precisamente, la falta de capacidad de las políticas públicas implementadas hasta la fecha; quizás, por su falta de coordinación a la hora de tratar de asentar población; ha hecho que muchos municipios estén al borde de su desaparición. Puesto que si no se consigue superar este fenómeno los municipios acabarán por desaparecer. Ya que lo establecido por el art. 11.2 LRBRL, exige que el ente político-territorial de ámbito municipal disponga de población⁹.

7 Véase, en este sentido: TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «La necesaria reforma de la realidad municipal para hacer efectiva la autonomía local constitucionalmente garantizada», en AA. VV. NAVARRO GÓMEZ, C., RUIZ PULPÓN, A.R. y VELASCO CABALLERO, F. (Eds.). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2022, pp. 323-336.

8 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «Repensando el régimen local desde el prisma del reto demográfico y territorial», en AA. VV. FERNANDO PABLO, M., DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.). *Rural renaissance: normas, territorio y conflicto*, Colex, A Coruña, 2024, p. 81.

9 DURÁN GARCÍA, F.J., «Autonomía municipal y despoblación rural en España», en AA. VV. ORTEGA BURGOS, E. (Dir.). *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 145.

Y, por ende, satisfacer este objetivo es una necesidad. De lo contrario, el protagonismo recaerá en otras entidades supramunicipales como las Diputaciones que, a pesar de contar con mayores estructuras y recursos para llevar a cabo la actividad pública necesaria para los municipios, suponen una representación de segundo grado y, por ende, cuentan con una menor legitimación política por parte de la ciudadanía rural. Están más desconectadas y suponen una representación de segundo grado, dada su elección indirecta.

Desgraciadamente, la realidad es esa: los municipios han acabado siendo meros receptores de los programas de acción y políticas públicas concretas para abordar el reto demográfico, no actuando en primera persona. En ocasiones, se les da un tratamiento de perceptores y gestores de subvenciones, siendo meros ejecutores de dichas políticas, definidas en el nivel supralocal y, por supuesto, sometidas a la supra-municipalidad que representarían dichas diputaciones. Por ello, la doctrina expresa la necesidad de plantear soluciones que permitan la consolidación de gobiernos municipales capaces de abordar con eficiencia el reto que supone la despoblación rural¹⁰.

Por todo ello, en este trabajo y, desde una perspectiva constitucional, vamos a realizar un análisis de la regulación sobre el régimen local de una comunidad de referencia en cuanto a la afectación que supone la despoblación para el nivel municipal. Nuestra Comunidad Autónoma, Castilla y León es una de las más afectadas por este asunto, encontrando en ella tantos municipios rurales de carácter estático, afectados por el éxodo poblacional y otros, que van ganando población al generar nuevas oportunidades de vida y, por tanto, consiguen atraer población, donde la autonomía municipal es mucho más dinámica y eficiente a la hora de implementar acciones combativas contra la despoblación¹¹.

El problema radica, sobre todo, en el primer grupo de ellos. Sobre todo, por la merma de autonomía en el ámbito municipal provocada por la despoblación y por la propia regulación del régimen local y la disparidad de la legislación de todo el país respecto del asunto de la ruralidad. Lo que genera cierta inseguridad jurídica. En primer lugar, porque no queda claro que es un municipio rural, ante la diversidad de definiciones de las distintas legislaciones sectoriales autonómicas en relación con la Ley 45/2007, en su art. 3, que supone una contradicción frente a otras normas.

10 VELASCO CABALLERO, F., «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 18, 2022, p. 7.

11 OTERO VAREALA, A., TRILLO SANTAMARÍA, J. M. y VILA LAJE, R., «¿Región leonesa o la reivindicación de la “España vacía”? Una discusión urgente acerca del Lexit», en AA. VV. *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación: ColoRural 2020, III Coloquio Internacional de Geografía Rural*, Asociación Española de Geografía, Madrid, 2020, p. 342.

En otro orden de cosas, porque la LRBRL parece retroalimentar, en lo que parece ser una clara relación de reciprocidad, la incapacidad de los municipios para combatir la despoblación y la búsqueda de soluciones alternativas, tratando de conjugar una unidad de acción con otros municipios del entorno. Al menos, en ejercicio de su autonomía, ya que la LRBRL en su art. 31.2 establece como protagonistas de la solidaridad y del equilibrio intermunicipales a las Diputaciones. Y, además, porque la legislación trata de combinar dos criterios que determinan de forma clara la ausencia del legislador por la diversidad municipal en torno a las necesidades concretas de cada municipio. Estos criterios son la extensión geográfica y la densidad demográfica, que suponen una homogeneidad o uniformidad de nuestra legislación sobre régimen local, que va en detrimento de los intereses de los municipios más pequeños; porque el alcance de la autonomía local entendida como la asunción concreta de unas u otras competencias va a venir dado por tener más o menos población, lo que contradice en cierta medida el objetivo de atribuir competencias en función de las características de la actividad pública de que se trate (art. 2.1 LRBRL) al tiempo que se olvida la incapacidad de gestión de muchos municipios en relación con el reto demográfico.

Por ello, vamos a analizar si, realmente, la solución podría estar en la integración supramunicipal. Ello sí, con el objetivo elemental de que esta integración suponga una clara expresión del ejercicio de la autonomía reconocida constitucionalmente a los municipios y no una imposición por parte de entes supralocales o supramunicipales.

II. Mecanismos de integración de municipios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León: ¿pueden suponer la intermunicipalidad y la supramunicipalidad una vía para abordar el reto demográfico?

1. Mecanismos de integración municipal en Castilla y León: la supramunicipalidad

Creemos firmemente que la búsqueda de una mayor gobernanza a nivel local, así como posibilitar desde la legislación una administración más autónoma del territorio municipal, puede coadyuvar en la lucha contra la despoblación. La solución no parece estar en la atribución de un mayor nivel competencial en virtud de la relación competencias-densidad demográfica del art. 26 LRBRL, por parte tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. También, otorgando un mayor nivel competencial al nivel supramuni-

cipal o supralocal, pero ello supondría el ejercicio de una autonomía municipal tutelada y monitoreada, que irían más allá de la necesaria cooperación y coordinación en la ejecución de las competencias (art. 7.2 LRBRL) y que *per se* podría intensificarse de tal modo que supusiese la anulación de la capacidad de autogestión de los intereses municipales, que emana de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Por lo que esta segunda vía quedaría descartada al ir contra el objetivo mismo de incrementar el nivel de autogobierno local a nivel municipal.

Sin embargo, la atribución de nuevas competencias por la vía de la delegación supone necesariamente la necesidad de realizar dicha delegación de competencias a través de un cierto criterio de homogeneidad (art. 27 LRBRL) y asumiendo que se tiene capacidad técnica para la gestión de estas; cosa que cada vez es más difícil de satisfacer en el ámbito municipal rural, por la diversidad que presenta. Esto supone además la necesidad de recalcar que la lógica de atribuir competencias en función de la densidad demográfica (vid. art. 26 LRBRL) puede devenir en una ineficiencia de los ayuntamientos del ámbito rural. Que ya han constatado, con demasiada frecuencia, que abordar el reto demográfico pasa necesariamente por la implementación de relaciones de coordinación y cooperación con otras administraciones territoriales o ser asistidas por estas en la prestación de los servicios públicos más básicos. Pero: ¿por qué motivo esto ha de darse desoyendo la autonomía local como principio inherente a nuestra organización político-territorial?

Los arts. 4.4 y 27 LRBRL han sido asumidos por la administración autonómica y la estatal como una técnica de intervención en el legítimo ejercicio autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas por el marco normativo que lleva a cabo la regulación de la distribución competencial entre el nivel estatal, el autonómico, el provincial y el local. Es decir, la coordinación podría llegar a suponer una interferencia sobre la garantía constitucional de la autonomía local (STC 41/2016); aunque el interés municipal sea mucho más intenso que el supramunicipal. Es por ello por lo que nos planteamos una posible solución hacia una mayor y mejor autogestión de los intereses municipales a través de la integración supramunicipal, frente al superpoder que suponen para los pequeños municipios las Diputaciones Provinciales.

Al mismo tiempo, nos debemos detener en cómo habría de darse esa integración para mantener indemne la autonomía local o, mejor dicho, para propiciar su concepción como una verdadera garantía constitucional. Por ello, vamos a hacer referencia al marco de posibilidades que ofrece la legislación sobre el régimen local de Castilla y León, para analizar esta posible herramienta en aras de promover el ejercicio de una verdadera autonomía local y, por ende, que la gestión de intereses municipales sea mucho más eficaz y eficiente.

Bajo la competencia autonomía de desarrollo de las bases del régimen local representadas por la LRBRL, se dictó en su día la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (arts. 148.1.2.^a, 149.1.22.^a y 14.3 EACyL). En su Exposición de Motivos, la norma contempla la problemática

presentada: la ineficacia de la estructura municipal en la prestación de servicios en términos tales que se aproximen a los niveles y calidades existentes del medio urbano; por ello, contempla a las comarcas y a las mancomunidades dentro de la organización territorial de Castilla y León como una vía para superar las necesidades no cubiertas ante la incapacidad de los municipios para satisfacerlas:

- La comarca, definida por el EACyL como la «agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines» (art. 46.1 EACyL), podrá ser además circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León.

Su constitución exige su formalización mediante ley autonómica que recogerá claramente sus competencias, sin perjuicio de delegarle o encomendarle por parte de la Comunidad Autónoma y de los municipios otras que a estas últimas administraciones les correspondan. No obstante, debe mediar acuerdo conjunto de todos los Ayuntamientos de los municipios afectados. Destaca aquí la concreta atención del EACyL a la comarca del Bierzo¹², introduciendo un mandato al legislador en favor de su constitución y regulación atendiendo a su caso singular y a su trayectoria institucional (art. 46.3 EACyL). Este hecho, supone la protección de formas tradicionales de la organización local, ya que el EACyL las considera integradas dentro de su patrimonio institucional (vid. art. 49.2 EACyL).

Las comarcas forman parte de la organización político-territorial y administrativa de Castilla y León (art. 1.2 LRLCyL). Reconocidas por la Ley, están dirigidas a posibilitar a los municipios «la gestión conjunta de sus intereses o servicios y para la colaboración en el ejercicio de sus competencias» (art. 6 LRLCyL).

Además, cabe señalar que algunas mancomunidades que representen un interés general pueden ser institucionalizadas como comarcas (art. 32.4 LRLCyL).

- Las mancomunidades vienen a ser definidas como «asociaciones que éstos formen voluntariamente para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia», sin que puedan abarcar

12 Exposición de Motivos de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo: «(...) el punto de vista histórico dota de características propias a la Comarca de El Bierzo, pues, aun dependiendo del antiguo reino de León o del castellano-leonés, según las vicisitudes, El Bierzo conservó durante decenios el carácter de territorio autónomo al frente del cual un poder señorial tenía la encomienda real de su administración. Incluso once años antes de que Javier de Burgos llevase a cabo la división provincial integrando la Comarca de El Bierzo en la actual provincia de León, aquella llegó a tener una cierta personalidad administrativa. El Gobierno regional, en suma, se halla habilitado formal y materialmente en su pretensión de dar una investidura político-administrativa a El Bierzo, reconociendo su carácter de entidad local con personalidad jurídica propia, lo que se lleva a cabo con el presente texto articulado».

la totalidad de las competencias asignadas a los municipios integrantes de las mismas» (art. 29.1 LRLCyL).

Aquí hay que destacar la preferencia mostrada por el legislador autonómico respecto de las mancomunidades, ya que tendrán un tratamiento preferente hacia las entidades locales que financien obras y servicios municipales cuya realización o prestación sea de carácter mancomunado (art. 31.2 LRLCyL).

Algunas mancomunidades pueden ser declaradas como mancomunidades de interés general o constituidas como tal, cuando su ámbito territorial «concuere sustancialmente con espacios de ordenación territorial para la prestación de servicios estatales, autonómicos o provinciales» (art. 32.1 LRLCyL). Sus competencias quedarán fijadas de forma reglamentaria, tendrán líneas preferentes de financiación y, además, se establecerá una línea específica en la cooperación económica general destinada a estas mancomunidades de interés general y, además, se establecerán prioridades a nivel sectorial para estas entidades. No obstante, nos parece que choca mucho con la diversidad municipal inherente al medio rural que el legislador imponga que en el ámbito rural «la cartera de servicios de las mancomunidades de interés general deberá ser común y homogénea» (art. 32.2 LRLCyL).

Las mancomunidades de interés general pueden ser institucionalizadas además como comarcas (art. 32.4 LRLCyL).

2. La integración supramunicipal y la intermunicipalidad como vías para una autonomía municipal ¿más eficiente?

La Carta Europea de Autonomía Local en su art. 10 garantiza, sin embargo, el derecho de Las Entidades locales, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común. Por lo que este régimen establecido en la legislación básica sobre el régimen local desoye en gran medida la necesidad de que el Estado flexibilice las formalidades posibilitando en esencia un mayor contenido para la autonomía local. Pues, lo más relevante de cara a adoptar decisiones dirigidas a prestar más eficazmente los servicios públicos, va a pasar necesariamente por concebir la autonomía local conectada al principio democrático-representativo, sin el cual no tendría razón de ser (STC 103/2013).

En la doctrina es repetido que el mapa resultante de la organización político-territorial del Estado español no es el más idóneo para contar con unos servicios locales de calidad que puedan caracterizar la autonomía local

como eficiente¹³. Por ello y, ante la determinación final a través de la ley de la concreción de la autonomía local, en función de los tramos de población que determinan la prestación de servicios obligatorios a nivel local del art. 26 LRBRL, supone una necesidad que hace a muchos municipios recurrir a mecanismos de integración a nivel supramunicipal o a la intermunicipalidad.

Hasta aquí hemos venido refiriéndonos a los mecanismos de integración supramunicipal establecidos por la legislación autonómica. Sin embargo, existirían otras vías o modalidades de cooperación interadministrativa que no dé lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica, que pudiera establecerse para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial, siguiendo las directrices de la LRBRL. En este caso, siguiendo las previsiones de la LRBRL en su D.A. 5.^a cabe la posibilidad de que las entidades municipales recurran al ejercicio del derecho fundamental reconocido por el art. 22 CE y crear estructuras de carácter asociativo, pero estas en ningún caso podrán prestar servicios o ejecutar obras municipales. Por lo que no parece una vía muy adecuada para potenciar una mayor eficiencia en la prestación de la actividad pública por parte de la Administración Local.

La doctrina también ha constatado la disparidad de los regímenes autonómicos respecto de la regulación del régimen de las entidades locales y de la integración de los pequeños municipios. Determinando Comunidades Autónomas que han apostado más por procesos «comarcalizadores» frente a otras que han seguido la vía de una «intermunicipalización» representada por las mancomunidades¹⁴. No obstante, se olvida así que la integración de municipios bien sea en comarcas o en mancomunidades, para el caso de Castilla y León, supone la traslación del centro de decisión del ámbito municipal a los órganos de la entidad que supone la integración municipal.

Por lo que hablar de integración supramunicipal, en nuestra modesta opinión es aplicable tanto al supuesto de la agrupación voluntaria (mancomunidades) como al supuesto de la constitución de comarcas, en tanto que estas segundas también parten de una iniciativa que comienza a andar en el seno de los municipios, aunque lo haga en el plano de la informalidad. Al menos este es el caso castellanoleonés, con el Bierzo como ejemplo paradigmático.

Volviendo a la cuestión central: si esta integración supramunicipal de carácter institucional o si la cooperación intermunicipal a través de estruc-

13 CARBONELL PORRAS, E., «La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales: (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 4, 2010, p. 58.

14 Véase en tal sentido: ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. «Las fórmulas organizativas supramunicipales y su demostrada ineficacia para luchar contra la despoblación», en AA. VV. LORA-TAMAYO, M. y RANDO BURGOS, E. (Dirs.). *Organización y regulación de la supramunicipalidad. Análisis de soluciones comparadas y buenas prácticas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 443-478

turas colaborativas supone la vía para conseguir una autonomía local más eficiente; hemos de tener en cuenta que la cuestión de fondo estriba en si la autonomía local es fallida, testimonial o, por el contrario, es eficiente. Esto es, el inframunicipalismo: «situación deficitaria tanto desde el punto de vista hacendístico, como desde el plano demográfico, político y hasta democrático, de la mayor parte de los municipios españoles»¹⁵. Para superar ese inframunicipalismo, como reflejo de la ineficiencia en la satisfacción del ejercicio de la autonomía local por parte del poder municipal y, por ende, ante la dificultad de que los municipios por si solos puedan abordar las consecuencias de la despoblación, teniendo en cuenta, además, la imposibilidad material de los mismos para prestar servicios básicos a la ciudadanía; hay que partir de las problemáticas concretas que explican esta ineficiencia:

- A pesar de garantizarse el principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales en el art. 142 CE, en la práctica no hay una autonomía local en sede municipal porque no existe una correlativa garantía respecto de su autonomía económico-financiera. Esto se explica por el propio proceso de despoblación ante la imposibilidad de garantizar el sostenimiento del gasto público por vía de la tributación (art. 31 CE). Lo que reciban las entidades locales en cada ejercicio por su participación en fondos de financiación específicos de ámbito autonómico, puede llegar a depender de lo que se recaude por los tributos participados, sin que se les garantice un mínimo y esto está avalador por la doctrina de nuestro Tribunal en la STC 40/2021. En otros supuestos los fondos están condicionados a supuestos casi imposibles de cumplir.
- Correlativamente la autonomía política de los municipios españoles requiere de esa suficiencia financiera en términos reales, para poder asumir las competencias que se requieren. A pesar de que las competencias encomendadas por la LRBRL supongan un mínimo, los municipios se ven incapacitados para llegar a cumplir con ese mínimo. Por ello, a pesar de no acudir a los mecanismos representativos de intermunicipalidad como las mancomunidades por propia voluntad, este se ha convertido en un mecanismo necesario para el funcionamiento de las administraciones a nivel local.

Preocupa esencialmente esto último, ya que la búsqueda de administraciones eficientes a nivel municipal supone una merma respecto a la participación ciudadana en los asuntos públicos y una menor legitimación del gobierno local respecto de la gestión de los intereses propios. Esto es, en la búsqueda de la satisfacción de las competencias integrantes de la autonomía

15 TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Inframunicipalismo: problema constitucional de nuestro Estado social y democrático de Derecho», en el Blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (06/12/2023). Disponible en: <https://www.idluam.org/blog/9607-2/> (Consultado el 04/03/2025).

constitucionalmente reconocida a los municipios, la integración parece más bien una medida de último recurso que una decisión libre y representativa de la voluntad autónoma de los propios municipios. La legislación, como hemos visto, está destinada a la integración y a potenciar las mancomunidades más que las comarcas en el régimen local de Castilla y León. Estas tienen un tratamiento preferente en relación con la dimensión económico-financiera de las haciendas locales en el ámbito municipal y, junto a las diputaciones, hacen mermar el carácter autónomo de la gestión de los servicios municipales, que dependen más de estos centros de decisión que de los propios Ayuntamientos. De alguna manera estas estructuras administrativas, imponen su preeminencia sobre la administración local.

Por mucho que en el pasado se pusiese en valor el poder local de carácter intermedio que representaban las Diputaciones, como una solución eficaz ante la planta municipal de baja demografía presente en España¹⁶; la realidad es que, a pesar de que sea un buen remedio de asistencia técnica y funcional para el ejercicio de las competencias municipales, supone una regresión respecto del poder de decisión de los Ayuntamientos. Es decir, en la práctica esta realidad se impone con el ánimo de preservar un supuesto principio de subsidiariedad que satisface la autonomía local, cuando más bien lo que se hace es reducirla a una clara dependencia de la administración provincial; por mucho que esta se enmarque en el nivel de poder local según nuestro modelo de organización político-territorial y administrativa.

La STC 19/2022 supone en este sentido un instrumento válido, para plantear que la decisión de integrarse debe partir de los propios municipios y no resultado de una suerte de disposiciones autonómicas (o, en su caso, estatales) que suponen en la práctica un condicionamiento a la hora de adoptar estas decisiones. La sentencia llegará a declarar la nulidad de una norma autonómica que permite la modificación de los estatutos de las mancomunidades sin el concurso de los municipios que las integran. Al transgredir la autonomía local que vendría a ser garantizada por el art. 44.2 LRBRL. Los arts. 3 y 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local parece imponer, dice el Tribunal, que en el momento de que un municipio decida abandonar una mancomunidad se debe prever un régimen que no obvie «el reconocimiento a cada uno de una capacidad decisoria análoga a la ejercida en el momento constitutivo».

Por ello, llegamos a plantear que, si bien las mancomunidades son teóricamente un remedio para garantizar la eficacia del autogobierno local entendido como capacidad de gestión, esta decisión de ceder un cierto margen de dicha capacidad debe ser posible retrotraer la situación al momento anterior a la constitución e integración del municipio en la entidad. El problema está, desde el punto de vista constitucional en la merma de legitimación respecto

16 GALÁN GALÁN, A., «Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades», Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2019, p. 27.

a la ciudadanía municipal por la merma de la relación entre los ciudadanos y la administración en relación con un criterio de representatividad (menor representatividad: indirecta).

El legislador autonómico es libre de adoptar la decisión de crear agrupaciones municipales como lo es también para modificarlas o suprimirlas y, además, los intereses supralocales se imponen así sobre el interés municipal por lo que la autonomía local quedaría en entredicho (STC 105/2019). Lo que, unido a la facultad, en cierta medida avalada por el Tribunal Constitucional, de coordinar este régimen local, llegando a someter a los entes locales (y, especialmente a los municipios) a un poder de dirección, constituyen un mecanismo afectante de la autonomía local constitucionalmente garantizada (a pesar de la interpretación llevada a cabo por la STC 82/2020), hasta niveles tales que se impone sobre las decisiones respecto a la gestión de intereses municipales.

Por otro lado, a pesar de lo dispuesto por el art. 44.5 LRBRL, la integración entre municipios fronterizos, pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas queda imposibilitada por la mayoría de las legislaciones autonómicas. Lo que impide, naturalmente, la integración supramunicipal comarcal o mancomunada entre municipios ligados a distintas Autonomías. Lo que reduce sus opciones, en el marco del asociacionismo, a la institucionalización de estructuras de cooperación municipal.

Sin olvidar, por supuesto, la reducción de la legitimidad de las decisiones que se adoptan en el seno de estructuras de integración supramunicipal, que traen consigo un cierto déficit democrático.

III. Apunte conclusivo

Sin la exhaustividad técnica que representan nuestros colegas administrativistas, hemos presentado desde una óptica constitucional las dificultades que plantea para la significación de la autonomía local de los municipios la integración de estos en mancomunidades y comarcas. Sobre todo, por el tratamiento homogéneo o uniforme de realidades diversas, lo que contradice la autonomía local. Las diversas necesidades de los municipios, obligados a recurrir a estos mecanismos de integración para llevar a cabo las competencias integrantes de la autonomía local, chocan con un régimen jurídico de las administraciones locales desfasado para enfrentar la realidad de la despoblación, entendida como asunto de Estado.

Por ello, el legislador ordinario del Estado debería proceder a una reforma progresiva de nuestro régimen local, posibilitando estos mecanismos de integración como una vía adecuada para posibilitar una mayor solidaridad interterritorial. Pero entendiendo que no deben ser una medida de último recurso, a la que acuden los municipios ante la inexistencia de otras alternativas.

Quizá la cesión de competencias hacia entes de integración como mancomunidades y comarcas que hagan efectiva la prestación conjunta de servicios municipales puede ser la solución; pero, para ello debemos precisar cómo y en qué medida no se obvие la necesaria autonomía local en relación con la libre disposición de criterio para enfrentar los retos a los que se enfrentan los municipios rurales y, en particular, el reto demográfico. Es decir, requiriendo una mayor democratización que transite hacia la constitución de dos niveles por debajo de la provincia y sin una tutela excesiva y extralimitada por parte de las Diputaciones provinciales. Para ello, los ayuntamientos pueden seguir existiendo, pero para ciertas competencias la institucionalización de la representación directa en la figura de Ayuntamientos mancomunados, puede ser la solución. También entre municipios de distintas Comunidades Autónomas, en tanto necesidad específica de la Comunidad castellanoleonesa, que debido a su particular extensión territorial impide la prestación eficaz de la actividad pública en el plano municipal.

Ello va a permitir un cierto ensanchamiento del núcleo constitutivo de la autonomía local, que no se desligaría de los intereses municipales dada la mayor legitimación democrática que comportaría. Para ello, se debe tener presente que los ámbitos de interés preeminente municipal sean preservados frente a los supramunicipales, que residirían en el Ayuntamiento mancomunado. Esto puede permitir un mayor desarrollo rural, una mejor gestión de cuestiones inherentes al medioambiente potenciando el desarrollo de energías renovables, etc. Sin estar sometiendo a los municipios a trabas burocráticas tales que impiden la adecuada gestión de intereses municipales.

Estas pues, son las directrices que presentamos para una revisión de nuestro régimen local. Puesto que hoy por hoy la integración municipal, ante los condicionantes abordados, no puede satisfacer de manera eficaz enfrentar los problemas inherentes al reto demográfico respetando los intereses municipales y posibilitando el respeto a la autonomía local entendida como una verdadera y eficaz autonomía de nuestros municipios más pequeños.

IV. Bibliografía

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., «Las fórmulas organizativas supramunicipales y su demostrada ineficacia para luchar contra la despoblación», en AA. VV. LORA-TAMAYO, M. y RANDO BURGOS, E. (Dirs.). Organización y regulación de la supramunicipalidad. Análisis de soluciones comparadas y buenas prácticas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 443-478.

CARBONELL PORRAS, E., «La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales: (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)», en *Anuario de Derecho Municipal*, n. 4, 2010.

- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.**, «Distribución de competencias y reto demográfico: algunas cuestiones generales», en AA. VV. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (Coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 166-167.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.**, «Repensando el régimen local desde el prisma del reto demográfico y territorial», en AA. VV. FERNANDO PABLO, M., DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.). *Rural renaissance: normas, territorio y conflicto*, Colex, A Coruña, 2024, p. 81.
- DURÁN GARCÍA, F.J.**, «Autonomía municipal y despoblación rural en España», en AA. VV. ORTEGA BURGOS, E. (Dir.). *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 145.
- FANLO LORAS, A.**, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 246.
- GALÁN GALÁN, A.**, «Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades», en *Anuario del Gobierno Local*, n.1, 2019.
- GARCÍA MORILLO, J.**, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998, p. 40.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.**, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 39.
- OTERO VAREALA, A., TRILLO SANTAMARÍA, J.M. Y VILA LAJE, R.**, «¿Región leonesa o la reivindicación de la "España vacía"? Una discusión urgente acerca del Lexit», en AA. VV., *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación: ColoRural 2020*, III Coloquio Internacional de Geografía Rural, Asociación Española de Geografía, Madrid, 2020, p. 342.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A.**, «La necesaria reforma de la realidad municipal para hacer efectiva la autonomía local constitucionalmente garantizada», en AA. VV. NAVARRO GÓMEZ, C., RUIZ PULPÓN, A.R. y VELASCO CABALLERO, F. (Eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2022, pp. 323-336.
- TORRES ESTRADA, P.**, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2005, pp. 141-151.
- VELASCO CABALLERO, F.**, «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 18, 2022, p. 7.
- ZAFRA VÍCTOR, M.**, *La autonomía local en una Constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

CAPÍTULO XII

LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: UNA SOLUCIÓN EFICIENTE PARA OPTIMIZAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

José Julio López Labajos

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA INSUFICIENCIA MUNICIPAL. III. LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL IV. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS. 1. Marco jurídico. 2. Configuración y estructura. 2.1. Marco conceptual. 2.2. Objeto y régimen competencial. 3. El futuro de las mancomunidades de municipios. V. REFLEXIONES FINALES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

La ordenación del territorio en España enfrenta en la actualidad desafíos profundos, especialmente en las zonas rurales afectadas por la despoblación y la falta de recursos. La debilidad de muchos pequeños municipios, desbordados en la tarea de asumir en solitario la prestación de los servicios públicos mínimos obligatorios, pone de relieve la necesidad de encontrar fórmulas de cooperación que garanticen una calidad de vida adecuada y digna para todos sus habitantes.

A pesar de los esfuerzos del legislador en el desarrollo de políticas públicas efectivas en las últimas décadas, su labor no ha sido suficiente para paliar los problemas de insuficiencia funcional y financiera que amenazan la supervivencia de un elevado número de núcleos poblacionales. Una situación que se ve agravada a consecuencia de la fragmentación del mapa municipal en muchas zonas de nuestro país.

En este contexto, la cooperación intermunicipal se erige como una opción estratégica para optimizar recursos y mejorar la gestión local sin necesidad de recurrir a medidas drásticas como la fusión de municipios. Entre las distintas fórmulas de colaboración estudiadas, las mancomunidades de municipios destacan como una de las herramientas más eficaces para asegurar la prestación de servicios públicos de calidad de forma sostenible, armonizando la defensa de la autonomía local con con la necesidad de una gestión integradora y compartida de los recursos disponibles.

A lo largo de nuestra investigación analizaremos los obstáculos que la insuficiencia municipal supone, las alternativas de cooperación existentes en un marco de solidaridad entre Administraciones Públicas, y en particular, el papel fundamental de las mancomunidades de municipios, ahondando en las oportunidades que encarnan y en los desafíos que enfrentan en el marco de una realidad cambiante.

II. La insuficiencia municipal

En un contexto demográfico nada halagüeño son miles los municipios que luchan por sobrevivir ante la espada de Damocles que la despoblación supone. Desde hace ya varios años, las comunidades autónomas de la España interior cargan con un descenso poblacional galopante que tiene su máxima expresión en los núcleos rurales más pequeños de las regiones más extensas como Aragón y Castilla y León. En muchas de estas zonas, el porcentaje de personas mayores supera con creces a la población joven. Ante la falta de un relevo generacional a corto plazo, la situación para los habitantes de la «España vaciada» no es para esperanzador.

No son pocas las carencias que la realidad local padece hoy en día. Cuestiones relacionadas con su régimen competencial, el desarrollo del principio de autonomía local, y la ordenación y financiación de la estructura local constituyen grandes desafíos que demandan una revisión normativa consensuada entre todos los actores políticos, económicos y sociales¹. Sin embargo, de todas ellas, ninguna es ajena al resto. Muestra de ello es la estrecha vinculación existente entre el régimen competencial y la financiación. Como es lógico, una entidad local que carezca de recursos verá limitada su capacidad para ejercer de manera efectiva las competencias que le han sido atribuidas por la ley. Una situación prevista en el art. 142 de la Constitución que debe garantizarse mediante una financiación justa y equitativa que posibilite a los municipios, en el ejercicio de la autonomía local, la prestación de servicios de manera eficiente.

1 GALÁN GALA, A., «La reforma constitucional de la autonomía local: una asignatura pendiente», *Garantías y límites de la autonomía local*, en LÓPEZ CASTILLO, A., ARROYO GIL, A. (coords.), *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Madrid, 2022, p. 19.

En línea con lo anterior, un diagnóstico de la situación actual de los municipios rurales permite comprender en profundidad la escasez de personal encargado de la ardua gestión en la Administración local. En consecuencia, las exigencias normativas y requisitos procedimentales aparejados impiden a muchos municipios desplegar ofertas de empleo público atractivas². Con ello, la ausencia de políticas públicas efectivas de discriminación positiva hacia estos territorios traspasa la responsabilidad de impulsar su desarrollo a los propios Ayuntamientos, en la mayoría de los casos con un número insuficiente de personal encargado de llevar a cabo todas las tareas que la burocracia supone. Esta insuficiencia, tanto funcional como financiera, se refuerza mutuamente, agravando aún más la situación de estos territorios.

Partiendo de esta realidad, la patente debilidad del tamaño de los municipios ha llevado a muchos autores a denunciar la existencia de un elevado número de entidades locales. Para una parte de la doctrina, la solución pasa por la fusión municipal, lo que implicaría, sin embargo, la pérdida de identidad de un elevado número de núcleos poblacionales. Una cuestión no exenta de polémica, cuyos defensores argumentan que permitiría garantizar la prestación de servicios públicos de calidad de forma directa, sin depender de otras Administraciones³. Frente a esta propuesta, la experiencia española evidencia el escaso éxito de todas las iniciativas llevadas a cabo ante el fuerte rechazo vecinal, pese a los esfuerzos de la LRSAL en el fomento de este mecanismo.

La tendencia simplificadora de la estructura local manifestada con mayor intensidad en el norte de Europa, no parece ser una opción arraigada en nuestro país. Ante este paradigma, un sector de la doctrina ha defendido la implementación de áreas básicas administrativas organizadas en torno a una entidad supramunicipal, en la mayor parte de los casos, la Diputación provincial. No obstante, creemos conveniente la búsqueda de soluciones que no impongan la fusión de municipios ni les eximan de toda responsabilidad en la gestión de sus competencias, sino que promuevan una cooperación intermunicipal efectiva, sostenible y optimizadora de recursos.

De esta forma, pese a que insuficiencia funcional e insuficiencia financiera se manifiesten de maneras muy distintas, no son más que dos caras de la misma moneda en la que la segunda constituye un presupuesto de la primera. Pues, aunque puedan diseñarse fórmulas de prestación de servicios eficaces que permiten reducir los costes en la gestión municipal ordinaria, lo cierto es que la «insuficiencia financiera endémica» ha sido una constante en la evolución de la Hacienda Local española, tal como dispone la exposición de

2 LOSA MUÑIZ, V., «La gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL): su realidad y posibilidades de mejora», en *Documentación Administrativa*, núm. 11, 2023, p. 59.

3 TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Municipios, Constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro», en *Estudios de Deusto*, núm. 71, 2023, p. 256.

motivos de la LRHL. Sin embargo, en la actualidad resulta complejo satisfacer las exigencias de los representantes municipales en materia de financiación adecuada⁴. Por ello, hasta que se alcance este objetivo, será necesario diseñar políticas públicas que, mediante otras vías, garanticen una prestación de servicios eficaz para la ciudadanía y sostenible económicamente.

III. La cooperación intermunicipal

Entre los problemas que afectan a los municipios españoles, especialmente a los más pequeños, destacan dos desafíos clave que condicionan el asentamiento poblacional y engloban el resto de los síntomas. Por un lado, la inversión en infraestructuras y, por otro, la prestación efectiva de los servicios públicos. Una circunstancia que, por encima de todo, requiere un marco financiero adecuado que permita desplegar ambos instrumentos, aun cuando esto implique incurrir en déficit en muchas ocasiones. Ahora bien, dado que se trata de un panorama poco atractivo desde el punto de vista económico, la inversión en estos ámbitos solo podrá ser asumida por el sector público, ante la falta de incentivos para financiar proyectos en territorios con baja densidad de población o escasa demanda de servicios en el caso del sector privado.

Teniendo en cuenta la complejidad que una reforma de la financiación local supone, sin dejar de lado la necesidad de su revisión, debemos abordar otras alternativas que permitan salvar el obstáculo de la falta de recursos económicos con el objetivo de atajar los problemas enumerados. La búsqueda de fórmulas alternativas a la asunción de la totalidad de los costes, derivada del ejercicio de las competencias propias y delegadas, se volverá imprescindible para garantizar la subsistencia de miles de municipios y consolidar población en el medio rural. Entre estas alternativas, encontramos la gestión colaborativa, recogida en el art. 28 de la LBRL e introducida mediante el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

«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, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios».

4 En este sentido, órganos como la Federación Española de Municipios y Provincias han reclamado recientemente una reforma de la financiación local.

El precepto sirve como título habilitante para la adopción de diversos sistemas que permitan garantizar una prestación eficaz y sostenible de los servicios públicos en el caso de los municipios inferiores a 20.000 habitantes. Entre todos ellos, podemos sintetizar algunos de los más destacados entre los que encontramos: las mancomunidades de municipios, —asunto que centra nuestra investigación—; consorcios; e instrumentos de cooperación intermunicipal en la prestación de servicios y sostenimiento del personal, ya sea a través de la colaboración con otros municipios, o bien desde las propias comarcas o Diputaciones provinciales⁵. Sin embargo, la enumeración expuesta por Font i Llovet no constituye un *numerus clausus*, sino que los municipios pueden explorar otras fórmulas de gestión colaborativa vinculadas al progreso económico y social local.

En lo referido a las mancomunidades de municipios, asunto al que nos referiremos más adelante con mayor profundidad, constituyen una fórmula asociativa de carácter supramunicipal a tenor de lo dispuesto en el art. 3.2 LBRL. Su carácter voluntario y la flexibilidad que les es propia, la convierten en un instrumento útil, con un largo ya recorrido en nuestra historia de régimen local, que facilita a los municipios la ejecución de obras y la prestación de servicios de manera conjunta, lo que contribuye de forma efectiva a la lucha contra la insuficiencia funcional y financiera local. En el siguiente capítulo tendremos oportunidad de comprender su estructura y organización, así como su perspectiva de futuro.

Por otra parte, los consorcios locales se erigen como instrumentos de cooperación intermunicipal que tienen por objetivo la gestión conjunta de asuntos de interés común. Regulados en el art. 57 LBRL, sus características no distan mucho de las de otras fórmulas asociativas. Sin embargo, a diferencia de las mancomunidades de municipios, los consorcios locales no son reconocidos explícitamente como entidades locales en la LBRL pese a las análogas semejanzas en su régimen jurídico⁶. En este sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado declarando su carácter de ente instrumental del sector público institucional, derivado de su razón de su adscripción a una Administración Pública⁷.

Del mismo modo, la vía convencional supone una forma innovadora de cooperación que permite desarrollar actuaciones conjuntas en asuntos como la gestión ordinaria de los servicios públicos o el sostenimiento del personal entre municipios. Los acuerdos entre Administraciones locales, junto con otras fórmulas como las encomiendas de gestión intermunicipal, constituyen instrumentos no orgánicos que presentan una oportunidad para muchos

5 FONT I LLOVET, T., «La gestión colaborativa en el Gobierno local. Un nuevo régimen especial» en *Acento Local*, 2024.

6 TOSCANO GIL, F., «Los consorcios locales», en *Los consorcios metropolitanos*, Claves del Gobierno Local n.º 13, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, pp. 35-45.

7 STS 603/2020, 28 de mayo de 2020.

municipios con el propósito de combatir la insuficiencia financiera. En consecuencia, los convenios configuran «un marco más estable, formalizado y permanente de cooperación» que da pie a llevar a cabo una colaboración efectiva sin la necesidad de crear entidades con personalidad jurídica propia, derivado del principio de autonomía local⁸. En este sentido, los acuerdos intermunicipales representan una extraordinaria oportunidad para las cabeceras de comarca al erigirse entre los municipios aledaños como nodos en la prestación de servicios.

En suma, las relaciones de cooperación entre Administraciones locales posibilitan a los municipios optimizar la gestión de sus recursos y competencias⁹. La reducción de los costes y la mejora de la calidad en la prestación de los servicios, mediante una racionalización adecuada, permitirá eludir otras propuestas más agresivas como la fusión de municipios, contribuyendo así a la lucha contra la insuficiencia municipal sin poner en riesgo la identidad local. El proverbio «la unión hace la fuerza» sintetiza, de manera acertada, el propósito de la cooperación local, una idea que se refleja con mayor intensidad en las mancomunidades de municipios, donde la colaboración entre entidades locales se traduce en una prestación más eficiente de los servicios públicos.

IV. Las mancomunidades de municipios

La constitución de mancomunidades constituye, en la práctica, una de las maneras más efectivas de armonizar el incremento en la asunción de funciones de la Administración local, con las limitaciones funcionales y presupuestarias que estos enfrentan. La realidad es que, en comunidades autónomas extensas, con un mayor número de municipios y núcleos poblacionales dispersos, como el caso de Castilla y León, las mancomunidades constituyen una fórmula habitual orientada a una efectiva prestación de servicios, incluso los obligatorios, sin necesidad de organizarse en torno a un órgano superior¹⁰. Tanto es así, que, en la actualidad, en torno al 80 % de los municipios de España forman parte de alguna mancomunidad, destacando especialmente los datos de Castilla y León donde la cifra alcanza el 90,52 %. Un buen ejemplo del grado de implementación que estas fórmulas de cooperación intermunicipal poseen hoy en día.

8 MORENO MOLINA, Á. M., «Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa», en *Anuario aragonés de gobierno local*, núm. 4, 2012, p. 233.

9 ALMEIDA CERRADA, M., «La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España», en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 3, 2012, p. 609.

10 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 296-297, 2005, p. 52.

1. Marco jurídico

La trascendencia de la asociación municipal es una cuestión considerada con asiduidad por las instituciones europeas. Todo ello en el marco de la garantía del cumplimiento de muchos de sus fines relacionados con la cohesión social y territorial o la transición climática. El Pacto Rural Europeo constituye el instrumento que mejor representa la voluntad supranacional de promover fórmulas de asociación municipales que permitan dinamizar el territorio y combatir los desafíos que enfrenta¹¹. El acuerdo se basa en la gobernanza multinivel y esboza las líneas de la cooperación interadministrativa entre los distintos órganos de gobierno, involucrando también a distintos agentes sociales ante la magnitud del desafío.

En este sentido, el Pacto Rural Europeo, enmarcado en la estrategia de Visión a Largo Plazo para las Zonas rurales, pretende arrojar un diagnóstico de las necesidades de los municipios a partir de cuatro áreas esenciales plasmadas en el Plan de Acción: la prestación de servicios, la conectividad digital y de transporte, la sostenibilidad y la transición climática, y la prosperidad entendida en el desarrollo de áreas económicas funcionales. Sin embargo, lograr estos objetivos no resulta una tarea sencilla a abordar por los municipios en solitario, por lo que las fórmulas asociativas se convertirán en las vías fundamentales para la consecución de los objetivos y propósitos expuestos en las estrategias rurales europeas.

Tampoco podemos soslayar el papel que la Carta Europea de Autonomía Local juega en el marco supranacional en relación con estas fórmulas de cooperación intermunicipal. Este instrumento jurídico pretende alcanzar un marco común y uniforme en el reconocimiento de la autonomía local de todos los Estados miembros del Consejo de Europa¹². A la luz de este propósito, el art. 10 reconoce el derecho de asociación de las entidades locales en «la realización de tareas de interés común». Además, en los apartados segundo y tercero se reconoce y se fomenta la integración en asociaciones para la defensa de sus intereses, así como la cooperación con otros Estados.

Para comprender en profundidad el funcionamiento y la configuración actual de las mancomunidades de municipios debemos ahondar en el tratamiento que reciben por parte del legislador en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, es imprescindible partir de las previsiones de nuestro texto constitucional. Por una parte, el art. 137 describe la organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidad Autónomas a las que

11 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., CANTERA CUARTANGO, J. M., «Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, p. 77.

12 BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009, p. 7.

otorga «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Una autonomía local mencionada y consagrada a continuación en el art. 140 que a su vez reconoce a los municipios personalidad jurídica plena. Una condición reconocida a la provincia en el art. 141, cuyo apartado tercero posibilita la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la misma, precepto este que constituye el título habilitante que fundamenta la creación de las mancomunidades de municipios.

Ahora bien, el primer reconocimiento expreso lo encontramos en el art. 3.2.c) LBRL, donde se reconoce el carácter de las mancomunidades de municipios como entidades locales, junto a las comarcas y las áreas metropolitanas. Ahora bien, partiendo de su reconocimiento, será el art. 44 el que conceda a los municipios un auténtico derecho de asociación en «la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia». En este precepto se recogen los principios rectores de carácter básico y de aplicación general en cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de su norma de organización interna, los estatutos; al mismo tiempo que se consagra su naturaleza jurídica flexible, habilitante para la participación de municipios sin continuidad territorial.

No obstante, las disposiciones legales de la LBRL se limitan en exclusiva a esbozar unas líneas generales de su marco jurídico, ya que corresponde a la normativa autonómica el desarrollo de su régimen, así como la determinación de sus fines y funciones. Todo ello sin olvidar el carácter supletorio del Derecho estatal del TRRL y del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales¹³.

En consecuencia, no son pocas las comunidades autónomas que han desarrollado una extensa labor legislativa en este sentido, convirtiendo a las mancomunidades de municipios en instrumentos imprescindibles en la organización territorial estatal. En definitiva, es la normativa autonómica la encargada de concretar todas las cuestiones relativas a su constitución, funcionamiento y supresión, entre las que se encuentran la determinación de sus fines y funciones, órganos de gobierno y régimen económico entre otras cuestiones elementales.

2. Configuración y estructura

Una vez abordadas las circunstancias que motivan su puesta en marcha dentro del marco jurídico establecido por el legislador, es momento de ahondar en su configuración y estructura. Para ello debemos preguntarnos: ¿existe un arquetipo de mancomunidad que garantice un efectivo cumpli-

13 MORILLO VELARDE PÉREZ J. I., «Mancomunidades y asociaciones de entidades locales», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, p. 1125.

miento de sus fines y propósitos? Para resolver esta compleja cuestión debemos tener presente la diversa estructura que cada legislador autonómico ha dado a estas entidades locales de carácter supramunicipal. Ahora bien, de manera general, todas ellas responden a una serie de características que les son inherentes y que les permiten desplegar sus funciones con eficacia.

2.1. Marco conceptual

El Diccionario panhispánico del español jurídico define mancomunidad como una «entidad local resultante del ejercicio por dos o más municipios [...] de su derecho a asociarse para la ejecución en común, en un ámbito territorial y por un plazo fijados al efecto, de obras y servicios determinados de su competencia». Si desgranamos esta definición, podemos destacar dos elementos fundamentales. Por una parte, su consideración de ente local. Por otra, el ejercicio de su derecho de asociación municipal, ambas cuestiones abordadas con anterioridad, así como sus fines y propósitos, sintetizados en la prestación de un servicio y en la ejecución de obras. Es aquí donde se encuentra la justificación práctica de su existencia: el ahorro financiero en el desarrollo y el cumplimiento de sus atribuciones.

Ahora bien, la consideración de entidad local otorgada por la LBRL debe incluir, desde nuestro punto de vista, una serie de precisiones. Y es que a diferencia de lo que ocurre con las entidades enumeradas en el art. 3.1 LBRL: municipio, provincia e isla, las mancomunidades no poseen la consideración de entidades locales «territoriales». Esta afirmación implica que no puedan ser consideradas Administraciones Públicas plenas, sino que sus potestades públicas, derivadas de las normativas autonómicas, están orientadas al cumplimiento de finalidades compartidas y no de intereses generales de todos los ciudadanos que forman parte del territorio establecido estatutariamente¹⁴. En este sentido, las mancomunidades no se encuentran consagradas en nuestra Norma suprema, sino que forman parte de la autonomía local de los municipios que la integran¹⁵.

2.2. Objeto y régimen competencial

El fin último de la constitución de las mancomunidades de municipios no deja lugar a dudas: la ejecución de obras y la prestación de servicios de competencia municipal. No obstante, no resulta sencillo delimitar el marco competencial en el que estas entidades locales se mueven. En primer lugar, como resulta lógico, su objeto y marco competencial ha de corresponder

14 *Vid. op. cit.* MORILLO VELARDE PÉREZ J. I., «Mancomunidades...», p. 1125.

15 GAMERO CASADO E., FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Las entidades locales», *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2021, p. 286.

a los municipios mancomunados y debe encontrarse recogido, de manera expresa, en sus estatutos, junto con su ámbito territorial, tal como dispone el art. 44.2 LBRL. En segundo lugar, tampoco resulta aceptable la cesión total de competencias por parte de los Ayuntamientos, pues entonces estaríamos hablando de otras fórmulas como la fusión municipal¹⁶. Finalmente, la gestión de las actividades desarrolladas se verá impulsada por la entidad supra-municipal en lugar del municipio de manera individual¹⁷.

El fin teleológico de la regulación de las mancomunidades en la LBRL no es otro que la gestión de calidad en la efectiva prestación de los servicios públicos. Por ello, no son pocos los variados servicios que ofrecen. De entre todos ellos, destacan especialmente la gestión de los residuos sólidos, el abastecimiento de agua, la prevención de incendios y el urbanismo.

En consecuencia, el abanico de competencias municipales que pueden atribuirse engloba aquellas enumeradas en el art. 25, junto con la prestación de los servicios enumerados en el art. 26 LBRL, lo que supone una diferencia en favor de esta fórmula de cooperación intermunicipal frente a otras como las comarcas, que poseen mayores limitaciones¹⁸. Ambas constituyen competencias propias, ejercidas «en régimen de autonomía, propia responsabilidad y debida coordinación con las demás Administraciones Públicas»¹⁹, a diferencia de las atribuidas mediante delegación, cuya regulación parece haber sido diseñada únicamente para los municipios²⁰.

3. El futuro de las mancomunidades de municipios

Una vez concluido el análisis de esta figura es momento de responder a la siguiente pregunta: ¿son las mancomunidades de municipios la fórmula más efectiva para combatir la insuficiencia municipal? Atajar este desafío implica garantizar una efectiva prestación de servicios a todos los ciudadanos, lo que no supone una tarea sencilla. Pese a ello, las mancomunidades han logrado, en la práctica, erigirse como la fórmula de cooperación intermunicipal más recurrente en nuestra historia de régimen local. A nadie escapa la preferencia de nuestros gobernantes locales por la gestión de sus competencias de

16 Art. 35.2 TRRL.

17 ESCRIBANO COLLADO, P., «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 288, 2002, pp. 117-118.

18 Art. 44.2 LBRL.

19 SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, p. 82.

20 SOSA WAGNER, P., «Mancomunidades y otras formas asociativas», MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, p. 1212.

manera individual frente a la compartida. Sin embargo, la realidad social y demográfica otorga a la gestión colaborativa promovida por las mancomunidades un papel clave en la necesaria optimización de los recursos humanos y financieros disponibles.

En línea con lo anterior, son dos las características de estas Administraciones Públicas que certifican su alto grado de implementación en nuestro sistema. Por un lado, destaca la flexibilidad que poseen: la delimitación de su ámbito territorial no exige contigüidad geográfica, y además posibilita que puedan mancomunarse municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas. Esta flexibilidad facilita la especialización en relación con las competencias que puedan asumir, permitiendo que los municipios se asocien con aquellos con los que consideren que podrán cumplir sus fines de manera más efectiva.

Son precisamente las características descritas —flexibilidad y especialización— las que, unidas a su carácter voluntario, convierten a estas entidades en un instrumento verdaderamente útil para abordar los desafíos que enfrentan las Administraciones locales en nuestra sociedad. En este sentido, cada vez son más las mancomunidades que amplían su régimen competencial en sus estatutos, con el objetivo de abarcar nuevos intereses no contemplados inicialmente. Además, las vías empleadas por el legislador para fomentar este tipo de Administraciones Públicas, tales como la convocatoria de ayudas económicas en sectores estratégicos como el turismo o el urbanismo, han contribuido de manera positiva a que los municipios desarrollen una actuación más dinámica y adaptada a las nuevas demandas.

Si la falta de oportunidades laborales en el medio rural constituye otro de los factores que afectan negativamente a la dinamización de los municipios parece conveniente que las mancomunidades de municipios planteen estrategias orientadas a la promoción económica y al asentamiento de empresas. Iniciativas destinadas a la puesta en marcha de fiscales como exenciones y bonificaciones de tributos contribuirán al asentamiento poblacional tanto de personas físicas como jurídicas²¹.

Del mismo modo, las mancomunidades de municipios representan otras grandes oportunidades en ámbitos clave para la retención de población, como es el caso del comercio local. Aunque las competencias sobre su promoción correspondan a la comunidad autónoma, nada impide que puedan impulsarse políticas que, de manera indirecta a través del ejercicio de competencias conexas, repercutan positivamente en un sector fundamental para el medio rural, que languidece día a día.

Otro de los clásicos y exitosos ámbitos de actuación de estas entidades locales constituye el medio ambiente. Junto a él, cuestiones relacionadas

21 *Vid. op. cit.* GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. y CANTERA CUARTANGO, J. M., «Mancomunidades...», p. 92.

como la prevención de incendios ocupan un lugar fundamental en la conservación del entorno natural, en particular en el medio rural. El cambio climático representa uno de los principales retos a los que nuestras sociedades deberán hacer frente y ninguna Administración pública debe permanecer impasible. Las mancomunidades también están llamadas a actuar en el ámbito de sus competencias, pues ante la magnitud del desafío, todos los niveles territoriales de gobierno deben buscar la vía de mitigar sus devastadoras consecuencias.

Finalmente, las funciones desarrolladas por las mancomunidades de municipios deben contar con el respaldo técnico, jurídico y económico institucional necesario para evitar que traslademos el problema de la insuficiencia municipal a la realidad supramunicipal. Las Administraciones Públicas competentes, y de sobremanera, las Diputaciones provinciales, por su proximidad a la realidad local, están llamadas a prestar el apoyo necesario a estos entes locales con el propósito de supervisar la gestión eficiente de los recursos en los municipios mancomunados.

V. Reflexiones finales

Una ordenación eficiente del territorio supone una cuestión de gobernanza multinivel en la que están llamados a participar todos los niveles territoriales de gobierno. Será necesario atender a las características de cada territorio para comprender cuáles son las necesidades reales y diseñar políticas efectivas que cumplan sus fines. A la luz de lo anterior, la cooperación interadministrativa en torno al impulso de estas figuras, a través de un respaldo normativo, económico e institucional, se torna imperativa para garantizar una calidad de vida adecuada para todos los ciudadanos, especialmente en los territorios rurales.

La insuficiencia municipal abordada con anterioridad constituye, a nuestro parecer, el principal desafío de la organización territorial española. Considerando la importancia de la estructura local, el legislador debe garantizar un marco de recursos humanos y económicos que pretenda una efectiva prestación de servicios en el ámbito municipal como Administración más próxima al ciudadano. Hasta que no demos respuesta el problema de la financiación, resultará necesario abordar fórmulas de cooperación entre municipios basadas en la solidaridad y el uso compartido de recursos.

Dentro del amplio catálogo de vías de colaboración entre entidades locales, las mancomunidades de municipios constituyen, en la experiencia española, la herramienta más empleada y con mayor grado de implementación. Su éxito radica en características que les son propias como su carácter voluntario, su flexibilidad territorial y su capacidad para adaptar su régimen competencial a las necesidades reales de los municipios.

Con todo ello, las mancomunidades de municipios, si bien no constituyen una panacea frente a los problemas que enfrentan muchos Ayuntamientos, especialmente en el medio rural, sí representan una herramienta eficaz para garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos municipales. Su consolidación promueve la cohesión territorial y refuerza la cooperación intermunicipal, dinamizando los territorios implicados mediante la puesta en marcha de actuaciones conjuntas. En este sentido, una buena gestión de estas entidades locales supramunicipales puede convertirse en un factor clave para favorecer el asentamiento poblacional y hacer frente al reto demográfico.

Estas entidades locales están llamadas a desempeñar un papel especialmente relevante en el futuro, las características abordadas las convierten en instrumentos idóneos para hacer frente a los desafíos presentes y venideros en el ámbito local. En definitiva, el modelo de ordenación territorial español no puede obviar la importancia de las mancomunidades de municipios como elementos vertebradores del territorio.

VI. Bibliografía

- ALMEIDA CERRADA, M.**, «La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España», en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 3, 2012, pp. 599-638.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M.**, «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009, pp. 7-22.
- ESCRIBANO COLLADO, P.**, «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios locales: principios informadores y contenido legal», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 288, 2002, pp. 109-131.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.**, «Las mancomunidades municipales en Castilla y León: evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 296-297, 2005, pp. 33-86.
- FONT I LLOVET, T.**, «La gestión colaborativa en el Gobierno local. Un nuevo régimen especial», en *Acento Local*, 2024.
- GALÁN GALA, A.**, «La reforma constitucional de la autonomía local: una asignatura pendiente», en *Garantías y límites de la autonomía local*, LÓPEZ CASTILLO, A., ARROYO GIL, A. (Coords.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2022, pp. 13-26.

- GAMERO CASADO E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.**, «Las entidades locales», *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2021, pp. 246-291.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. y CANTERA CUARTANGO, J. M.**, «Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, 2024, pp. 74-95.
- LOSA MUÑOZ, V.**, «La gestión de personal en las pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL): su realidad y posibilidades de mejora», en *Documentación Administrativa*, núm. 11, 2023, pp. 56-69.
- MORENO MOLINA, Á. M.**, «Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa», en *Anuario aragonés de gobierno local*, núm. 4, 2012, pp. 213-256.
- MORILLO VELARDE PÉREZ J. I.**, «Mancomunidades y asociaciones de entidades locales», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, pp. 1123-1136.
- SOSA WAGNER, P.**, «Mancomunidades y otras formas asociativas», *Tratado de Derecho Municipal*, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, pp. 1209-1216.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.**, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A.**, «Municipios, Constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro», en *Estudios de Deusto*, núm. 71, 2023, pp. 225-258.
- TOSCANO GIL, F.**, «Los consorcios locales», en *Los consorcios metropolitanos*, Claves del Gobierno Local n.º 13, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, pp. 29-102.

CAPÍTULO XIII

LAS RELACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA EL DESARROLLO RURAL EN CASTILLA Y LEÓN

Miguel Salinas Olarte

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DESARROLLO RURAL DESDE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN. 1. *Aproximación al actual modelo de desarrollo rural. Especial atención al programa LEADER.* 2. *Los GAL como eje vertebrador del desarrollo rural: las Estrategias de Desarrollo Local Participativa. Una aproximación contextual.* 3. *Las Estrategias de Desarrollo Local Participativo en Castilla y León* III. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN COLABORATIVA PARA PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL. ¿UNA MEDIDA NECESARIA PARA EL DESARROLLO RURAL? IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

El desarrollo rural ha cobrado una relevancia fundamental dentro del marco de la Política Agraria Común (en adelante, PAC) de la Unión Europea (en adelante, UE) desde su consolidación como segundo pilar tras la Agenda 2000. Su conceptualización, cada vez más amplia y compleja, articula una visión multifuncional que combina modernización agrícola, sostenibilidad territorial y participación ciudadana. A través de instrumentos como el enfoque LEADER con las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (en adelante, EDLP), se promueve la implicación activa de los actores locales en el diseño y la implementación de políticas adaptadas a las realidades del medio rural.

Este trabajo tiene por objetivo analizar la evolución de dicho enfoque, su aplicación en Castilla y León, y el papel de los Grupos de Acción Local (GAL)

como estructuras clave de gobernanza colaborativa, así como los retos que aún persisten en su implementación. En efecto, se revisará el impacto de las relaciones institucionales municipales con los agentes involucrados en el desarrollo rural.

Por último, se estudiará la viabilidad de introducir otras formas de colaboración para el desarrollo rural a la luz de las últimas reformas de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), en particular, los sistemas de gestión colaborativa de pequeños municipios.

II. El desarrollo rural desde la política agraria común

Definir el concepto de desarrollo rural no es una tarea menor especialmente si se enfoca desde la perspectiva europea. Existen numerosas nociones a tener en cuenta, ya que desde que el desarrollo rural se convirtió en el segundo pilar de la PAC con la Agenda 2000 tras la Declaración de Cork de 1996, esta línea estratégica se ha implementado bajo dos perspectivas: la orientación agrícola y la orientación territorial¹. Sobre el contexto, la conjunción de las proyecciones ha dado lugar a una concepción de desarrollo rural más amplia. En efecto, ha generado una mayor capacidad de acción, al igual que una mayor complejidad técnica en su aplicación.

Dada la extensión de la acción que se deriva de las orientaciones señaladas, resulta pertinente esgrimir una delimitación operativa centrada en su finalidad principal, siendo esta la mejora de las condiciones de vida de la población en áreas rurales. Por ello, el desarrollo rural puede entenderse como el proceso de crecimiento y de revitalización de las zonas rurales bajo los principios de eficiencia y efectividad, desde los ámbitos institucional, sociocultural, económico y medioambiental.

Desde este panorama, entran en juego esas orientaciones anteriormente mentadas en las que la modernización en las técnicas agrícolas, la generación de estrategias económicas rurales, la renovación y construcción de infraestructuras, o la inclusión de mecanismos de buen gobierno en la participación activa de los ciudadanos en los procesos de decisión, constituyen principios fundamentales en el desarrollo rural. En efecto, este concepto es considerado como «multifuncional»². Así pues, su evolución denota una profundización en objetivos más extensos y concretos relacionados con el desarrollo sociocul-

1 MOYANO ESTRADA, E., «La PAC y el Desarrollo Rural después de 2013. ¿Integración o separación?», en *Agricultura familiar en España*, núm. 1, 2010, pp. 40-44.

2 Ello a pesar de que su objetivo principal en primera instancia fue el de la modernización de los medios de producción agrícola, la implementación de medidas económicas en la búsqueda de la rentabilidad de los productos emanados del ámbito rural y la protección del mercado común europeo.

tural y ambiental³. Por ello, este término ha vivido en un constante proceso de renovación, configurándose en la actualidad como una «construcción social» donde prevalece una demanda ciudadana de mejora de calidad de la vida gracias, en gran parte, a la implementación del enfoque LEADER⁴.

De este modo, el desarrollo rural muestra la necesaria colaboración entre los actores sociales, esto es, población y agentes privados, con las instituciones públicas. Por ello, se analizarán los mecanismos dispuestos para establecer tales relaciones y, en especial, su implantación en Castilla y León.

1. Aproximación al actual modelo de desarrollo rural. Especial atención al programa leader

Para delimitar brevemente el actual funcionamiento del desarrollo rural en el marco de la UE es preciso conocer el principio de subsidiariedad que rige la PAC.

El principio de subsidiariedad de los poderes públicos establece que, en el ejercicio de sus competencias, las instituciones públicas tienen capacidad para desarrollar actuaciones dentro del marco de acción más cercano al ciudadano. De no cumplir o no poder cumplir con el objetivo previsto por tal actividad, será necesaria la intervención de una administración superior. Así se plantea en el marco de las competencias compartidas por varios niveles de gobierno como lo es el desarrollo de la PAC.

El desarrollo rural se fundamenta en un enfoque endógeno de los territorios y de la población rural, orientados a aprovechar los recursos locales y la participación comunitaria. Es decir, en el marco de la definición anteriormente provista, han de ser los agentes rurales los encargados de diseñar y de ejecutar una política propia para la consecución del objetivo del desarrollo rural. De esta idea se deduce una capacidad de autogestión del desarrollo rural donde también aparecen signos de las incipientes relaciones intergubernamentales.

Esta visión se mantiene en el desarrollo de la PAC bajo unos estándares comunes impulsados por el actual Reglamento 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021⁵. Ello se apoya en la cooperación, que tiene la función de ser «instrumento de apoyo» dentro de las

3 ARNALTE ALEGRE, E., «PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio», en *Globalización y Mundo Rural*, núm. 803, 2002, pp. 45-51.

4 GALLARDO-COBOS, R., «Rural development in the European Union: the concept and the policy», en *Agronomía Colombiana*, vol. XXVIII, núm. III, 2010, pp. 476-477.

5 Ello lo observamos, entre otros momentos, dentro del propio Reglamento 2021/2115 en los arts. 1, 4 y 5 (dentro del Título) y en la configuración normativa del segundo pilar de la PAC. Así mismo, debemos señalar que no es la única norma que conforma la PAC, siendo otros tantos reglamentos y normativa nacional las que también influyen en el diseño de la política. No obstante, hemos decidido acogernos al reglamento que se considera como principal, tanto por las novedades en su reforma.

intervenciones⁶ financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Este mecanismo busca fomentar la implementación de políticas efectivas mediante la asignación de recursos económicos.

Sin entrar en mucho detalle, la nueva PAC 2023/2027 refleja esta realidad *de iure* principalmente a través del PEPAC y del enfoque LEADER.

En primer lugar, la posibilidad de generar un propio plan estratégico por parte de los Estados Miembros implica la necesaria comprensión de la coyuntura rural de sus territorios. Este plan marca las líneas de actuación que cada Estado Miembro debe seguir en la ejecución de los objetivos PAC. Más allá de la colaboración de los países con las instituciones europeas en la conformación de dicha política, el «fracaso» de los Programas de Desarrollo Rural dio lugar a las actuales formas de gestión estatal de la PAC. Ahora bien, tal y como se estima en las Consideraciones del Reglamento citado (en específico, el núm. 27), se dice que no han de existir veintisiete políticas agrarias diferentes, ya que pondría en riesgo el «carácter común de la PAC y el mercado interior». Por esta cuestión se establecen una serie de objetivos generales y los tipos de intervenciones. Sin embargo, para la consecución de estos, dicho Reglamento da lugar a un margen de flexibilidad en sus actuaciones para que los Estados Miembros lleguen a ellos dentro del PEPAC.

Es, por tanto, relativamente cuestionable que la descentralización introducida por esta figura pueda ejercerse de forma efectiva a la vista de las experiencias pasadas. A pesar de que exista cierta flexibilidad en el desarrollo de los mecanismos de ejecución de la PAC dentro de los Estados Miembros, los objetivos comunes, si bien tratan de atender a las particularidades estructurales y territoriales de los países europeos, quedan limitados a la capacidad de acción de los Estados dentro de las áreas rurales⁷. No obstante,

6 Estas intervenciones son «pagos por compromisos medioambientales y climáticos y otros compromisos de gestión que los Estados Miembros deben apoyar en sus territorios, de conformidad con sus necesidades nacionales, regionales o locales específicas» tal y como se recoge en TALAVARA CORDERO, P., «La nueva Política Agraria Común: Avanzando hacia una Unión Europea más verde», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 106, 2023, p. 30. Así mismo, el art. 3.3 RPEPAC, define a estas intervenciones como «instrumento de ayuda acompañado de una serie de condiciones de subvencionabilidad especificadas por un Estado miembro en su plan estratégico de la PAC, conforme a un tipo de intervención contemplado en el presente Reglamento».

7 Nos referimos con ello a que, a pesar de que la entrada en la UE trata de homogenizar y fortalecer tanto el sistema económico nacional como la funcionalidad de las instituciones públicas, en muchas ocasiones se muestran verdaderas disparidades en la organización administrativa no siendo capaces de ejecutar gran parte de las ayudas económicas provenientes de los fondos europeos que financian la PAC, por ejemplo. *Vid.* GARCÍA DELGADO, J. L., y GARCÍA GRANDE, M. J., *Política agraria común: balance y perspectivas*, Colección Estudios Económicos, Barcelona, 2005, pp. 124-151; una reflexión similar es la que nos deja el Tribunal de Cuentas Europeo con la iniciativa con los Programas de Desarrollo Rural y la ejecución de subvenciones, *vid.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., FERNANDO PABLO, M. M., GON-

este recurrente debate que ha sido materia de reflexión encuentra, en este caso, una vía de solución por los instrumentos de cooperación y por el carácter endógeno del desarrollo rural, especialmente con la experiencia marcada durante la PAC 2014-2020 y los Programas anteriormente referidos.

En este marco más específico, un ejemplo se encuentra en los tipos de intervenciones para el desarrollo rural, en particular en los instrumentos de cooperación (art. 69 y 77 del Reglamento 2021/2115). De estos, resalta uno en el que las acciones de los poderes locales en colaboración con otros actores se hacen más patentes. Este es el enfoque LEADER. Esta iniciativa tiene su origen en la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, con el fin de revertir la situación de desequilibrio territorial que imperaba en aquel entonces⁸.

En general, el enfoque LEADER es un proceso basado en la cooperación participativa entre los agentes rurales de un territorio para llevar a cabo un desarrollo rural efectivo y viable desde la perspectiva *bottom-up*⁹. Este mecanismo se desarrolla, en gran medida, desde los Grupos de Acción Local (en adelante, GAL), donde se encuentran representadas las instituciones públicas locales, los agentes privados económicos/productivos y la sociedad civil rural¹⁰.

Este instrumento se ha extendido de manera efectiva en todos los países de la UE, promoviendo así la cooperación internacional por medio de los Proyectos de Cooperación Transnacional y otras redes y asociaciones¹¹. En el marco estatal, los GAL se asocian bajo otras redes con el fin de extender una cooperación efectiva. Así es el caso de la Red PAC¹² y la Red Española de Desarrollo Rural (en adelante REDR)¹³. En este sentido, dichas redes ejer-

ZÁLEZ BUSTOS, M. Á., TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M. y TALAVERA CORDERO, P., «Por qué fracasan las subvenciones: el caso del desarrollo rural y el programa «LEADER»», en *20 años de la Ley General de Subvenciones*, 2023, pp. 395-405

- 8 GARCÍA, J., L., (et. al), «La iniciativa comunitaria LEADER en España», en *Boletín de la Asociación de geógrafos españoles*, núm. 39, 2005, pp. 361-398.
- 9 Que se define como la construcción de una política de desarrollo rural impulsada por los agentes más próximos al territorio por medio de una participación activa. Es, en sí mismo, la mayor expresión de la descentralización en materia de política rural, dotando así a dichos agentes y, en específico, a los GAL, de capacidades para desarrollar, ejercer y supervisar dichas políticas bajo un mínimo común, siendo este la consecución de los objetivos de la PAC.
- 10 ALONSO MARTÍN, J. B., y TERRÓN SANTOS, D., «La importancia de los Grupos de Acción Local para alcanzar el desarrollo rural sostenible. El caso concreto de las sierras de Salamanca», en FERNANDO PABLO, M. M., DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M. (Dirs.), *Rural Renaissance. Derecho y medio rural*, Thomson Reuters Aranzadi, Salamanca, 2021, pp. 183-200.
- 11 NAVARRO-VALVERDE, F. A., (et. al), «La Cooperación Interterritorial Transnacional en el Enfoque Leader. Los casos de Finlandia y España», en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. XXIX, 2020, pp. 114-133.
- 12 Disponible en: <https://redpac.gob.es/red-pac>
- 13 Disponible en: <https://www.redr.es/es/>

cen funciones diferentes a pesar de poseer objetivos transversales. Gracias a estas, los GAL poseen un foro donde efectuar mecanismos de colaboración, por ello, se muestran como herramientas que tratan de potenciar el desarrollo rural desde esta base.

	Red PAC	Red Española de Desarrollo Rural
Definición	Mecanismo de participación y difusión para interrelacionar a los actores involucrados en el medio rural, actividad agrícola y ganadería. Queda supeditado a la acción de la Red Europea PAC y es dependiente de la Subdirección General de Planificación de Políticas Agrarias dentro de la Secretaría General de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. RD 1046/2022, art. 6.	«Asociación sin ánimo de lucro, que trata de llevar a cabo un modelo de desarrollo rural integral y sostenible; mejorar la calidad de vida de la población rural; y poner en valor la importancia del territorio rural». Posee personalidad jurídica propia y dispone de plena capacidad de obrar para el desarrollo de sus fines. Así mismo, podemos destacar que actúan como un <i>lobby</i> o grupo de presión. Estatutos REDR, art. 1.
Dependencia	Subdirección General de Planificación de Políticas Agrarias dentro de la Secretaría General de Recursos Agrarios y Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.	-
Marco normativo	Art. 126 del Reglamento 2021/2115 de 2 de diciembre de 2021; RD 1046/2022.	Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación; Estatuto REDR
Integrantes	<ul style="list-style-type: none"> - Administraciones territoriales. - Agentes sociales y económicos en materias multidisciplinares. - GAL - Representantes de la sociedad civil. - Organizaciones de investigación. <p>Aunque, como se estipula en su reglamento interno, se ha convertido en una red abierta sin membresía</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Las Redes de Desarrollo Rural territoriales en ámbito autonómico constituidas por GAL. - En el caso de no existir un Red autonómica, los GAL de ese territorio pueden solicitar, de forma excepcional, la incorporación para ser socias agrupadas por territorios. - El resto de GAL. <p>Art. 7 del Estatuto de la REDR.</p>
Objetivos	Velar por la aplicación efectiva de la PAC 2023-2027 en ambos pilares. Reforzar las relaciones entre los agentes involucrados en el desarrollo de la PAC y potenciar la transferencia de conocimiento.	Impulsar la mejora de la calidad de vida de la población rural desde una perspectiva endógena por medio del diseño de políticas públicas efectivas; promocionar y difundir las relaciones entre los GAL; representar los intereses de las entidades asociadas ante las Administraciones Públicas y frente a redes o asociaciones de carácter supranacional; y promocionar la diversidad rural ante la globalización social, económica y cultural. Art. 5. del Estatuto del REDR.

	Red PAC	Red Española de Desarrollo Rural
Implantación	No existe una recopilación expresa de los agentes involucrados en la acción de la Red PAC. Sin embargo, el objetivo se centra en que exista una implantación en todo el territorio nacional.	Tiene un rango de acción de aproximadamente unos 6000 municipios españoles, afectando a 9 millones de personas.

Fuente: Elaboración propia

Con ello, queremos poner en valor el papel de dichas redes como plataformas que tratan de fortalecer las relaciones entre los distintos actores que se implican en el desarrollo rural. Sin embargo, esta función no solo se extiende al plano interno de la red, sino que puede contribuir a desarrollar actuaciones al exterior del plano asociacionista. Así mismo, estas redes se extienden a nivel autonómico como es el caso de HUEBRA en Castilla y León. Ahora bien, ¿cuál es el papel de los GAL en desarrollo rural del territorio en el que actúan?

2. Los GAL como eje vertebrador del desarrollo rural: las estrategias de desarrollo local participativa. Una aproximación contextual

Los GAL, aparte cumplir una función de construcción, ejecución y supervisión del desarrollo rural por medio de políticas públicas, asumen una posición relacional entre los actores del mundo rural con el fin de ejercer una gestión efectiva. Por tanto, puede afirmarse que los GAL constituyen un ejemplo de buena gobernanza al configurar «un proceso de dirección sociopolítica que incrementa las interacciones de los actores sociales y gubernamentales [...] debido a la adaptación del gobierno a condiciones de mayor complejidad social, económica y política [...] lo cual deriva en redes interdependientes de actores con mayor grado de autonomía e influencia en el ciclo de las políticas públicas»¹⁴. Además, los efectos surgidos de la acción de dichos grupos han trascendido su función como meros ejecutores de los programas LEADER, para convertirse en verdaderos puntos de encuentro.

Este sistema de construcción de políticas públicas *bottom-up* crea un espacio de interconexión entre los actores locales y la propia UE. En este contexto, la selección de proyectos y el desarrollo de dichas políticas deben quedar en consonancia con los objetivos definidos a nivel europeo y nacional, que los GAL concretan en sus respectivos territorios¹⁵. Aunque los problemas

14 Así se define en: TORRES ÁLVARES, M., M., (et. al), «¿Gobernanza ambiental, desde dónde? La imbricación de la acción pública sobre los marcos culturales locales», en *Región y sociedad*, 2021, p. 2.

15 Sobre esta idea, trata de realizar una reflexión en el European Network for Rural Development. Disponible en: <https://acortar.link/mrprab>.

asociados a los GAL, sobre todo en el marco de ejecución de las subvenciones (a pesar de la incorporación de mecanismos de asesoramiento de instrumentos financieros como el *fi-compass*¹⁶) no son objeto de nuestro estudio, sí resulta de interés analizar las interrelaciones existentes entre los agentes que actúan dentro de los municipios para el desarrollo rural.

Por consiguiente, el mecanismo que pone de manifiesto dicha colaboración desde la capacidad estructural de estos GAL son las EDLP. Esta dinámica, contenida en los arts. 31, 32 y 33 del Reglamento 2021/1060¹⁷, reconoce su extensión en el marco de la actuación y autorización de control, supervisión y aprobación de estrategias a las autoridades de gestión competentes. Por tanto, las EDLP son definidas como el «conjunto coherente de operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales, y que contribuyen a la realización de la estrategia de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»¹⁸. Tal y como se determina en las disposiciones normativas citadas, serán los GAL quienes desarrollen estas EDLP con la aprobación de las autoridades de gestión. Dichas estrategias, además, se someten a un análisis DAFO (donde se revisan las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades).

En este marco, la legislación europea aplicable y el PEPAC de España¹⁹ estipulan que, para solicitar esta estrategia y su autorización por la autoridad de gestión, debe contener al menos:

- Documento I. Zona geográfica y población cubierta por la EDLL²⁰.
- Documento II. Proceso de participación. Metodología.
- Documento III. Análisis del territorio. Diagnóstico DAFO y conclusiones
- Documento IV. Objetivos de la EDLL.

16 Véase más en: <https://www.fi-compass.eu/funds/eafrd#tab-agri-studies>

17 Su nombre completo es: el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

18 Así queda redactado en el *Portal Agrari* de la *Generalitat Valenciana*, en su referencia a la Estrategia de Desarrollo Local Participativo. Disponible en: <https://acortar.link/uogODT>.

19 El régimen jurídico aplicable es sumamente extenso, en este caso nos referimos a los siguientes: Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021; El Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021; Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021; la PEPAC; y las órdenes de las consejerías autonómicas encargadas de la gestión y supervisión de las EDLP.

20 Cuando se hace referencia a la EDLL, se hace mención a las EDLP lo que, la nomenclatura en cuestión es la traducción al castellano de las EDLP. Por tanto, no son figuras diferenciadas.

- Documento V. Disposiciones de gestión, seguimiento y evaluación.
- Documento VI. Plan financiero.
- Documento VII. Plan de difusión.

Esta autoridad de gestión será la encargada de definir los criterios de selección, de crear un comité que llevará a cabo la propia selección y aprobar las estrategias seleccionadas.

Una vez aprobada la estrategia, se asigna una cantidad de dinero como gasto público dentro del marco del PEPAC de España para la ejecución de estrategias de desarrollo local, cooperación y gastos de funcionamiento. La financiación proviene del FEADER, del Estado a través del Ministerio de Agricultura, y de las consejerías de las Comunidades Autónomas competentes para conocer en esta materia.

3. Las estrategias de desarrollo local participativo en Castilla y León

Tras estas consideraciones previas, en el marco de Castilla y León se constata la existencia de 44 Grupos de Acción Local, distribuidos por toda la Comunidad Autónoma. En la actualidad, su impacto se extiende al 95 % del territorio²¹.

Los criterios establecidos para la selección de las EDLP de Castilla y León se regulan en la «ORDEN AGR/887/2023, de 10 de julio, por la que se regula y convoca el procedimiento para la selección de estrategias de desarrollo local y la aprobación definitiva de los grupos de acción local y se establecen los criterios para la asignación de fondos públicos destinados a estas, en el marco del PEPAC 2023-2027 de España». En este contexto, los criterios de selección se determinan por un sistema de puntuación que valora:

- los requisitos de participación de entidades socias públicas y privadas;
- la calidad del diagnóstico previo;
- la coherencia de objetivos establecidos en la Estrategia;
- la definición de indicadores para valorar la repercusión y el alcance;
- las disposiciones relativas a la gestión, seguimiento y evaluación a cargo del equipo técnico, órganos de decisión, órganos consultivos y la solución de conflictos de interés;
- y la difusión del plan. Será necesario más de 50 puntos para la selección de la EDLP.

²¹ Así queda reconocido en la ORDEN AGR/647/2023, de 16 de mayo, por la que se resuelve la convocatoria para la selección de entidades candidatas a convertirse en grupos de acción local en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Comunitaria (PEPAC) en Castilla y León, para el periodo 2023-2027. Esta, constituye la primera fase del procedimiento para la posterior selección de EDLP.

Actualmente, los 44 GAL de Castilla y León han sido beneficiarias de una nueva EDLP según «ORDEN AGR/1048/2023, de 25 de agosto, por la que se resuelve la convocatoria para la selección de estrategias de desarrollo local y se aprueban los grupos de acción local y las asignaciones de fondos públicos destinados a estas, en el marco del Plan Estratégico Nacional de la Política Agrícola Común 2023-2027 de España». Todas las propuestas de EDLP cumplieron los requisitos de selección. Tras la revisión del Comité de Selección, creado por la Autoridad de Gestión del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León, esta remitió un informe favorable a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que aprobó la orden mencionada.

Sin embargo, existen ciertas poblaciones urbanas que quedan excluidas de la aplicación de EDLP, siendo los términos municipales con más de 10.000 habitantes. En Castilla y León hay 23 municipios que cumplen con esta condición²².

La trascendencia del procedimiento de aprobación viene dada por el origen de la configuración de la Estrategia, que, además de dotarla de legitimidad y rigor técnico, implica la necesaria colaboración entre todos los actores tanto públicos como privados para la conformación de las EDLP. El análisis del contenido de las EDLP seleccionadas permite constatar la búsqueda objetivos concretos y heterogéneos por las necesidades propias de cada territorio, aunque bajo una lógica común recogida en el Reglamento 2021/2115. Todo ello, a pesar de la complejidad en su elaboración por el número de agentes que interceden como parte y representan sus intereses.

Además, a diferencia de lo que ocurría con la PAC 2014-2020, en la actualidad se observa cierta homogeneidad en la creación de los EDLP, al menos, en el criterio procedimental y material, por la existencia del PEPAC y por el Reglamento 2021/1060. Esta cuestión adquiere un efecto positivo respecto al control de las decisiones de las GAL por parte de la Autoridad de Gestión del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León, junto a la posibilidad de que los GAL fijen sus propios objetivos. Así mismo, se muestra esta necesaria relación, si cabe, más concreta y estandarizada entre los agentes públicos y privados cuya ejecución de objetivos está supeditada a la voluntad conjunta de la sociedad civil y de las instituciones públicas municipales.

Otra cuestión que resalta es que el proceso de elaboración y aprobación de las EDLP parece respetar la autonomía local si consideramos la posibilidad de que las entidades locales participen en estas Estrategias dentro del marco normativo vigente, sin necesidad de una habilitación *ad hoc*.

22 Así se expresa en la ORDEN AGR/1898/2022, de 21 diciembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de entidades candidatas a convertirse en grupos de acción local en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Comunitaria (PEPAC) en Castilla y León, para el periodo 2023-2027.

Ahora bien, conviene señalar dos aspectos a pesar de no ser elementos centrales en la investigación. Tal y como señalan algunos autores, persisten una serie de carencias estructurales en los siguientes ámbitos:

- La ejecución presupuestaria por la carencia de medios técnicos²³.
- La simplificación en el proceso de elaboración de las EDLP y la excesiva cobertura burocrática como coste de oportunidad en la ejecución de los objetivos previstos²⁴.

A pesar de la nueva regulación en materia de selección de las EDLP y la centralización normativa, estas cuestiones siguen siendo susceptibles de mejora.

III. Los sistemas de gestión colaborativa para pequeños municipios de la Ley de Bases del Régimen Local. ¿Una medida necesaria para el desarrollo rural?

Ahora, la cuestión radica en determinar el grado de incidencia que poseen las administraciones locales y, en específico, los municipios, para desarrollar otros instrumentos cooperativos para el desarrollo rural distintos a los dispuestos con anterioridad. En este marco, parece pertinente destacar que la acción que se analiza parte de las potestades administrativas locales de acuerdo con el principio de autonomía local²⁵.

Para ello, conviene remitirnos previamente al Reglamento 2021/2115, en específico al art. 77.1 f). Se determina que, dentro de la concesión de ayudas según las condiciones establecidas por este artículo en el marco de la cooperación, se destinarán fondos al «apoyo de otras formas de cooperación». Por tanto, dentro del margen de autonomía de los Estados Miembros en la creación del PEPAC, pueden incluir estos instrumentos de cooperación que se alineen con lo descrito en el art. 77 del Reglamento citado.

Al hacer un examen previo de la PEPAC de España, puede observarse que no todos los mecanismos de colaboración vertical y horizontal entre entidades locales previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las

23 *Vid. op. cit.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., FERNANDO PABLO, M. M., GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á., TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. & TALAVERA CORDERO, P., «Por qué fracasan las...», pp. 403.

24 GALERA, M. E., BURRIEL, H. C., ESCRIBANO, P. J., «Los Programas de Desarrollo Rural 14-20 y la ejecución de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo: análisis autonómico comparado», en *XX Coloquio de Geografía Rural*, 2020, pp. 353-376.

25 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma en los pueblos o abandonar el territorio», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021, pp. 108-113.

Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), quedan como instrumentos de apoyo a la cooperación de la PAC para el desarrollo rural. Lo cual resulta razonable dado que, se han introducido ciertos sistemas de cooperación de forma posterior a la aprobación del PEPAC²⁶, no obstante, ¿hasta qué punto pueden resultar efectivas?

La siguiente medida a revisar, siguiendo las nociones de autogobierno y gobierno compartido desde las relaciones horizontales de poder, es el sistema de gestión colaborativa para pequeños municipios contemplados en el art. 28 LRBRL.

Este mecanismo fue introducido por el Real Decreto-Ley 6/2023, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Prevé muchas características reseñables, como son: el ámbito de aplicación para los pequeños municipios menores de 20.000 habitantes; su situación como «régimen especial»; la cuestión de la colaboración para el desarrollo económico y social de los municipios; y la decisión de la aplicación de la Comunidades Autónomas según la legislación de régimen local propia y, en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas.

La cuestión más reseñable, dentro del encaje jurídico, es que se trata de un sistema de colaboración en lugar de un sistema de cooperación. En este contexto, acudiendo a la configuración legal²⁷, existe una diferenciación entre ambas figuras por el deber de la colaboración y la voluntariedad de la cooperación. No obstante, el objeto que impulsa dichas relaciones no deja de ser la consecución de fines comunes y propios nacidos de la obligación de su consecución a partir de las potestades públicas conferidas a las entidades locales. En base a este esquema, el desarrollo económico y social de los municipios que promulga el art. 28 LRBRL queda vinculado a las finalidades propuestas por la PAC 2023-2027, la PEPAC de España y las EDLP de los GAL. En efecto, viene a complementarse por medio del principio de diferenciación introducido en el art. 25.6 LRBRL para superar los déficits de los pequeños municipios y la mejor prestación de servicios públicos.

Bajo estas bases, la situación de Castilla y León parece óptima para emplear este mecanismo dada la coyuntura rural. No obstante, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León no ha incorporado esta figura en su desarrollo legislativo. A pesar de ello, consideramos que, en el caso de las relaciones horizontales de poder entre municipios, este mecanismo puede

26 Este elemento queda reglado por medio del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

27 Así se define en el art. 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

ayudar a conseguir la simplificación y la efectividad para el desarrollo rural. Aunque se necesita dotarle de un instrumento jurídico que sustente la existencia de dicho mecanismo. Es más, parece que su encaje jurídico dentro del derecho de la UE tiene lógica al observar que, los ámbitos de cooperación, colaboración y coordinación se usan de forma trasversal sin encontrar una diferenciación tácita entre ellas²⁸.

Por tanto, si llegara a tener un efecto real, cuestión que parece dudosa ya no solo por la financiación que pueda darse a este mecanismo, sino más bien por los recursos materiales que poseen los pequeños municipios en Castilla y León fruto de la despoblación, puede ser una medida totalmente pertinente a tener en cuenta para el desarrollo rural. No obstante, un aspecto que apunta la doctrina con respecto a la viabilidad de la aplicación de dichos sistemas es la noción de la homogeneización normativa que encontramos en la regulación de dicho instrumento. Ello denota la ausencia en la consideración de la coyuntura específica del territorio. Así mismo, tampoco se aborda la situación precaria de las Diputaciones Provinciales y el desarrollo competencial de las mismas²⁹. Estas cuestiones tendrán un impacto significativo en el desarrollo de este sistema.

IV. Conclusiones

En definitiva, a partir de esta breve exposición, podemos extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, constatamos que, gracias a la ejecución subsidiaria de la PAC y el desarrollo normativo que la acompaña, las entidades locales pueden establecer relaciones entre ellas y con otros agentes en el objetivo del desarrollo rural desde la cooperación como instrumento de intervención. Esta misma se efectúa con garantías por medio de la EDLP, a pesar de que hay ciertos asuntos de esta figura que han de ser mejorados para maximizar el impacto real y efectivo del presupuesto asignado para los GAL.

La situación de Castilla y León es bastante optimista dada la selección de todas las EDLP presentadas mostrando ciertos criterios homogéneos (sobre todo, desde el ámbito formal). Así mismo, los objetivos fijados por cada una de las EDLP son específicos para las necesidades de los territorios bajo el amparo del Reglamento 2021/2115.

28 ZAMBONINO PULITO, M., «La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, pp. 235-244.

29 ROMERO ALCÁNTARA, F., «Una visión crítica sobre los efectos del libro tercero del Real Decreto Ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales», en *Revista Digital CEMCI*, núm. 62, pp. 12-17.

Por último, creemos que pueden incorporarse otros mecanismos que pueden dar un impacto positivo para el desarrollo rural a pesar de que no sean necesariamente instrumentos de cooperación. En este contexto, los sistemas de gestión colaborativas parecen un instrumento pertinente siempre que las relaciones entre entidades locales sean efectivas y se disponga del suficiente personal técnico para llegar a ese objetivo de desarrollo social y económico de los municipios. Este aspecto resulta fundamental en un contexto como el castellanoleonés.

Por tanto, concluimos que la incidencia de las entidades locales para el desarrollo desde el principio de cooperación y desde el programa LEADER es limitada, sin embargo, se muestra fundamental para el desarrollo del trabajo de los GAL para la elaboración de la EDLP.

Por otra parte, de incluir este tipo de mecanismos de colaboración entre entidades locales, debe partirse de la premisa de la efectividad que han mostrado para la ejecución de otros objetivos fijados por la LRBRL. Aunque la intención sea coherente para tratar de dotar a estos pequeños municipios de servicios, esta figura a pesar de haber sido introducida en el 2023 aún no ha sido muy usada en el contexto castellanoleonés, por los motivos aludidos durante el texto.

V. Bibliografía

- ALONSO MARTÍN, J., B., y TERRÓN SANTOS, D.**, «La importancia de los Grupos de Acción Local para alcanzar el desarrollo rural sostenible. El caso concreto de las sierras de Salamanca», en FERNANDO PABLO, M. M., DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L., y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M. (Dirs.), *Rural Renaissance. Derecho y medio rural*, Thomson Reuters Aranzadi, Salamanca, 2021, pp. 183-200.
- ARNALTE ALEGRE, E.**, «PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio», en *Globalización y Mundo Rural*, núm. DCCCIII, 2002, pp. 45-51.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.**, «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma en los pueblos o abandonar el territorio», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. LIII, 2021, pp. 108-113.
- DOMÍNGUEZ, J. L., FERNANDO, M. M., GONZÁLEZ, M. Á., TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M. y TALAVERA CORDERO, P.**, «Por qué fracasan las subvenciones: el caso del desarrollo rural y el programa «LEADER»», en *20 años de la Ley General de Subvenciones, 2023*, pp. 395-405
- GALERA, M. E., BURRIEL, H. C., ESCRIBANO, P. J.**, «Los Programas de Desarrollo Rural 14-20 y la ejecución de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo: análisis autonómico comparado», en *XX Coloquio de Geografía Rural*, 2020, pp. 353-376.

- GALLARDO-COBOS, R.**, «Rural development in the European Union: the concept and the policy», en *Agronomía Colombiana*, vol. XXVIII, núm. III, 2010, pp. 476-477.
- GARCÍA DELGADO, J. L.**, y **GARCÍA GRANDE, M. J.**, *Política agraria común: balance y perspectivas*, Colección Estudios Económicos, Barcelona, 2005.
- GARCÍA, J., L.**, (et. al), «La iniciativa comunitaria LEADER en España», en *Boletín de la Asociación de geógrafos españoles*, núm. XXXIX, pp. 361-398.
- MOYANO ESTRADA, E.**, «La PAC y el Desarrollo Rural después de 2013. ¿Integración o separación?», en *Agricultura familiar en España*, núm. 1, 2010, pp. 40-44.
- NAVARRO-VALVERDE, F., A.**, (et. al), «La Cooperación Interterritorial Transnacional en el Enfoque Leader. Los casos de Finlandia y España», en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. XXIX, 2020, pp. 114-133.
- ROMERO ALCÁNTARA, F.**, «Una visión crítica sobre los efectos del libro tercero del Real Decreto Ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales», en *Revista Digital CEMCI*, núm. 62, pp. 12-17.
- TALAVARA CORDERO, P.**, «La nueva Política Agraria Común: Avanzando hacia una Unión Europea más verde», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. CVI, 2023, pp. 5-42.
- TORRES ÁLVARES, M. M.**, (et. al), «¿Gobernanza ambiental, desde dónde? La imbricación de la acción pública sobre los marcos culturales locales», en *Región y sociedad*, vol. 33, núm. 1, 2021.
- ZAMBONINO PULITO, M.**, «La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, pp. 235-244.

CAPÍTULO XIV

LA NECESARIA REFORMA DE LA PLANTA MUNICIPAL ESPAÑOLA

Pascual Martín Gallardo

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RADIOGRAFÍA ACTUAL DE LA PLANTA MUNICIPAL ESPAÑOLA. III. LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. IV. PROCESOS DE FUSIÓN TRAS LA APROBACIÓN DE LA NORMA: EL PARTICULAR CASO DE LOS MUNICIPIOS DE DON BENITO Y VILLANUEVA DE LA SERENA. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

La planta municipal en España ha sido estudiada de forma recurrente, dentro del ámbito jurídico, pero sin soluciones reales. Un hecho claro es el excesivo carácter inframunicipalista, ya que en España existen un número importante de municipios (8.131 municipios para ser exactos).

La Constitución Española regula, en su artículo 140, la autonomía local de los municipios, en concreto nos dice: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales...»¹. Asimismo, el artículo 142 hace referencia a que las Haciendas locales deben de disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye.

¹ Véase la Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

No obstante, a pesar de lo dispuesto en estos preceptos, lo cierto es que la mayoría de los municipios no tienen las capacidades materiales ni financieras suficientes para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos que les son propios, lo que dificulta el ejercicio de dichas competencias. A este problema debemos de añadirle otros como la despoblación, sobre todo en las zonas rurales, o la dispersión geográfica, lo que agrava la situación desde el punto de vista de la eficacia administrativa a la que haremos referencia a lo largo del presente capítulo.

Debemos de ser consciente que sobre este tema se han publicado infinidad de artículos, reseñas, libros, estudios, analizando los problemas que sufre la planta municipal española y planteando posibles soluciones².

A la vista de lo expuesto, el presente capítulo se estructura en cuatro puntos esenciales. En primer lugar, una radiografía actual de la planta municipal española y el marco jurídico del que disponen las Entidades Locales.

En segundo lugar, abordaré el estudio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y la viabilidad de las fusiones de municipios como uno de los mecanismos para la reforma de la planta municipal. Esta norma causó mucha controversia y críticas en diversos sectores, pues la misma solo se abordó desde un punto de vista económico, sin tener en cuenta las consecuencias que podría causar en otros ámbitos. En tercer lugar, analizaré el caso de los municipios pacenses de Don Benito y Villanueva de la Serena, las causas que llevaron a plantear este proceso de fusión y su posterior fracaso.

Por último, presentaré propuestas futuras para la reforma de la planta municipal española, que vayan más allá de una perspectiva estrictamente económica y la fusión de municipios, como única vía posible para lograr dicha reforma.

II. Radiografía actual de la planta municipal española

Un hecho que debemos de dejar claro es el excesivo carácter inframunicipalista que presenta la planta municipal española. Se trata de una realidad presente en nuestro modelo territorial desde la Constitución de Cádiz de 1812, pues fue el entonces constituyente español quién introdujo, por primera

2 Vale la pena citar algunos trabajos doctrinales u obras como GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79-110; CARBONELL PORRAS, E. «La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 5-21; o LÓPEZ ANDUEZA, I., «Mancomunidades de municipios, servicios públicos y organización del territorio», *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*, 1997.

vez, una estructura minifundista por influencia de la Administración napoleónica³. Si bien es cierto que fue el constituyente de 1812 quién introducía esta estructura municipal, nuestro constitucionalismo español ha permanecido inmóvil ante la fragmentación de la planta municipal⁴.

Así pues, la permanencia del carácter inframunicipalista de la planta municipal genera numerosos problemas en cuanto al mantenimiento de este modelo territorial⁵, pues, como ya se indicó con anterioridad, la mayoría de los municipios carecen de las capacidades materiales y financieras suficientes para la garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos y, con ello, el ejercicio pleno de sus competencias⁶. A este problema, debemos añadir otros como la despoblación, sobre todo en las zonas rurales, o la dispersión geográfica⁷.

A la vista de lo anterior, observamos que la planta municipal española ha seguido un mismo patrón, donde este último se ha sustentado en dos principios básicos: el principio de conservación de los municipios existentes⁸ y la no alteración de los términos municipales existentes.

El mantenimiento del *status quo* de las Entidades Locales ha conllevado a problemas en distintos niveles: territorial, administrativo, económico, financiero, etc. ..., que ya se han puesto de manifiesto con anterioridad. Además del no cumplimiento de las finalidades de este tipo de entes territoriales: de un lado, el carácter democrático, en tanto que son el cauce inmediato de participación de los ciudadanos; y de otro, la eficacia administrativa, pues son el ámbito más cercano de prestación de los servicios públicos a los ciudadanos⁹. En opinión de Carmen Fernández Rodríguez estamos ante «*apariencias*

3 TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «La Fusión Don Benito y Villanueva de la Serena: una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local», en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 38, 2022, pp. 617-646.

4 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79-110.

5 TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Municipios, constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro», en *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, vol. 71, núm. 2, 2023, pp. 225-258.

6 SANTIAGO IGLESIAS, D., «Debate sobre la fusión de municipios en España: balance histórico y estado actual de la cuestión», en MELO FIGUEIRAS, C.S., MONTERO FONSECA, I.C., FREITAS DA ROCHA, J. y MADEIRA FROUFE, P. (Coords.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Candido de Oliveira*, Livraria Almedina, Coimbra, 2017.

7 DEL MOLINO, S., *La España Vacía*, Ed. Alfaguara, Madrid, 2022.

8 Esta concepción lleva incrustada en nuestra legislación desde la Constitución de Cádiz de 1812, donde se ha mantenido el carácter inframunicipalista en gran parte del territorio nacional.

9 CALONGE VELÁZQUEZ, A., «La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida», en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extraordinario, 2015, pp. 47-58.

*jurídicas sin sustantividad alguna»*¹⁰, pues gran parte de ellos no cumplen con los fines expresados¹¹.

Por otra parte, en cuanto marco jurídico, España dispone de un complejo sistema normativo de regulación de nuestras Administraciones Locales. De un lado, desde un marco europeo debemos de destacar la Carta Europea de la Autonomía Local; desde una perspectiva española, la propia Constitución, en concreto su Título VIII sobre la «Organización Territorial del Estado, cuyos artículos 137 al 142, se encarga de enunciar los principios básicos sobre los que se debe regir la actuación de la planta municipal, desde una vertiente administrativo-constitucional. Precisamente, este es el soporte constitucional para el ejercicio efectivo del principio de autonomía local. Por otra parte, hemos de destacar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de régimen local como normativa estatal básica por la que se rigen las Entidades Locales.

En relación con la normativa autonómica, tenemos los Estatutos de Autonomía, y la legislación autonómica en materia local, sin perjuicio de la legislación básica estatal en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

A la vista de lo expuesto con anterioridad, debemos de preguntarnos si la normativa actual posee los mecanismos necesarios para solventar los problemas que se han planteado en el presente epígrafe o si se han planteado cambios normativos para solventar dichos problemas¹².

III. La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

La crisis económica del año 2008 trajo consigo la necesidad de una racionalización del gasto público a todos los niveles territoriales. Prueba de ello, fue la reforma constitucional, en agosto del año 2010, del artículo 135 de la Constitución, por el que todas las Administraciones Públicas debían adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, y la aprobación

10 FANLO LORAS, A., «Estructura territorial», en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 1995.

11 Si partimos de los datos, seis de cada diez municipios (en torno al 60 %) poseen una población inferior a los 1.000 habitantes y, en torno al más de 5 % del total de municipios superan la cifra de los 20.000 habitantes. Además, otro dato reseñable es que, en España, el 80 % de las localidades tienen la consideración de «pequeño municipio», lo que nos muestra una radiografía clara del carácter profundamente rural de nuestras Administraciones Locales. LÓPEZ ANDUEZA, I., «Mancomunidades de municipios, servicios públicos y organización del territorio», *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*, 1997.

12 Debemos de dejar claro que esto no es un problema generalizado en todo el territorio español, sino que se circunscribe a determinadas zonas del país, de forma especial en regiones rurales, como Castilla y León o Extremadura.

de la Ley Orgánica 12/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta reforma buscaba, entre otros fines, el equilibrio de las cuentas públicas.

En esta línea, se aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de las Administraciones Locales, que tenía como finalidad lograr una profunda reforma sobre la Ley de Bases de Régimen Local. Los objetivos principales de la LRSAL fueron: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades administrativas, racionalizar la estructura de las Entidades Locales y garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos¹³.

Esta norma supone un cambio de paradigma respecto del ya citado principio de conservación de los municipios, introduciendo una estructura municipal más eficiente a través de la promoción y el fomento de fusiones de municipios y endureciendo los criterios para la creación de otros nuevos¹⁴, aunque no se prohíbe la creación de los mismos. Inicialmente la norma era mucho más ambiciosa, pues preveía la supresión de municipios, con una población inferior a 5.000 habitantes o financieramente inviables y su absorción por el municipio colindante, siguiendo los criterios de población y sostenibilidad financiera¹⁵. Estos preceptos causaron una gran controversia. La doctrina se mostró muy crítica con la norma, cuestionando su eficacia y la existencia de deficiencias técnicas, así como la inconstitucionalidad de numerosos preceptos que menoscaban, en su opinión, el principio de autonomía local. Por otra parte, los municipios también se opusieron a esta norma, pues veían reducido su ámbito competencial.

En la misma línea de lo expuesto, debemos de hacer referencia al Dictamen 567/2013, de 26 de junio, del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, del cual se extraen dos conclusiones: de un lado, la reducción del ámbito competencial supone la inconstitucionalidad de la norma, pues atenta contra el núcleo esencial de la autonomía local constitucionalmente garantizada, y, por otro, una regulación *coste estándar* incide en el desarrollo de la autonomía municipal¹⁶.

13 GALÁN GALÁN, A., «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extraordinario, 2015.

14 El artículo 13.2 LBRL exige dos nuevos requisitos: un núcleo de población territorialmente diferenciado cuente con al menos 5.000 habitantes y que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles. CARBONELL PORRAS, E. «La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 5-21.

15 Estos parámetros permitían determinar el coste de los servicios públicos atendiendo a su demografía.

16 COSCULLUELA MONTANER, L., «Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013.

Tales hechos, provocan una serie de modificaciones en el Proyecto de Ley inicial, eliminando aquellos aspectos más controvertidos, que afectan a la autonomía local. Por ello, se apuesta por la modificación de dos preceptos normativos de la Ley de Bases de Régimen Local: por un lado, su artículo 13, que plantea medidas concretas para la fusión de municipios y la dotación de un instrumento normativo para la agregación de los mismos, el llamado convenio de fusión¹⁷; y, por otro, la reforma del artículo 116, por el que se prevén medidas relativas al ámbito competencial en materia financiera, que obliga a los municipios a cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública¹⁸. Además de lo anterior, se exige un informe de la Administración que ejerce la tutela financiera en todos aquellos procedimientos que alteran los términos municipales.

Si bien es cierto que se produce un cambio de paradigma con respecto a la normativa en materia de régimen local, pues se plantean la alteración de los términos municipales, fomentando la fusión de municipios y estableciendo requisitos más severos para la creación de los mismos, la reforma resultante de esta norma no supone un cambio sustancial en la radiografía actual de la planta municipal, generando otros problemas que citaremos a continuación, como son la segregación de municipios, con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, o procesos judiciales en relación a la mayoría exigida para la aprobación del convenio de fusión en los plenos municipales¹⁹.

Asimismo, se dicta el Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, sobre la Ley 27/2013. Dicho dictamen hace referencia, en otras cuestiones, a la deficiencia técnica de la redacción del artículo 26.2 de la LBRL²⁰, como consecuencia de la ambigüedad del precepto en cuanto a la expresión «de conformidad con los municipios afectados». Además, el órgano consultivo considera desacertada la configuración normativa de los párrafos segundo y tercero del citado precepto, pues entiende que no queda suficien-

17 Se introducen tres apartados en el artículo 13, en el que se regulan los pasos a dar para llevar a cabo el proceso de fusión. En dichos apartados se contemplan cuestiones claves como la supervisión por parte de la Diputación Provincial del proceso o las mayorías exigidas para la aprobación del citado convenio por parte de las Corporaciones Locales. CARBONELL PORRAS, E., «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en Díez Sánchez, J.J., *La plana del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.

18 ARIAS MARTÍNEZ, M.A., «La fusión de municipios», en ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., GONCALVES (Dir.), P., SANTIAGO IGLESIAS, D., DI LASCIO, F. Y CRUZ E SILVA, P. (Coords.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Ed. Civitas Thomson, Navarra, 2015.

19 Con anterioridad a la norma del año 2013 la mayoría exigida en los plenos, para el inicio del procedimiento administrativo que lleva a la fusión, la mitad más uno (mayoría absoluta) de las Corporaciones Locales, rebajándose a una mayoría simple tras la reforma.

20 Este precepto se encarga de regular la prestación de los servicios públicos esenciales por la Diputación Provincial o fórmulas de gestión compartida de dichos servicios públicos de una población inferior a los 20.000 habitantes.

temente claro el alcance de la expresión citada. Tampoco resuelve todos los supuestos que pueden surgir, como aquellos donde los municipios menores de 20.000 habitantes, para los que va dirigido este precepto, no prestaran su conformidad a la gestión compartida a través de consorcios o mancomunidades o la propia gestión propuesta por la Diputación Provincial²¹.

Por ello, resulta necesario determinar el alcance a esa expresión «de conformidad con los municipios afectados» y hacerlo en consonancia con el llamado «coste efectivo de los servicios» regulado en el artículo 116 ter de la LBRL, como criterio esencial a la hora de determinar la gestión de los servicios públicos municipales por la Diputación Provincial²², lo que puede generar algunos conflictos en cuanto a un posible quebranto del principio de autonomía local.

En consecuencia, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no ha solventado los problemas estructurales que padece la planta municipal española, ni tampoco una transformación radical ni drástica de la misma, además de la poca incidencia que ha tenido la práctica. Las modificaciones hechas en el proyecto de ley inicial, no contemplando aspectos como la supresión de municipios, así como el planteamiento de la propia reforma, sólo desde una perspectiva económico-financiera, han ocasionado que la nueva normativa tenga un carácter limitado y que, en cierta medida, haya fracasado.

Quizá una regulación más exhaustiva del artículo 26 de la LBRL, delimitando las capacidades de las mancomunidades, dotar de un papel más relevante a las Diputaciones Provinciales, o delimitar el papel de las comarcas con un perfil más administrativo, permitiría abrir una vía de cooperación supramunicipal, ya existente, pero poco utilizada como el caso de las comarcas. Además, dicha delimitación permitiría abrir una vía nueva para la reforma de la planta municipal más allá del fomento de las fusiones de municipios, respetando siempre el principio de autonomía local, consagrado constitucionalmente.

IV. Procesos de fusión tras la aprobación de la norma: el particular caso de los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena

A la vista de lo señalado, la nueva norma generó repercusiones en diversos sectores. Por parte de las Comunidades Autónomas, la norma provocó dos efectos: el primer de ellos, un proceso de segregación de entidades infra-

21 Véase el Dictamen 338/2014, de 22 de mayo. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-338>.

22 GRACIA HERRERO, F.J., «La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014.

municipales conforme a la normativa anterior a la aprobación de esta ley²³, y el segundo, la inaplicación del marco normativo estatal básico a los procesos de fusión, lo que dio lugar a diversos procesos judiciales en relación a la mayoría exigida para la aprobación en los plenos municipales²⁴.

Además, tras la aprobación de la norma en el año 2013, han sido escasos los procesos de fusión que se han llevado a cabo. Quizás el caso más llamativo sea el de los municipios pacenses de Don Benito y Villanueva de la Serena.

Don Benito y Villanueva de la Serena son dos municipios extremeños de la provincia de Badajoz. Ambas localidades están separadas por la carretera EX-A2 de tan solo 3km de distancia y donde, a lo largo de la vía, existen infraestructuras comunes que representan los lazos administrativos y económicos de ambos municipios. Dichos lazos vienen de lejos y han ido evolucionando a lo largo de años, con la elaboración y ejecución de proyectos y de prestación de servicios públicos comunes en materias como la educativa, sanitaria, saneamiento y depuración, bomberos o seguridad²⁵.

Para la canalización de la prestación de varios servicios públicos y la ejecución de los proyectos, se constituyó, en el año 1996, la Mancomunidad «Don Benito-Villanueva de la Serena», por acuerdo plenario de ambos Ayuntamientos los días 15 y 29 de febrero de 1996, siendo alcalde de Don Benito Mariano Gallego Barrero y María del Carmen Serradilla Santos como alcaldesa de la Villanueva de la Serena. La constitución de la Mancomunidad ha permitido la recepción de numerosos fondos europeos que han logrado la dinamización de ambas localidades, así como la realización de obras importantes tanto en Don Benito como Villanueva de la Serena.

Además, la creación de la Mancomunidad planteó nuevamente la posibilidad de la unión de ambas localidades, aunque no se llegó a un acuerdo para el inicio del procedimiento. Muchos años después, en 2021, se retoma el proceso de fusión que ha acabado, nuevamente, en fracaso. Los motivos del fracaso son varios, desde la falta absoluta de información relevante, pasando por el nombre de ambas localidades o el «supuesto amaño» del resultado del referéndum en la ciudad de Don Benito.

Lo cierto es que, más allá de los acuerdos plenarios para la celebración del referéndum, así como el protocolo de fusión (acuerdo soft law), no se inició el procedimiento administrativo, pues los plazos marcados por los responsables

23 Algunos ejemplos los encontramos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se llevaron a cabo la creación de nuevos municipios conforme a la normativa anterior a la del año 2013.

24 Con anterioridad a la norma del año 2013 la mayoría exigida en los plenos, para el inicio del procedimiento administrativo que lleva a la fusión, la mitad más uno (mayoría absoluta) de las Corporaciones Locales, rebajándose a una mayoría simple tras la reforma.

25 Construcción del Instituto «Luis Chamizo» en los años 60, la construcción del Hospital Don Benito-Villanueva en la década de los 70 (y la construcción de uno nuevo que todavía sigue en marcha), estación depuradora de aguas residuales.

políticos de entonces se fueron incumpliendo. Además, merece la pena destacar el surgimiento de un partido local, «Siempre Don Benito» y su llegada a la alcaldía tras un pacto con el PP, en junio de 2023, que ha enfriado el llamado proceso de fusión, no sin generar una polarización en la ciudad de Don Benito.

En consecuencia, no podemos aventurar si el proceso seguirá adelante o no. Lo cierto es que, de momento, el convenio de fusión no ha llegado a las Corporaciones municipales.

V. Conclusiones

A la vista de todo lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones al respecto de la necesaria reforma de la planta municipal española:

PRIMERA-. La crisis del año 2008 puso de manifiesto el debate sobre la reforma de la planta municipal, que desembocó en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Fue una reforma que se realizó desde una perspectiva económico-financiera, y que no entra a solventar los problemas estructurales del inframunicipalismo. La premura y urgencia provocó, en parte, el fracaso de la reforma realizada, pues no se debatió lo suficiente como para ponderar los beneficios e inconvenientes que traía esta reforma.

SEGUNDA-. La forma simplista como se planteó la cuestión por el Gobierno de entonces y determinados sectores de la doctrina, no ayudó al planteamiento de nuevas propuestas, y tampoco a abrir un debate sosegado sobre un proceso de reforma sobre la planta municipal en España. Si se quiere conseguir un ahorro de gasto público y una eficiencia administrativa, resulta necesaria una reforma que vaya más allá de una perspectiva técnico-económica, para evitar el más que probable rechazo y conflictividad desde los sectores afectados (municipios y ciudadanos).

Por esta razón, si finalmente se decide impulsar un proceso de reforma, deberían tenerse en cuenta aspectos básicos para que la autonomía municipal quede preservada en lo máximo posible, y aprovechar la operación para fortalecerla en su contenido, sin restringir más allá de lo esencial el principio representativo.

Sin embargo, es esencial que la reforma de la planta municipal no se enfoque únicamente desde la opción de la fusión de municipios, abandonando de entrada las fórmulas de cooperación articuladas sobre entes intermedios y, una regulación más concreta, que no dé lugar a interpretaciones ambiguas.

TERCERA. – En relación con lo anterior, el papel que juegan las mancomunidades puede resultar esencial para lograr una mayor cooperación de la que existe en muchas de ellas, garantizando la prestación de los servicios públicos a un conjunto de municipios, sobre todo en aquellos con una densidad de población baja y que se encuentren en zonas rurales. Así, se mantendría

un equilibrio entre la eficacia administrativa, la representación y autonomía local de los municipios.

Para ello, resulta esencial una reforma del artículo 26 de la LBRL que acabe con su ambigüedad y dotar a estos entes supramunicipales de una mayor participación para garantizar la prestación de los servicios públicos que la Ley de Bases de Régimen Local obliga a prestar por los municipios. Además, en virtud del artículo 42 de la LBRL, también se podrían promover a las comarcas como entes administrativos de las prestaciones comunes de la zona que logren así garantizar los objetivos ya mencionados.

Posiblemente, el marco legal vigente no da para mucho más en este sentido, y puede resultar un tanto imperfecto, pero el mismo ofrece soluciones que van mucho más allá de la unión de municipios, existiendo alternativas menos traumáticas que la unión de municipios, y consiguiendo así una importante racionalización de la organización municipal y mejora de su rendimiento desde el punto de vista económico.

CUARTA. – El caso concreto de los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena es un ejemplo claro del fracaso de la fusión de municipios. Hemos de destacar que la actual norma del año 2013 no estaba pensada para localidades como estas, sino para pequeños municipios y que, a pesar de los beneficios que podría haber ocasionado, ha generado un clima de agitación social y un fuerte localismo.

En cuanto al proceso que se ha seguido, no ha sido todo lo transparente que debería. Además, ligar ciertas reivindicaciones a una posible fusión tampoco ha ayudado mucho. El «futuro campus universitario», la electrificación de las vías del tren, la conversión de la N-430 a autovía, son proyectos, todos ellos, que dependen de otras Administraciones Públicas y que nada tienen que ver con el proceso de fusión que se pretendía iniciar. Intentar engañar a la población con compromisos que nada tienen que ver con el procedimiento en sí, contribuyen a una mayor rechazo y desafección de la población a este proceso. Así pues, debemos de dejar claro que el proceso de fusión de ambos municipios no garantiza, en absoluto, la realización de estos proyectos, muchos de ellos tan necesarios para la zona.

Asimismo, considero que se debería haber seguido trabajando desde la mancomunidad en aspectos claves como fiscalidad y urbanismo, para ir acercando ambas poblaciones, centralizando los recursos y prestaciones de servicios públicos. Solo de esta manera se podría plantear un proyecto de fusión serio y con futuro para ambas localidades.

QUINTA. – En definitiva, resulta necesario repensar la planta municipal española, pero desde distintas ópticas y valorando los riesgos que pueden suponer adoptar soluciones rápidas que no inciden en los problemas estructurales que poseen nuestros municipios. Además, es necesario tener presentes las necesidades de cada municipio, y aspectos tales como la despoblación, o la dispersión geográfica, a la hora de tomar decisiones.

VI. Bibliografía

- ARIAS MARTÍNEZ, M. A.**, «La fusión de municipios», en ALMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., GONCALVES (Dir.), P., SANTIAGO IGLESIAS, D., DI LASCIO, F. y CRUZ E SILVA, P. (Coords.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Ed. Civitas Thomson, Navarra, 2015.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.**, «La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida», en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extraordinario, 2015, pp. 47-58.
- CARBONELL PORRAS, E.** «La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 5-21.
- «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en DIEZ SÁNCHEZ, J.J., *La plana del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2013.
- COSCULLUELA MONTANER, L.**, «Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013.
- DEL MOLINO, S.**, *La España Vacía*, Ed. Alfaguara, Madrid, 2022.
- FANLO LORAS, A.**, «Estructura territorial», en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 1995.
- GALÁN GALÁN, A.** «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. extraordinario, 2015.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.** «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79-110.
- GRACIA HERRERO, F.J.**, «La racionalización de la estructura organizativa en los pequeños municipios tras la reforma local», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014.
- LÓPEZ ANDUEZA, I.**, «Mancomunidades de municipios, servicios públicos y organización del territorio», *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades Municipales*, 1997.
- SANTIAGO IGLESIAS, D.** «Debate sobre la fusión de municipios en España: balance histórico y estado actual de la cuestión», en MELO FIGUEIRAS, C.S., MONTERO FONSECA, I.C., FREITAS DA ROCHA, J. Y MADEIRA FROUFE, P. (Coords.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Candido de Oliveira*, Livraria Almedina, Coimbra, 2017.

TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Municipios, constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro», en *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 71, núm. 2, 2023, pp. 225-258.

«La Fusión Don Benito y Villanueva de la Serena: una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local», en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 38, 2022, pp. 617-646.

CAPÍTULO XV

POBLACIÓN FLOTANTE ¿OPORTUNIDAD O HÁNDICAP PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

Juan Antonio García Molina¹

Universidad de Granada

SUMARIO: I. LA POBLACIÓN FLOTANTE COMO UN ELEMENTO DE LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL. 1. *Introducción al concepto población flotante y a su tipología.* 2. *Las variables demográficas como criterios de ordenación de los recursos públicos.* II. FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL CONTEXTO DEL RETO DEMOGRAFICO. 1. *Configuración actual del sistema de financiación autonómica.* 2. *La financiación local como factor clave.* III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. La población flotante como un elemento de la financiación territorial

El 17 de enero de 2017 tuvo lugar la VI Conferencia de Presidentes autonómicos en el Senado, un acto en el que se formalizó el compromiso del

1 El presente capítulo ha sido desarrollado en el marco del proyecto «El derecho financiero y tributario ante el reto demográfico: envejecimiento, despoblación y población flotante» (PID2022-139078OB-I00), de la convocatoria 2022 de Proyectos de I+D+I (Generación de Conocimiento y Retos Investigación) de la Agencia Estatal de Investigación, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE. Al que se adscribe como resultado científico.

gobierno y de las Comunidades Autónomas ante el Reto Demográfico. La Conferencia de presidentes acordó elaborar una Estrategia Nacional que se encargaría al Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico y que debería aprobarse en 2017². En el encargo de la Estrategia Nacional se definieron tres ejes temáticos sobre los que se debía de incidir, siendo estos el envejecimiento poblacional, el despoblamiento territorial y los efectos de la población flotante. Respecto de estos ejes no había duda sobre la necesidad de profundizar en el estudio y búsqueda de soluciones al envejecimiento poblacional y a la despoblación rural, puesto que representan la consecuencia más visible del Reto Demográfico. No obstante, se consideró importante incluir una tercera línea de trabajo, referida a la población flotante y a los efectos que supone su presencia en el territorio. En este sentido, se entendió que, para poder construir políticas públicas sensibles con los desafíos demográficos, antes sería preciso cuantificar de manera real nuestra población de referencia, incluyendo en esa definición tanto a la población residente como a la que se desplaza temporalmente³. Con esta idea en mente y con vocación de ofrecer una visión jurídico-financiera sobre la incidencia de la población flotante en el contexto del Reto Demográfico, en este capítulo se analizará la financiación territorial y se estudiarán los efectos que los vectores de población flotante pueden provocar en ella.

1. Introducción al concepto de población flotante y su tipología

Abordar la tarea descrita exige delimitar el concepto de población flotante. Cuando empleamos este término, hacemos referencia a una definición que no está reglada, sino que tiene un origen doctrinal derivado de disciplinas como la Geografía Humana, la Demografía o la Sociología. Se trata de un concepto muy amplio que permite englobar múltiples situaciones poblacionales, y que ha ganado especial interés desde que se incluyó como uno de los ejes del Reto Demográfico. Con anterioridad, cuando se ha querido estudiar

-
- 2 La figura del Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico se creó por medio del Real Decreto 40/2017 de 27 de enero, con la finalidad de que elaborase la Estrategia Nacional. Sin entrar en consideraciones políticas, lo cierto es que la Estrategia Nacional no se redactó a tiempo, lo que, sumado al cambio de gobierno de 2018, propició que se suprimiera el cargo por medio del Real Decreto 500/2020 de 28 de abril. Sus funciones fueron asumidas por la Secretaría General para el Reto Demográfico. En cualquier caso, es conveniente rescatar como principal aportación del Comisionado las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico aprobadas en 2019.
 - 3 VI CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS. *Acuerdo de la conferencia de presidentes sobre la estrategia nacional frente al reto demográfico*, Madrid, 2017, pp. 7-8. De esta manera, se acordó que para poder planificar los retos poblacionales de España se debía delimitar la población efectiva del territorio e incluir en la estrategia los costes que representa la población flotante para la provisión de infraestructuras y servicios del Estado del Bienestar.

la población que reside temporalmente en el territorio se ha utilizado como referencia la población vinculada. Introducido en el censo de 2001, el Instituto Nacional de Estadística elaboró un criterio con el que se trataba de medir aquella población que sin residir efectivamente en el municipio tenía una vinculación significativa con el mismo, la población vinculada no residente⁴. Dentro de esa categoría se comprendía a la población que, no estando censada o empadronada en el municipio, trabajaba, estudiaba o pernoctaba más de 14 noches allí. Aquel control se mantuvo hasta el censo de población y viviendas de 2011, último año en el que se estudió expresamente la población vinculada no residente de los municipios.

Si bien el concepto de población flotante no es exactamente idéntico al de población vinculada, y contando con que solo se disponía de datos para los municipios con más de 10.000 habitantes, las estadísticas del INE ofrecían una estimación muy certera de los valores que podríamos esperar. Por esta razón, a partir de 2012 las fuentes estadísticas que se utilizan como base para cuantificar la hipotética población flotante se basan en referencias indirectas, como las encuestas de población activa (EPA), la encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) o las encuestas de ocupación y movilidad turística internacionales (FRONTUR) y de residentes (ETR/FAMILITUR)⁵. Estas estimaciones nos permiten aproximarnos al volumen de población que tiene una relación con el municipio, pero de la que no se tiene control por no estar empadronada. Por tanto, se trata de un conjunto altamente heterogéneo, difícil de medir y que varía en función de las circunstancias de cada territorio. Aun así, consideramos que se le debe prestar una atención especial por su capacidad para actuar como dinamizador en las regiones afectadas por el Reto Demográfico. No obstante, reconocemos que esta población flotante también es parte del problema, pues acrecienta los desajustes del sistema para la financiación y prestación de servicios públicos en el medio rural. Avanzar en la búsqueda de soluciones, pasará por comprender los efectos de la población flotante, ya que si se desea atraer a estos grupos tenemos que

4 Para una mejor delimitación del concepto *vid.* INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Metodología para el cálculo de la población vinculada*. Madrid, 2011 y CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRIGO SAUCO, F. y SANZ ARCEGA, E., «Efectos de la población flotante sobre los presupuestos de los pequeños municipios», en *Informes de la Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad de la Universidad de Zaragoza*, 2022, pp. 8-10.

5 Este fue el modo de proceder seguido en los estudios del comisionado del gobierno véase MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Eje efectos población flotante*. Madrid, 2018, pp. 46-47. Donde se pretendía determinar los valores de población flotante presentes en el territorio nacional y en el que además de insistir en su dificultad de medición, se aborda la posibilidad de utilizar nuevos indicadores como el Índice de Presión Humana utilizado por el Instituto de Estadística Balear. En una línea similar, el INE también se propuso mejorar la medición de la población flotante para el censo de 2021, desarrollando para ello una estadística piloto basada en el posicionamiento de las redes de telefonía móvil, aunque finalmente no se materializó.

ser coherentes y corregir los desequilibrios a los que puede dar lugar a escala autonómica y local.

En relación con la idea anterior, es preciso establecer con claridad los conjuntos que comprende la población flotante. Cuando el INE estudiaba la población vinculada de los municipios, determinaba a los no residentes catalogándolos en función de si pernoctaban, trabajaban o estudiaban. La idea que subyacía era la existencia de colectivos que, por diferentes motivos, no se asentaban en el territorio de forma estable en el tiempo, ya fuera por tratarse de población estacional ligada a una temporada o porque dependía de factores externos como la presencia de actividades productivas o la prestación de un servicio público. La población vinculada que se acaba de describir representa solo una fracción del total al que nos podemos referir⁶. Como orientación consideramos que existen cuatro causas fuertemente interrelacionadas con las que se puede expresar la población flotante en la actualidad⁷:

A) Población flotante ligada al mercado laboral

La demanda de mano de obra es el paradigma tradicional que ha justificado el movimiento de la población. Anteriormente hemos expresado que una de las características que ya se tomaba para delimitar a la población vinculada no residente era la de trabajar en un municipio sin estar empadronado en él. Ejemplos de esta clase encontramos en la práctica totalidad de las capitales de provincia en relación con su área metropolitana o los municipios periféricos. Pero, a los efectos que nos interesan, tiene mayor interés el análisis de los desplazamientos de población desde las poblaciones rurales del interior, en las que el fenómeno se desarrolla de una manera particular: en términos económicos los territorios de *la España vacía* son menos dinámicos que las grandes ciudades lo que genera una importante dependencia del sector primario y terciario. Además, también hay que considerar el papel que ejercen las ciudades intermedias, como las cabeceras comarcales, que actúan como polos atractores de la actividad económica en la región. Si a esto le sumamos la temporalidad a la que está sometida la agricultura y la ganadería, así como la estacionalidad del turismo rural, forzosamente van a existir trabajadores temporales en las distintas poblaciones⁸.

6 Vid. *op. cit.* CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRIGO SAUCO, F. y SANZ ARCEGA, E., «Efectos de la población flotante sobre los presupuestos...», pp. 9-10. Los autores hacen énfasis en que la población flotante refiere a un grupo más amplio que el que se puede recoger en la definición de población vinculada, por lo que recomiendan completarla con otra referencia estadística la *carga de población*.

7 Para una visión de conjunto de las posibles manifestaciones de este colectivo *vid.* PANAIÁ, M., «Algunas precisiones sobre el concepto de población flotante en el ámbito del trabajo», en *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, núm. 6, 2010, pp. 28-32. Que plantea una visión interesante sobre la magnitud del fenómeno, pero sobre la que preferimos no profundizar por no ser estrictamente jurídica.

8 Véase PANAIÁ, M., «Algunas precisiones sobre el concepto...», pp. 28-32.

B) Población flotante ligada a los movimientos turísticos

El turismo es una de las principales causas tras los movimientos poblacionales que se producen en España, con mayor incidencia en las Comunidades Autónomas del litoral. Por regla general, se trata de un turismo de temporada, cuya afluencia máxima se alcanza en los meses de verano. Las Comunidades Autónomas más afectadas son Cataluña, Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. Esta información nos pone en contexto sobre lo que se espera del territorio: el interior permanece estático, mientras que las grandes ciudades y los municipios costeros se benefician de una economía activa que goza de un turismo puntero. Conviene señalar, que para el resto de las comunidades autónomas también existen movimientos de población flotante que, aunque menores, proceden del turismo nacional y ofrecen oportunidades interesantes a los pequeños municipios. Nos referimos al denominado turismo rural, que se realiza en festivales, fines de semana y durante los meses de verano, y en el que suele darse una vinculación previa con el municipio de destino, siendo la tenencia de una segunda residencia la causa más habitual⁹.

C) Población flotante ligada a la prestación de servicios

El concepto de población flotante ligada a la prestación de servicios alude a aquellos sujetos que se desplazan a otras localidades para recibir servicios públicos, privados o con el fin de realizar actividades cotidianas. El ejemplo paradigmático de esta categoría es el de los estudiantes, un colectivo amplio que participa del municipio durante largos periodos de tiempo y que comprende espectros muy variados. Dependiendo del ciclo formativo que tomemos de referencia, las necesidades de los colectivos cambiarán: no es lo mismo hablar de estudiantes de formación básica, que de universitarios. En la práctica esta es una situación que puede condicionar la evolución del territorio, es el caso de ciudades como Granada y Salamanca cuyas universidades atraen a miles de jóvenes cada año. En el otro extremo de la balanza encontramos a los territorios afectados por la despoblación, donde el problema es la escasez de centros escolares, que obligan a muchas familias a desplazarse diariamente. En el entorno rural, la regla es que las guarderías, colegios, institutos y centros de formación profesional se encuentren diseminados en grandes extensiones de terreno. Esta situación se da en muchos servicios, como el acceso a la sanidad, a los medios de transporte, al ocio, a las entidades ban-

9 DELGADO URRECHO, J.M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C., «Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular. Análisis de la situación en Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 65, 2014, pp. 210-214. Sobre esta idea se analiza el alcance que pueden tener estos movimientos poblacionales como dinamizadores de la economía local. Los autores determinan que se trata de un colectivo a tomar en consideración por los beneficios que pueden generar para el territorio, de igual manera, sostienen que se deberán proveer infraestructuras y servicios públicos acordes con su impacto y necesidades.

carias o a los comercios. En su mayoría las ciudades intermedias y cabeceras comarcales son cruciales para la prestación de esos servicios.

D) Los movimientos migratorios como fuente de población flotante

Por último, consideramos que se debe dedicar un apartado al fenómeno migratorio como causa de población flotante. Inclusive cuando este tipo de movimientos se puede integrar dentro de alguna de las categorías anteriores, como la relativa al mercado laboral. No obstante, dada su especialidad consideramos que es necesario realizar algunas consideraciones. El primero, es que la migración en el contexto del reto demográfico es una de las herramientas más importantes sobre las que trabajar para generar arraigo hacia el territorio. Las personas que migran son en su mayoría de población joven, que busca oportunidades laborales y que está en edad de originar núcleos familiares. Existen casos que rompen con la regla anterior, como la gerontomigración con la que se configura la denominada economía *silver*¹⁰. En el medio rural, la migración juega un papel clave en la actividad agrícola, sector que demanda mucha mano de obra y que atrae en las distintas temporadas a numerosos trabajadores del extranjero. Para estos migrantes, el trabajo agrícola ofrece una ventana de empleo con la que luego pueden optar a otros trabajos. En este caso, el medio rural actúa como un trampolín con el que se genera arraigo y estabilidad para un posterior traslado a zonas urbanas.

El fenómeno migratorio, además de ser una oportunidad también presenta dificultades en las poblaciones de acogida. Desde hace tiempo hay instalado un debate en la sociedad sobre cómo entender la migración, especialmente en el caso de los migrantes en situación irregular¹¹. Otro vector migratorio

10 Cuando nos referimos a los gerontomigrantes nos estamos refiriendo a aquellas personas que llegado el momento de su jubilación deciden trasladar su residencia a otro lugar. En el caso de España esa migración se ha caracterizado por tener un origen extranjero dirigido a zonas de costa con un clima mediterráneo. Otra posible manifestación de esa gerontomigración, frecuente en los pequeños municipios, es la de las personas que al retirarse deciden volver al pueblo donde crecieron o donde residieron sus padres. Esa migración, se debe a un apego familiar o nostalgia, como consecuencia del éxodo rural. Por lo que la economía *silver*, esto es, la demanda de bienes y servicios adaptados a estas personas será una fuente de ingresos y gastos, que al menos parcialmente, se deberá tener en cuenta. Para un desarrollo más extenso sobre este colectivo y sus implicaciones para el ingreso público véase GARCÍA, CALVENTE, Y., «Residencia y tributación. Especial referencia al colectivo de los gerontomigrantes», en ECHEZARRETA, FERRER, M. T., (Coord.), *La residencia de los gerontoinmigrantes. Derechos y obligaciones de los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

11 Sobre los migrantes en situación irregular, interesa indicar, que por definición van a ser un grupo de población flotante al no tener constancia las administraciones de su presencia en el territorio. Aunque a efectos de este capítulo, interesa precisar que el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando se refiere al padrón municipal contempla la inscripción de estos migrantes. Con lo que se ofrece un mecanismo para integrar a esta población en el cálculo de las necesidades de gasto autonómicas y locales.

que se considera al pensar en oportunidades para el interior peninsular es el relacionado con el teletrabajo y la llegada de nómadas digitales¹². Sobre ellos, se piensa que la libertad que ofrecen estos modelos de empleo permite a los trabajadores tener un amplio margen para desplazarse por el territorio. Con tales posibilidades, estos profesionales podrían optar por residir en los pueblos del interior, donde pueden disfrutar de espacios naturales, alejados de la ciudad y con un coste medio de vida más bajo. Cerrando esta categoría, consideramos que se debe hacer una mención a un último fenómeno, *la fuga de cerebros*¹³. Dentro del Reto Demográfico el objetivo es idear soluciones al envejecimiento de la población y a la desigual financiación que se produce a los territorios. En línea con esos objetivos, uno de los aspectos sobre los que se deberá trabajar para lograr resultados, es precisamente el de la retención de talento. De lo contrario, estaremos realizando una inversión en la formación de nuestros jóvenes, vía gasto público, de la que luego se beneficiaran los países de destino a través de sus impuestos y cotizaciones sociales, entre otras cuestiones. La clave para frenar los procesos de despoblación y mitigar el envejecimiento pasa por ofrecer oportunidades, tanto a nuestros jóvenes, como a los que vienen del extranjero.

2. Las variables demográficas como criterios de ordenación de los recursos públicos

En el momento que contamos con una definición aproximada de población flotante, corresponde estudiar si se ha tomado en consideración a esa población a la hora de definir las partidas de gasto territoriales, o si por el contrario el sistema prescinde de ellos. Aunque el fenómeno de la población flotante se da en todo el país, a partir de este punto y en los epígrafes que siguen, vamos a dedicar nuestra atención a estudiar el proceso en el contexto de los pequeños municipios del medio rural y en el interior peninsular. Para ello tomamos como hipótesis que la existencia de vectores de población flotante se vincula con una mayor demanda de servicios públicos¹⁴.

12 Sobre la importancia del teletrabajo y las nuevas tecnologías como una respuesta a los desafíos demográficos nos remitimos a los planteamientos de SEDEÑO LÓPEZ, J.F. *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: Retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2022 así como a GARCÍA, CALVENTE, Y., «Avances y desafíos en la regulación del teletrabajo. Reflexiones desde el ingreso y el gasto público en un contexto de pandemia», en *Revista Nueva fiscalidad*, núm. 3, 2020.

13 Vid. GADZO, S., «Using Tax Policy to Address Brain Drain and Depopulation: The Case of Croatia», en *Annals of the Faculty of Law in Belgrade International Edition*, núm 67, 2019, pp. 117-121.

14 Razonamiento que también comparte la administración estatal vid. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA. *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al*

Como regla general los pequeños municipios cuentan con pocos recursos. Si la financiación local o autonómica, no contempla esas unidades de gasto, se producirá un desequilibrio para ese ente local. El objetivo será superar esas limitaciones y lograr una financiación que sea justa con las necesidades de todo el territorio.

La causa de la brecha entre las zonas urbanas y las zonas rurales se debe principalmente a la desigual distribución de la población en el territorio¹⁵. España cuenta con una densidad de población por debajo de la media europea caracterizada por un fuerte envejecimiento poblacional y por la concentración en las zonas urbanas y costeras. Puesta en datos, esa afirmación significa que, de los más de 8.000 municipios de España, el 90 % apenas representan al 20 % de la población. Para los municipios del interior, la norma es la dispersión poblacional, grandes extensiones de terreno en las que apenas residen unos pocos miles de habitantes. Esta característica, encarece mucho los costes de la administración para la prestación de servicios públicos. Los costes fijos van a ser constantes, mientras que al no existir un grupo suficientemente grande de población las economías de escala no pueden operar optimizando la prestación del servicio. A ello hay que sumar el crecimiento vegetativo negativo que presentan, lo que las convierte en regiones donde apenas hay nacimientos y en las que el grupo predominante son las personas mayores, población especialmente demandante de servicios públicos.

Con estas perspectivas, queda clara la necesidad de adoptar iniciativas que reviertan la desigual prestación de servicios en el territorio, así como de revisar la estructura de las acciones de financiación, para comprobar los

Reto Demográfico, Madrid, 2019, pp. 41 y 100. Para el Ministerio, no hay duda de que la presencia de población flotante puede dar lugar a grandes desajustes en las previsiones de gasto. Por lo que en las directrices de la Estrategia Nacional procuraba dos líneas de acción que se deberían de seguir para el eje de población flotante 1.º Garantizar la prestación de servicios básica para la población residente y flotante en todo el territorio y 2.º Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante. Considerando en ambas la necesidad de adoptar medidas específicas para el medio rural.

- 15 Sobre el reparto de la población en el territorio y la prestación de servicios públicos en el medio rural se ocupa el BANCO DE ESPAÑA, *Informe anual 2020*. Madrid, 2020, pp. 281-286. En el que se analizan las diferencias demográficas del medio rural respecto de las ciudades, y se conceptualiza como los municipios rurales presentan mayores dificultades para acceder a los servicios públicos. A unas conclusiones similares también llegan GUTIÉRREZ, E. MORAL-BENITO, E. OTO-PERALÍAS, D. y RAMOS, R., «The spatial distribution of population in Spain: an anomaly in European perspective», en *Banco de España Documentos de Trabajo*, núm. 2028, 2020, pp.19-22. En el que los autores califican la situación de España como una anomalía en el contexto europeo. Algunas de las conclusiones que señalan, son que en el medio rural se pueden apreciar mayores tasas de dependencia, menor gasto público per cápita, rentas medias más bajas y un peso significativo del sector agrícola como motor de empleo.

fallos que provoca el sistema. Ese esfuerzo debe permitir que se mejore la cuantificación de población: cuanto más nos acerquemos a la población de hecho, mejor podremos medir la población flotante¹⁶. Además de una mejor concreción de las unidades de gasto, también se debe trabajar sobre los criterios correctores con los que se ajusta el gasto entre las administraciones públicas. Para ello se podrían introducir variables correctoras alineadas con los objetivos de la Estrategia frente al Reto Demográfico. Con esos coeficientes, se podrían compensar los sobrecostes que produce prestar los servicios a comunidades diseminadas, contemplando ajustes basados en la dispersión, el envejecimiento de la localidad o la orografía del término municipal. Para ello es preciso comprobar si en los cálculos de la financiación territorial, se integran de alguna forma las variables demográficas. También es necesario examinar como se estructura la financiación en los dos grandes niveles territoriales, autonómico y local. En los siguientes apartados, vamos a explicar que ambos modelos distribuyen los recursos basándose principalmente en la población residente, es decir, la que esta empadronada en el municipio o CC. AA.

II. Financiación de los servicios públicos en el contexto del reto demográfico

Una vez contextualizada la población flotante, vamos a dedicar los siguientes epígrafes a delimitar el marco normativo de ésta. En esencia vamos a comprobar como operan estas variables dentro de los sistemas de financiación de las administraciones públicas, con el objetivo de ofrecer un esquema global sobre la configuración de la financiación de los servicios públicos en los niveles autonómico y local. Dentro de ese análisis, además de un esfuerzo descriptivo, vamos a escrutar cuales de los mecanismos previstos se podrían alinear con los fines de la Estrategia Nacional. Y de manera simultánea, también ofreceremos alternativas a los métodos de distribución del ingreso, en línea con una posible reforma. De este modo concluiremos aportando propuestas de *lege ferenda* con las que alcanzar una mayor justicia en el gasto público para las zonas afectadas por el Reto Demográfico.

16 Si el sistema en su configuración actual potencia que se siga despoblando el territorio, se debe proponer un cambio sustancial de planteamiento. En este sentido *vid.* GALAPERO, FLORES, R., «Medidas fiscales en los impuestos que gravan la renta para evitar la despoblación de las zonas rurales. Estrategia estatal y autonómica», en *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura*, núm. 38, 2022, pp. 453-456. Donde se analizan algunas propuestas que no solo beneficiarían a las comunidades históricamente afectadas por el Reto Demográfico. Sino que se observan como una reforma integral del sistema, con la que se busca alcanzar la igualdad en el acceso a los servicios públicos.

1. Configuración actual del sistema de financiación autonómica

En el actual estado de las autonomías, las competencias sobre la mayoría de los servicios públicos están cedidas a las Comunidades Autónomas, por lo que la distribución de los recursos públicos es una cuestión de importancia capital, especialmente, para la prestación de servicios por las comunidades afectadas por el Reto Demográfico. Las administraciones públicas tienen el deber de garantizar el acceso y la disponibilidad de servicios públicos en condiciones de igualdad para el conjunto de la ciudadanía, afirmación que no se ajusta a la realidad de los pequeños municipios. La prestación de servicios públicos de calidad es una herramienta crucial para subvertir los procesos de despoblamiento en el medio rural¹⁷. Pero para que sea posible prestar estos servicios, las administraciones necesitan los recursos mínimos necesarios. En buena medida, la brecha rural-urbana se ha agrandado porque los costes para esos servicios son mayores en las zonas rurales, ya que se tiene que atender a cantidades reducidas de población en áreas muy extensas. De esta manera, la regla para estos ciudadanos es que se deban trasladar largas distancias para poder disfrutar de los servicios públicos. Por lo que conviene preguntarse, si el sistema de financiación autonómica es responsable de esta desigualdad, y si el principio de solidaridad interterritorial está operando adecuadamente¹⁸.

En este apartado nos vamos a centrar en la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, puesto que los territorios afectados

17 Sobre este extremo véase DOMÍNGUEZ, MARTÍN, M., «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación», en NAVARRO, C., RUIZ, PULPÓN, A. R., VELASCO, CABALLERO, F. (Dir.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 209-212. Así como, en relación con los servicios municipales ALLOZA, M., GONZÁLEZ-DÍEZ, V., MORAL-BENITO, E., y TELLO-CASAS, P., «El acceso a servicios en la España rural», en *Banco de España Documentos Ocasionales*, núm. 2122, 2021, pp. 16-18. Ambos trabajos destacan la desigualdad que se produce sobre los servicios públicos en función del territorio de residencia. Sobre la necesidad de nivelar los servicios públicos, pero en el caso de los municipios con una fuerte presión turística, también insisten FERNÁNDEZ, M. y LAZOVSKI, O., «La capacidad de carga de un municipio turístico a través de la estimación del tamaño “real” de la población: dificultades y propuestas», en *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, núm.3, 2018, pp. 105-106.

18 Una crítica algo más amplia hacia el sistema, pero con interesantes propuestas a nivel constitucional la encontramos en, MARTOS, GARCÍA, J.J. «Financiación autonómica y propuestas de reforma de la Constitución Española» en *Quincena fiscal*, núm. 4, 2016, pp. 59-63. Donde se señalan algunas matizaciones que el legislador debería plantear sobre el principio de solidaridad, y que consideramos muy acertadas. Tanto en lo que se refiere a encajar dentro de la Constitución el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales, del mismo modo que está previsto el fondo de compensación. Como a la necesidad de modificar el cómputo de la población ajustada para que verdaderamente garantice la nivelación de los servicios públicos.

de una forma más intensa por la despoblación están comprendidos en este grupo. Nuestra normativa de referencia además de la Constitución será la ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. En esta norma, se establece el régimen básico de ordenación de los recursos de las Comunidades Autónomas, que de manera muy simplificada está recogido en el artículo 4 de la ley. De los recursos que se contemplan en el precepto, por el volumen que representan, nos interesan los ingresos obtenidos con cargo a los tributos propios y cedidos, así como los recursos que dependen de los mecanismos de nivelación¹⁹.

El sistema actual tiene entre sus prioridades la determinación de las necesidades de gasto con las que garantizar unos recursos similares para la prestación de los servicios básicos, considerando los costes de cada Comunidad Autónoma. Para la consecución de ese objetivo, el artículo 15.2 de la LOFCA prevé el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Un instrumento, que se financia con el 75 % de los ingresos tributarios de las comunidades de régimen común y que se completa con una aportación estatal. Junto al FGSPF también se contemplan otros sistemas de nivelación como los Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad, fondos que se concretan en transferencias estatales en función de criterios como el mantenimiento del *statu quo* previo a 2009, la renta per cápita o la densidad de población, y sobre los que en un futuro se podría contemplar que dispusieran financiación adicional a los territorios demográficamente vulnerables.

Centrándonos en el Fondo de Garantía, la principal dificultad que plantea el reparto es precisar las partidas que necesita cada región, evitando en el proceso que se produzca discriminación entre las autonomías. Conseguir un reparto equilibrado es, a su vez, especialmente difícil cuando la disparidad entre las comunidades es tan alta, por lo que para incrementar la justicia del sistema se decidió que el FGSPF operase conforme al criterio de la población ajustada. La población ajustada es una variable que mide las necesidades de gasto de cada territorio en función del número de habitantes, pero que no se basa exclusivamente en la cantidad de población, sino que introduce porcentajes correctores para compensar los sobrecostes por insularidad, dispersión, superficie o volumen de población protegida²⁰. Con este proceso, podemos

19 Para una aproximación completa sobre el funcionamiento del sistema para las comunidades autónomas de régimen común les remitimos a DE LA FUENTE, A., «Financiación autonómica: una breve introducción», en FEDEA *Estudios sobre la Economía Española*, núm. 7, 2019, pp. 4-9.

20 Recomendamos en este punto acudir al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*. Madrid, 2021, pp. 62, 63, 70 y ss. Se trata de un extenso trabajo, en el que se evalúa la operatividad de la población ajustada como sistema de reparto del FGSPF. Por lo que es un documento muy útil, para examinar los resultados actuales y plantear posibles líneas de mejora con vistas a la reforma del sistema de financiación autonómica. El informe analiza en profundidad el funcionamiento de la población ajustada, aunque consideramos que es poco crítico con las carencias que

calcular el gasto ajustado por habitante, que en el papel garantiza unos recursos mínimos similares. Pero la fórmula está lejos de ser perfecta. La población en sus distintos módulos sigue representando el 97 % de la unidad de gasto, mientras que los criterios correctores que se pensaron para compensar sobrecostos como la dispersión demográfica, la insularidad o la superficie del territorio apenas son del 0,6 % y del 1,8 % respectivamente²¹. Este planteamiento, que parece acertado para optimizar la demanda de servicios públicos en zonas con elevada densidad de población, ha sido objeto de debate a la hora de garantizar la justicia en el gasto respecto de los territorios con una población menos concentrada o donde existe población flotante²².

2. La financiación local como factor clave

Una vez expuesto el sistema de financiación autonómico de régimen común, también corresponde dedicar algunas reflexiones a la financiación local. En lo que respecta al marco normativo, contamos con dos leyes en las que se contiene el grueso de la regulación para las entidades locales. En pri-

produce el sistema respecto de los problemas expuestos. Además, se muestra reacio a considerar la población flotante como una variable o a introducir ajustes significativos relacionados con la despoblación. A nuestro juicio, se puede discutir la importancia de estos fenómenos para medir las necesidades de gasto, pero consideramos recomendable que se tomen en consideración, ya que pueden contribuir a nivelar la prestación de servicios en el medio rural. Como última indicación, también apuntamos que para la variable dispersión tiene demasiado peso la presencia de entidades singulares, un fenómeno que obedece más a la evolución histórica de la provincia que a la necesidad de gasto. En ese sentido, sería mejor para medir la dispersión, atender a otro tipo de referencias, como las celdas de población por km².

21 Vid. VELASCO, CABALLERO, F., MARTÍNEZ, SÁNCHEZ, C., LORAS, GIMENO, D., «Incentivos económicos y medidas financieras», en GÓMEZ, SÁNCHEZ, Y. (Coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 321-324.

22 En el caso del cálculo de la población ajustada, existe diversidad de opiniones sobre la inclusión o no de la población flotante y la despoblación en las fórmulas de reparto. Destacamos a este respecto la propuesta de DE LA FUENTE, A., «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 223, 2017, pp. 156-158. Así como la posterior crítica de LÓPEZ I CASASNOVAS, G. y ROSSELLÓ, VILLALONGA, J., «A propósito de El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión de Ángel de la Fuente», en *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 225, 2018. Documentos que ejemplifican el debate académico sobre cómo debería plantearse esta variable dentro del modelo de financiación autonómica. Para una visión más actualizada del devenir de estos planteamientos, vid. DE LA FUENTE, A., «Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada», en *Fedea Policy Papers*, núm. 14, 2021, pp. 8-12. Donde se estudia la propuesta del Ministerio de Hacienda sobre la modificación de la metodología de cálculo de la población ajustada, comparada con las propuestas de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica. Propuestas en las que se materializa la posibilidad de establecer variables correctoras relacionadas con la población flotante y la despoblación.

mer lugar, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local delimita el paraguas competencial de las entidades locales, estructurando una jerarquía de servicios públicos que deben prestar obligatoriamente estas administraciones según el tamaño de su población empadronada²³. Junto con ese marco de competencias municipales, la norma indicada también organiza el régimen jurídico de otras entidades con las que puede coincidir el municipio y que son clave para garantizar la prestación de servicios públicos en el medio rural, las Diputaciones Provinciales, las Comarcas y las Mancomunidades de Municipios. Estas administraciones territoriales, para poder cumplir con las obligaciones que establece la ley, necesitan de una dotación económica. En segundo lugar, resulta de aplicación la Ley 2/2004, de 5 de marzo, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales TRLRHL, que desarrolla el régimen de financiación local.

Interesa estudiar la financiación local, sobre todo en relación con problemas novedosas como la población flotante o la despoblación, puesto que se trata del nivel administrativo más cercano al ciudadano. Es más, la mayoría de los servicios públicos que son de interés para retener población, o de los que hacen usos colectivos como los turistas, son de titularidad local. De ahí que una parte de la doctrina, cuando se plantea el debate sobre la mejora de la financiación autonómica para los territorios afectados por el Reto Demográfico, desaconseja utilizar esa vía. Y con criterio, recomiendan atajar el problema de los servicios públicos a través de una financiación municipal más sólida, en la que tienen cabida propuestas que van desde una presión fiscal más contundente, hasta abogar por una colaboración más intensa de los municipios con los entes supra locales como las Comarcas y las Diputaciones²⁴.

23 *Vid. op. cit.* CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRIGO SAUCO, F., y SANZ ARCEGA, E., «Efectos de la población flotante sobre los presupuestos...» pp. 11-16. En el informe los autores analizan en profundidad la distribución de competencias de los municipios y lo completan relacionándolo con las fuentes de financiación que ofrece el TRLRHL. El estudio no se detiene en estudiar solo el nivel municipal, sino que, además, expande sus conclusiones a las Diputaciones Provinciales y Comarcas de Aragón, señalando que para muchos municipios que carecen de recursos suficientes, la prestación de los servicios básicos depende de la colaboración con estas otras entidades locales.

24 La idea de garantizar una mayor dotación de recursos a los entes locales por vía fiscal, la ha sostenido *vid. op. cit.* DE LA FUENTE, A. «El cálculo de las necesidades de gasto regionales...» pp. 156-158. Señalando que para compensar los sobrecostes que puede generar el turismo, se podría acudir a la figura de la tasa por las pernoctaciones en establecimientos turísticos. Más ambiciosos todavía son MUÑOZ, MERINO, A., y SUÁREZ, PANDIELLO, J., «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?» en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 92, 2018, pp. 29-30. Quienes directamente proponen la creación de dos nuevas figuras impositivas, por un lado, un recargo sobre la cuota líquida del IRPF y de otro, pensando en los municipios turísticos, un Impuesto sobre Estancias Turísticas. A nuestro juicio la carga fiscal en el medio rural es una cuestión muy delicada, y consideramos que no en todos los casos pueda ser la solución. Mucho menos impopular, e igual de necesario, sería presionar para aprovechar al máximo las partidas y subvenciones que reciben las Diputaciones Provinciales con cargo a los fondos comunitarios.

El TRLRHL enumera en el artículo 2 los ingresos que constituyen la hacienda de los entes locales. En la práctica, el sistema se compone de dos tipos de ingresos. Por un lado, los tributos locales en los que destaca el Impuesto de Bienes Inmuebles como principal figura recaudatoria, y por el otro, dos mecanismos de reparto: la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y la Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA). Estas dos figuras, consisten en un mecanismo de transferencias por el que la administración correspondiente complementa la financiación local con cargo a sus ingresos tributarios. De estas dos figuras, vamos a centrarnos en desarrollar el funcionamiento de la PIE, puesto que después del IBI es la principal fuente de ingresos para los municipios. Además, en nuestro planteamiento, ya hemos criticado que la financiación autonómica genera desigualdades hacia el medio rural, por lo que sería incongruente exigir en este momento más transferencias de las autonomías a la financiación local.

La regulación central de la PIE se recoge en los artículos 112 y ss. del TRLRHL. Esta participación en los tributos del Estado contempla dos mecanismos diferenciados en función del tipo de municipio. El primero es el Sistema de Cesión, que está reservado para los grandes municipios, aquellos de más de 75.000 habitantes, o que son capital de provincia o comunidad autónoma. En este modelo, la participación que reciben los municipios depende de un porcentaje directo sobre los rendimientos territorializados de algunos impuestos estatales, como el IRPF, el IVA o los impuestos especiales. Esas transferencias se completan con otras aportaciones estatales, para asegurar que el ente local no pierda financiación. Para el resto de las entidades, se aplica el sistema de variables, que consiste en una transferencia que se detrae de un fondo global y común para el resto de las entidades. En este caso, la transferencia se distribuye entre los municipios en función de una serie de criterios. El más representativo es la población empadronada (75 %), a la que hay que añadir el esfuerzo fiscal medio (12,5 %) y la inversa de la capacidad fiscal (12,5 %)²⁵.

25 Sobre la concreción del sistema de financiación local y su repercusión para los pequeños municipios nos remitimos a MARTÍNEZ, SÁNCHEZ, C. «La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación» en NAVARRO, C., RUIZ, PULPÓN, A. R., VELASCO, CABALLERO, F. (Dir.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 253-258 y a *vid. op. cit* VELASCO, CABALLERO, F., MARTÍNEZ, SÁNCHEZ, C., LORAS, GIMENO, D., «Incentivos económicos y medidas...» pp. 327-333. En ambos trabajos, además de ofrecer una visión clara sobre cómo actúa la financiación local, señalando las diferencias de los pequeños municipios con las grandes ciudades. Se insiste acertadamente, en proponer algunas reformas alineadas con las propuestas de COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, Madrid, 2017. Se discute hasta qué punto es necesaria la separación en dos sistemas, y si no sería más justo aplicar el sistema de variables a todos los municipios. En ese caso, también podríamos plantearnos si pudieran tener cabida variables que modulasen el reparto considerando el grado de despoblación o el envejecimiento del municipio.

Como precisiones finales indicar dos aspectos: el primero es que el modelo de variables contempla medidas adicionales de financiación para los municipios turísticos, como una compensación por los sobrecostes que produce la prestación de servicios a población no empadronada. A ese efecto, a los municipios de más de 20.000 habitantes, con más segundas residencias que viviendas principales, se les ceden los rendimientos por los impuestos especiales sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del tabaco imputables al municipio. Por último, debemos indicar que el sistema de financiación local contempla una regla de mantenimiento del *statu quo*, para que ningún municipio reciba menor financiación que la prevista en el año 2003.

III. Conclusiones

Nos gustaría cerrar este capítulo dando respuesta a la pregunta que le da título. ¿Es la población flotante una oportunidad o un hándicap para los pequeños municipios? La realidad es que actualmente no contamos con datos suficientes como para determinar con rotundidad si los grupos que integran la población flotante contribuyen a los entes públicos con más recursos de los que consumen. Se debe trabajar por parte de las administraciones para tener un control más preciso de la población de hecho sobre la que se deben prestar los servicios, aunque en el caso de la población flotante, es muy complejo establecer referencias de medición. En el caso del medio rural, quisiéramos destacar la importancia de todos los vectores poblacionales que puedan contribuir al crecimiento económico del territorio, especialmente, los de población joven que puede arraigar en el municipio. El medio rural tiene todavía muchas carencias para poder competir con las ciudades, y los servicios públicos no deberían formar parte de esa lista. Los sistemas de financiación, tanto autonómico como local, fundamentan sus criterios de reparto en la población de Derecho. Si el objetivo es priorizar la optimización de los recursos podemos estar satisfechos con el modelo. Si por el contrario pensamos que el sistema debe preconizar como valor máximo la igualdad de todos los ciudadanos. Es necesario impulsar reformas coherentes, tanto a través de los ingresos del estado, como con los fines de la política social, y que en el caso del Reto Demográfico pasan por articular una estrategia común y uniforme, en la que depositemos un compromiso real.

IV. Bibliografía

ALLOZA, M., GONZÁLEZ-DÍEZ, V., MORAL-BENITO, E., y TELLO-CASAS, P., «El acceso a servicios en la España rural», en *Banco de España Documentos Ocasionales*, núm. 2122, 2021.

BANCO DE ESPAÑA. *Informe anual 2020*. Madrid, 2020.

- CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRIGO SAUCO, F., y SANZ ARCEGA, E.**, «Efectos de la población flotante sobre los presupuestos de los pequeños municipios», en *Informes de la Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad de la Universidad de Zaragoza*, 2022.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL**, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, Madrid, 2017.
- DE LA FUENTE, A.**, «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 223, 2017.
- DE LA FUENTE, A.**, «Financiación autonómica: una breve introducción», en *FEDEA Estudios sobre la Economía Española*, núm. 7, 2019.
- DE LA FUENTE, A.**, «Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada», en *Fedea Policy Papers*, núm. 14, 2021.
- DELGADO URRECHO, J.M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C.**, «Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular. Análisis de la situación en Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, 2014.
- DOMÍNGUEZ, MARTÍN, M.**, «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación», en NAVARRO, C., RUIZ, PULPÓN, A. R., VELASCO, CABALLERO, F. (Dir.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2023.
- FERNÁNDEZ, M. y LAZOVSKI, O.**, «La capacidad de carga de un municipio turístico a través de la estimación del tamaño “real” de la población: dificultades y propuestas», en *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, núm.3, 2018.
- GADZO, S.**, «Using Tax Policy to Address Brain Drain and Depopulation: The Case of Croatia», en *Annals of the Faculty of Law in Belgrade International Edition*, núm. 67, 2019.
- GALAPERO, FLORES, R.**, «Medidas fiscales en los impuestos que gravan la renta para evitar la despoblación de las zonas rurales. Estrategia estatal y autonómica», en *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura*, núm. 38, 2022.
- GARCÍA, CALVENTE, Y.**, «Avances y desafíos en la regulación del teletrabajo. Reflexiones desde el ingreso y el gasto público en un contexto de pandemia», en *Revista Nueva fiscalidad*, núm. 3, 2020.
- GARCÍA, CALVENTE, Y.**, «Residencia y tributación. Especial referencia al colectivo de los gerontomigrantes», en ECHEZARRETA, FERRER, M. T., (Coord.), *La residencia de los gerontoinmigrantes. Derechos y obligaciones de*

los jubilados extranjeros en los lugares europeos de retiro, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- GUTIÉRREZ, E. MORAL-BENITO, E. OTO-PERALÍAS, D. y RAMOS, R.**, «The spatial distribution of population in Spain: an anomaly in European perspective», en *Banco de España Documentos de Trabajo*, núm. 2028, 2020.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, G. y ROSSELLÓ, VILLALONGA, J.**, «A propósito de El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión de Ángel de la Fuente», en *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 225, 2018.
- MARTÍNEZ, SÁNCHEZ, C.**, «La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación», en NAVARRO, C., RUIZ, PULPÓN, A. R., VELASCO, CABALLERO, F. (Dir.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2023.
- MARTOS, GARCÍA, J.J.** «Financiación autonómica y propuestas de reforma de la Constitución Española», en *Quincena fiscal*, núm. 4, 2016.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA**, *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*. Madrid, 2021.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA**. *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Eje efectos población flotante*. Madrid, 2018.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA**, *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*. Madrid, 2019.
- MUÑOZ, MERINO, A., y SUÁREZ, PANDIELLO, J.**, «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 92, 2018.
- PANAIA, M.**, «Algunas precisiones sobre el concepto de población flotante en el ámbito del trabajo», en *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, núm. 6, 2010.
- SEDEÑO LÓPEZ, J.F.**, *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: Retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2022.
- VELASCO, CABALLERO, F., MARTÍNEZ, SÁNCHEZ, C. y LORAS, GIMENO, D.**, «Incentivos económicos y medidas financieras», en GÓMEZ, SÁNCHEZ, Y. (Coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023.
- VI CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS**, *Acuerdo de la conferencia de presidentes sobre la estrategia nacional frente al reto demográfico*, Madrid, 2017.

CAPÍTULO XVI

MÉTODOS DE PAGO QUE FACILITAN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN EL ÁMBITO LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA PROVINCIA DE SALAMANCA

Vega Cortés Pérez

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. EL ROL DE LOS MÉTODOS DE PAGO EN EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA PROVINCIA DE SALAMANCA. *1. El pago como método de extinción de deudas tributarias. 2. Factores sociales y económicos que comprometen el cumplimiento de las obligaciones tributarias locales en la provincia. 3. Delegación de competencias en la recaudación y gestión tributaria local y su impacto en los métodos de pago.* II. MÉTODOS DE PAGO TRADICIONALES E INNOVADORES EN EL ÁMBITO LOCAL. *1. Medios de pago tradicionales de los tributos locales. 2. Nuevas modalidades de pago que facilitan el cumplimiento voluntario. 3. Comparativa con otras provincias y regiones de características similares.* III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. El rol de los métodos de pago en el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias: especial referencia a la provincia de Salamanca

El cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias constituye por obvias razones un objetivo fundamental para las administraciones tributarias españolas en todos sus ámbitos (Estatal autonómico y local), puesto que

reduce costes tanto en el procedimiento de recaudación, así como asegurar el sostenimiento de los gastos públicos. Con este fin, la doctrina¹ se ha referido a las denominadas estrategias o medidas que facilitan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, que incluyen, entre otras, programas de formación y educación tributaria, servicios personalizados de asistencia al contribuyente, facilidades para el fraccionamiento o aplazamiento de pagos, así como la simplificación administrativa.

No obstante, dado el alcance y las limitaciones del presente estudio, el análisis se centrará específicamente en aquellas medidas relacionadas con los métodos de pago disponibles para los contribuyentes. Este enfoque permite profundizar en cómo la disponibilidad de diversas opciones de pago (tradicionales y digitales), la adaptación a las circunstancias específicas de los ciudadanos y la innovación en la gestión tributaria facilitan directamente el cumplimiento voluntario y puntual de las obligaciones fiscales. De esta manera, se podrán extraer conclusiones concretas sobre el impacto que tienen estos métodos en la mejora de los índices de cumplimiento y en la satisfacción del contribuyente.

1. El pago como método de extinción de deudas tributarias

El pago de deudas tributarias (impuestos, tasas, multas y otros ingresos de derecho público) ha experimentado una progresiva modernización en España.

Recordemos, que conforme el artículo 60 de la Ley General Tributaria (LGT), determina que el pago podrá realizarse mediante efectivo, efectos timbrados o en especie, siempre que estos medios este previstos reglamentariamente. Por otra parte, aunque la Ley General Tributaria no establece explícitamente métodos electrónicos o telemáticos² para el cumplimiento de estas obligaciones, delega a futuras normativas tributarias la competencia para especificar estas modalidades. Por su parte, el artículo 34 del Reglamento General de Recaudación (RGR) insiste en la modalidad tradicional del pago en efectivo o mediante cheque para satisfacer tanto las deudas tributarias como las sanciones. A estos efectos, se reconoce como pago en efectivo

1 Vid. PRIETO JANO, M. J., «Medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias: Las amnistias fiscales», en *Anales de estudios económicos y empresariales*, núm. 9, 1994, pp. 219-242. SANZ GÓMEZ, R. J., «Derecho sancionador y fomento del cumplimiento voluntario: una propuesta de reforma», en *Documentos - Instituto De Estudios Fiscales*, núm. 11, 2019, pp. 310- 321. SUBERBIOLA GARBIZU, I., «Las herramientas tecnológicas al servicio del nuevo modelo de cumplimiento tributario colaborativo», en MORENO GONZÁLEZ, S. (Dir.), *Nuevas tecnologías disruptivas y tributación*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 113-139. SÁNCHEZ JIMENEZ, M., «El pago de la deuda tributaria por medios electrónicos perspectivas ante el euro digital», en *Quincena fiscal: revista de actualidad fiscal*, núm. 6, 2024.

2 Vid. *op. cit.* SÁNCHEZ JIMENEZ, M., «El pago de la deuda tributaria por...»

aquel efectuado directamente en las cajas de las administraciones competentes o en entidades colaboradoras autorizadas para tal fin. No obstante, modalidades como tarjetas bancarias, transferencias o domiciliaciones solo pueden ser utilizadas si así se prevé expresamente en normativas adicionales específicas. Esta limitación también se aplica al pago de obligaciones no tributarias, salvo que su normativa específica disponga otra cosa.

Ante esta primera y constante remisión legislativa, debemos destacar que la regulación más completa y flexible respecto a los métodos alternativos de pago se encuentra en el ámbito de las entidades locales, regulado por el artículo 198 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL). Dicho precepto otorga a las administraciones locales (incluidos los organismos autónomos o consorcios específicos, gestionen la recaudación tributaria municipal) puede establecer sus propios medios de pago habilitados, mediante Ordenanza de pagos. Es por tanto la Administración tributaria en el ámbito local la que goza inicialmente de una notable autonomía para determinar distintos mecanismos de pago, más allá de los métodos tradicionales y así, la que parece estar destinada a poder adaptarse con mayor eficacia y precisión a las necesidades de sus contribuyentes. Sin embargo, es también la Administración local la que en gran medida menores recursos (tanto humanos, como económicos) tiene a su disposición, por lo que se debe hacer valer el carácter innovador y receptivo de esta, frente a los retos que plantea la modernización administrativa y financiera.

De hecho, en los últimos años, las distintas administraciones locales han ampliado los medios de pago disponibles (como tendremos oportunidad de ver), incorporando opciones para facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. No obstante, cuando el ejercicio de la potestad recaudatoria vira al medio rural, debe tener la capacidad de apreciar las necesidades que los contribuyentes de los pequeños y dispersos núcleos de población que lo integran, pues en ocasiones las tendencias hacia modernos métodos de pago pueden favorecer la brecha generacional e incluso socioeconomía.

En especial, la provincia de Salamanca se enfrenta a un notable envejecimiento poblacional y a la despoblación rural, fenómenos que inciden directamente en la forma en que los contribuyentes pueden cumplir con sus obligaciones tributarias de forma voluntaria. En este trabajo se desarrollarán los medios de pago de tributos, tanto tradicionales como emergentes y se analiza cómo la evolución sociodemográfica y económica impulsa la adopción de nuevas medidas para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Factores como el envejecimiento (edad media de la población y tasa de dependencia), el cierre de sucursales bancarias en el medio rural, la cobertura de los *carteros rurales* de Correos, y los hábitos de pago de las personas mayores) serán considerados. Asimismo, se comparará esta situación con la de otros municipios, provincias y regiones, apoyándonos en datos estadísticos recientes (INE, Banco de España, Diputación de Salamanca, etc.) para brindar una perspectiva rigurosa.

2. Factores sociales y económicos que comprometen el cumplimiento de las obligaciones tributarias locales en la provincia

Salamanca es una de las provincias españolas con población más envejecida. La edad media provincial ronda los 49 años, muy por encima de la media nacional (44,37 años)³. De hecho, Castilla y León⁴ en su conjunto presenta algunos de los promedios de edad más elevados del país. Consecuentemente, la tasa de dependencia demográfica (proporción de población dependiente, especialmente mayores, respecto a la activa) es muy alta. En 2024 la tasa de dependencia total en Castilla y León alcanzó el 63,62 %⁵ (frente al 53,29 % nacional)⁶ y sigue en ascenso. En particular, la tasa de dependencia de Salamanca (población >64 años frente a 16-64 años) es del 65,24 para el año 2024⁷, muy por encima de la media de España (aprox. 31 %). Esto refleja que casi la mitad de la población en edad de trabajar tiene a su cargo a un jubilado, lo que evidencia un fuerte envejecimiento relativo.

Paralelamente, la provincia arrastra procesos de despoblación rural y declive económico en zonas alejadas de la capital. Muchos jóvenes emigran y la natalidad es baja, resultando en pueblos con población muy envejecida y en descenso. Un impacto tangible de esta realidad es la reducción drástica de la infraestructura bancaria local. En la última década⁸, Salamanca ha visto cerrar un gran número de oficinas bancarias: de cerca de 300 sucursales que existían en 2014 se pasó a solo 140 sucursales bancarias en 2022, según datos del Banco de España⁹. Solo en el año 2022 se clausuraron 17 oficinas en la provincia. Este proceso ha dejado sin servicio bancario presen-

3 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Estadística continua de población a 1 de enero. Resultados provisionales*, INE, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=3199> (consulta: 29 de marzo de 2025).

4 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, *Proyecciones de población a corto plazo 2024-2039*, Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística, Valladolid, 2024.

5 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Estadística continua de población a 1 de enero. Resultados provisionales*, INE, Madrid, 2025. disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1453> (consulta: 29 de marzo de 2025).

6 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Estadística continua de población a 1 de enero. Resultados provisionales*, INE, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1419> (consulta: 29 de marzo de 2025).

7 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Estadística continua de población a 1 de enero. Resultados provisionales*, INE, Madrid, 2025. disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1490> (consulta: 29 de marzo de 2025).

8 JIMÉNEZ, G. y TEJERO, C., «Efectos macroeconómicos de endurecer los requisitos de capital bancario», en *Revista de Estabilidad Financiera. Banco de España*, núm. 18, 2017, pp. 125-156.

9 BANCO DE ESPAÑA, *Tipos de interés de las nuevas operaciones de préstamo y depósito. Información mensual*, Banco de España, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.bde.es/webde/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a0449b.pdf> (consulta: 29 de marzo de 2025).

cial a la mayor parte del medio rural salmantino: aproximadamente 89,5 % de los municipios de Salamanca no disponen ya de ninguna sucursal bancaria. Este dato sitúa a Salamanca entre las provincias con menor cobertura bancaria de España, fenómeno generalizado en Castilla y León (cuyas nueve provincias figuran entre las diez con menos sucursales del país) y en otras regiones demográficamente envejecidas. La llamada «España vaciada» se caracteriza por esta escasez de oficinas bancarias y cajeros, lo que dificulta a los residentes rurales realizar gestiones financieras básicas, incluido el pago de impuestos, especialmente si dependen del pago en metálico.

A esta situación se suma la brecha digital generacional. Las personas mayores de 65 años en Salamanca (colectivo porcentualmente amplio) presentan hábitos de pago muy diferentes a los de generaciones jóvenes. Según encuestas del Banco de España¹⁰, más del 53 % de los mayores de 64 años en España señalan el dinero en efectivo como su medio de pago más habitual. De hecho, un 15,2 % de los mayores de 65 solo utiliza efectivo en sus compras, sin recurrir a ningún otro medio de pago.

En contraste, la mayoría de la población en edades intermedias emplea variedad de medios (tarjeta, domiciliaciones, pagos electrónicos, etc.). La preferencia de los mayores por el efectivo obedece a razones de comodidad, hábito y control de sus gastos, pero también a la poca familiaridad con herramientas digitales y cierta desconfianza hacia la domiciliación bancaria automática; pero también responde a criterios de exclusión financiera¹¹. Es revelador que los recibos domiciliados y las transferencias bancarias sean principalmente utilizados por ciudadanos de 25 a 55 años, mientras que en los mayores de 65 su uso cae significativamente¹². En síntesis, la provincia de Salamanca presenta un perfil sociodemográfico envejecido, con amplia población acostumbrada al pago presencial en metálico, al mismo tiempo que las condiciones económicas (cierre de bancos, limitaciones de transporte e internet en zonas rurales) dificultan esos métodos tradicionales.

Este contexto desafiante exige adaptar y diversificar los canales de pago de tributos, para garantizar que todos los contribuyentes –independientemente de su edad o lugar de residencia– puedan cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales de forma sencilla y segura.

10 BANCO DE ESPAÑA, «El efectivo sigue siendo el medio de pago más utilizado, aunque cae su uso diario. Aumenta el uso de dispositivos móviles», *Nota informativa*, Banco de España, Madrid, 2024.

11 *Vid.* MAUDOS, J. y ALBERT, C., *Informe trimestral de seguimiento de la inclusión financiera en los municipios de más de 500 habitantes sin punto de acceso presencial a los servicios bancarios a fecha 31/12/2022*, AEB, CECA y UNACC, Madrid, 2023. (Primer informe trimestral). MAUDOS, J. y ALBERT, C., *Segundo informe trimestral de seguimiento de la inclusión financiera para municipios de más de 500 habitantes*. Situación a 31 de marzo de 2023, AEB, CECA y UNACC, Madrid, 2023.

12 BANCO DE ESPAÑA, *Estudio sobre los hábitos en el uso del efectivo en España (EHUE). Informe ejecutivo 2024*, Banco de España, Madrid, 2024.

3. Delegación de competencias en la recaudación y gestión tributaria local y su impacto en los métodos de pago

Los tributos locales constituyen una fuente fundamental de financiación para los municipios y demás entidades locales, permitiéndoles llevar a cabo su actividad administrativa y proveer servicios esenciales a la ciudadanía. Estos tributos pueden clasificarse en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Entre los impuestos diferenciamos entre aquellos de exacción obligatoria: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE); y aquellos de exacción potestativa por parte de los correspondientes Ayuntamientos: el Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (conocido popularmente como Plusvalía Municipal), Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre Gastos Suntuarios. Las tasas, por su parte, son contraprestaciones económicas que los ciudadanos deben satisfacer cuando reciben un servicio o utilizan un bien público (por ejemplo, tasas por recogida de basuras o utilización de instalaciones municipales), mientras que las contribuciones especiales se aplican cuando la ejecución de obras o servicios que genera un beneficio directo para particulares.

La fundamentación jurídica de estos tributos está recogida principalmente en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) en sus artículos 59 a 110 en cuanto a impuestos¹³, artículos 132 y 133 en cuanto a tasas y contribuciones especiales respectivamente. Normativa básica que define su estructura, procedimientos de gestión y recaudación, y competencias municipales en esta materia. Esta ley otorga a los entes locales autonomía financiera, permitiéndoles regular mediante ordenanzas fiscales aspectos específicos como tipos impositivos, bonificaciones y procedimientos particulares de recaudación.

De esta forma, se verifica el mandato constitucional, permitiendo identificar los tributos locales como una genuina expresión del principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 de la Constitución Española. Este a su vez, se encuentra reflejando a nivel tributario la capacidad organizativa y financiera que el ordenamiento jurídico concede a los municipios para satisfacer sus necesidades específicas, pues como reconoce el art 142 de la Carta Magna¹⁴:

13 Además de la Disposición Transitoria 6.ª del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sobre el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios.

14 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7: «El artículo 142 de la Constitución española no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económica-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios, al decir que las Haciendas locales deben

«Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Como es de esperar, por tanto, la gestión tributaria y recaudatoria constituye una función clave dentro de las competencias atribuidas a los Ayuntamientos para asegurar la suficiencia financiera local. No obstante, los municipios, especialmente aquellos de menor tamaño o que cuentan con recursos limitados, pueden enfrentar importantes dificultades para desarrollar de manera eficiente estas funciones por sí mismos.

Para solventar esta situación, el ordenamiento jurídico español prevé la posibilidad de que estas entidades locales deleguen sus competencias en materia de gestión tributaria y recaudación a las diputaciones provinciales. Esta delegación de competencias encuentra su fundamento jurídico en el artículo 7 y en los artículos 36 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). En particular, el artículo 7 establece que las entidades locales podrán delegar entre sí competencias y encomendar la gestión de actividades y servicios propios, estableciendo un marco normativo claro para dicha colaboración. Complementariamente, el artículo 36 de la misma norma atribuye específicamente a las Diputaciones Provinciales la competencia de asistir a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, facilitando así la adecuada prestación de servicios públicos y el desarrollo eficiente de las competencias municipales¹⁵.

Este mecanismo jurídico y administrativo permite que las Diputaciones provinciales, mediante organismos autónomos o consorcios específicos, gestionen la recaudación tributaria municipal, incrementando la eficacia y optimizando recursos. De esta forma, se contribuye a la mejora de los índices de cumplimiento voluntario, a la reducción de costes operativos y a la profesionalización del proceso recaudatorio. Todo ello favorece la estabilidad financiera de los municipios y fortalece la cohesión territorial, especialmente en aquellas provincias con elevada dispersión poblacional o dificultades estructurales.

El Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de Salamanca (REGTSA) es una entidad pública dependiente de la Diputación Provincial de Salamanca, creada con el objetivo principal de llevar a cabo, de manera eficiente, la gestión, liquidación, inspección y recaudación de tributos locales en los municipios de la provincia. REGTSA facilita a los Ayuntamien-

disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, que se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los del Estado y Comunidades Autónomas».

15 También se refiere a la delegación de competencias el artículo 106.3 la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

tos una gestión tributaria especializada, aprovechando economías de escala y garantizando la eficiencia en los procedimientos administrativos relacionados con los tributos locales. Jurídicamente, como decíamos, los Ayuntamientos delegan estas competencias en la Diputación Provincial mediante acuerdos específicos de delegación¹⁶. Estos acuerdos permiten que la Diputación Provincial de Salamanca, a través de REGTSA como su organismo autónomo especializado, asuma la responsabilidad en la gestión tributaria y recaudatoria, garantizando un adecuado cumplimiento normativo, una mayor eficacia administrativa y una optimización de los recursos disponibles. Esta práctica resulta especialmente beneficiosa para los municipios más pequeños, con recursos limitados y escasa infraestructura administrativa propia.

En España, existen muchos otros organismos autónomos provinciales con objetivos similares a REGTSA, tales como: el Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Sevilla (OPAEF), el Organismo Autónomo de Gestión y Recaudación de Málaga (GESTRISAM), el Organismo Autónomo Provincial de Gestión Tributaria de Alicante (SUMA), Organismo de Gestión Tributaria (ORGT) de la Diputación de Barcelona (ORGT) Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación de Badajoz (OAR) o el Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación de Valladolid (REVAL), entre otros. Estos organismos desempeñan un papel fundamental en la administración tributaria local, proporcionando a los municipios herramientas y servicios especializados que optimizan la recaudación y gestión de los tributos, contribuyendo así al fortalecimiento financiero y administrativo de las entidades locales en España.

II. Métodos de pago tradicionales e innovadores en el ámbito local

Como hemos podido identificar anteriormente, en el contexto actual, las administraciones locales enfrentan desafíos significativos derivados del cambio sociodemográfico, el envejecimiento poblacional y la creciente brecha tecnológica, factores que inciden directamente en la eficacia del cumplimiento tributario. Esta realidad se refleja especialmente en provincias como Salamanca, donde la despoblación rural y la progresiva desaparición de oficinas bancarias han evidenciado limitaciones significativas en los métodos tradicionales de pago.

Ante estos retos, la evolución y diversificación de los medios de pago se convierten en imperativos estratégicos para las administraciones locales, como vía para garantizar la accesibilidad y eficacia en la recaudación muni-

16 Conforme a lo establecido en el artículo 7 (TRLRHL), así como por el artículo 106.3 la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

cipal. En este marco, resulta indispensable analizar en profundidad tanto los métodos tradicionales como las innovadoras alternativas digitales y colaborativas que se están implementando, con el objetivo de identificar mejores prácticas que combinen la eficiencia administrativa con la inclusión financiera y social de toda la población contribuyente.

1. Medios de pago tradicionales de los tributos locales

El pago de impuestos y tasas municipales en Salamanca (como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el de Vehículos, tasas de basura, etc.) se ha realizado mediante canales tradicionales mayoritariamente, por ello nos referiremos a ellos en primer lugar. Entre los principales medios de pago convencionales se encuentran:

1.1. Pago en entidades bancarias colaboradoras

El método de pago que habitualmente se emplea para aquellos tributos no periódicos, es el pago a través de bancos o cajas colaboradoras. El Ayuntamiento emite un recibo o carta de pago (frecuentemente con código de barras o CSV) y el contribuyente lo presenta en cualquiera de las sucursales bancarias convenidas, dentro del plazo voluntario. El pago puede hacerse en efectivo o mediante cargo en cuenta (si el contribuyente es cliente del banco). Este sistema sigue vigente y es fundamental especialmente para personas menos habituadas a medios digitales

En la provincia de Salamanca, el contribuyente recibe un recibo o carta de pago emitido por REGTSA o el Ayuntamiento, con el que acude a la ventanilla de una entidad bancaria para abonar en efectivo o con cargo a cuenta. Este ha sido el método más común para la población mayor de esta provincia, que prefiere pagar en metálico en el banco de confianza. No obstante, la progresiva reducción de horarios y días en que los bancos atienden pagos de recibos no domiciliados (a veces restringidos a apenas unas horas por semana) y las comisiones aplicadas han dificultado este método tradicional. Con la pérdida de sucursales en los pueblos, muchos vecinos deben desplazarse a cabeceras de comarca o la capital para poder pagar en ventanilla.

1.2. Domiciliación bancaria (domiciliación de recibos)

Las administraciones locales fomentan la domiciliación, especialmente de tributos periódicos (IBI, IVTM, tasas anuales). El contribuyente autoriza al Ayuntamiento a cargar en su cuenta el importe cuando llegue la fecha de cobro. Este medio, aunque «invisible» para el ciudadano en el día a día, es electrónico en esencia y garantiza altos índices de cobro puntual. Muchas entidades locales ofrecen incentivos por domiciliar (bonificaciones de 1-5 % en el recibo) para

aumentar su uso. La base legal de la domiciliación está en el art. 34.d) RGR y en las ordenanzas fiscales locales que la contemplan expresamente.

Es frecuente que tanto los propios Ayuntamientos como los organismos de recaudación provinciales, promuevan por razones obvias la domiciliación de tributos periódicos (como el IBI o el impuesto de vehículos), a menudo incentivándola con pequeñas bonificaciones en el importe (por ejemplo, descuentos del 1-5 % por domiciliación, práctica común en muchos municipios). Este medio de pago tiene la ventaja de asegurar la puntualidad (evitando olvidos o colas) y es eficiente para la administración, pues aumenta la recaudación en período voluntario.

En el caso de la provincia salmantina, REGTSA dispone de un sistema específico denominado «pagos con vencimiento especial», regulado mediante una ordenanza específica dictada bajo la cobertura jurídica del artículo 106 LBRL, y el artículo 10 TRLHL. Este sistema contempla dos modalidades principales: el «pago único anticipado», con la posibilidad de obtener bonificaciones cuando las ordenanzas fiscales del Ayuntamiento así lo dispongan, y el «pago fraccionado», consistente en siete cuotas mensuales domiciliadas, sin aplicación de intereses de demora. Esta normativa se aplica al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto de Actividades Económicas y la Tasa de Basura, así como otras tasas y precios públicos de liquidación anual, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en dicha ordenanza. Por otra parte, existen dificultades respecto al pago mediante domiciliación entre personas mayores en el medio rural salmantino, debido a desconfianza o a su deseo de mantener control directo sobre el pago. En consecuencia, la tasa de domiciliación en estos tributos pese a ser alta, puede estancarse respecto a un entorno más joven o urbano. Como indican los datos antes mencionados, los recibos domiciliados son mucho menos frecuentes en las franjas de mayor edad. Además, para domiciliar se requiere contar con cuenta bancaria activa, algo que para ciertos mayores que manejan solo efectivo (15 % del grupo, como vimos) no resulta sencillo.

1.3. Cheque

Aunque en desuso urbano, el cheque nominativo a favor de la Hacienda local es un medio admitido por la normativa (art. 34.a RGR). Algunos contribuyentes institucionales o rurales podrían emitir cheques para pagar sumas altas de impuestos locales. Más interesante es la evolución del giro postal a través de Correos como podremos ver.

En resumen, los métodos tradicionales de pago han funcionado durante décadas, pero comienzan a mostrar limitaciones de cobertura y aceptación dadas las transformaciones sociodemográficas¹⁷. La desaparición de ofici-

17 BANCO DE ESPAÑA, «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios», en *Documentos Ocasionales*, núm. 2320, 2023.

nas bancarias en la España rural ha erosionado la eficacia del pago en metálico presencial¹⁸, y la domiciliación, aun con sus ventajas, no ha logrado plena penetración en la población de mayor edad de Salamanca. Estos hechos han obligado a buscar vías alternativas para facilitar el cumplimiento tributario.

2. Nuevas modalidades de pago que facilitan el cumplimiento voluntario

Conscientes de estos desafíos, la Diputación de Salamanca y REGTSA han implementado en los últimos años diversas medidas innovadoras para modernizar la recaudación de impuestos y facilitar el pago voluntario, adaptándose tanto a las nuevas tecnologías como a las necesidades de la población envejecida. Entre las principales iniciativas y nuevos medios de pago destacan:

2.1. Pago con tarjeta (TPV) a través de internet

Prácticamente todas las ciudades medianas y grandes disponen de un sistema de pago telemático con tarjeta bancaria. A través de la sede electrónica municipal o el portal tributario, el contribuyente puede ingresar los datos de su tarjeta de crédito/débito para pagar un recibo. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona permite pagar tributos, precios públicos y multas municipales con tarjeta bancaria en su web, integrando incluso la opción Bizum. Del mismo modo, la Diputación de Salamanca (REGTSA) ofrece en su sede electrónica un servicio para pagar tributos con tarjeta mediante su pasarela de pago online. Estas pasarelas suelen estar contratadas con bancos (TPV virtual) y cumplen los estándares de seguridad (requiriendo autenticación 3D Secure, etc.).

El fundamento legal para el uso de TPV en lo público proviene de la autorización ministerial en el RGR 2005 (art. 34.b y 34.e) y órdenes como la EHA/2027/2007 que, aunque nacidas para la AEAT, han servido de referencia a entidades locales para implementar pagos con tarjeta. En algunos casos, las ordenanzas municipales de recaudación mencionan expresamente la posibilidad de pago mediante TPV, formalizando su validez jurídica local.

A través de páginas web oficiales (sede electrónica), los contribuyentes pueden realizar pagos con tarjeta de crédito o débito, las 24 horas del día, sin necesidad de desplazarse. Cabe destacar, que el establecimiento y ampliación del pago mediante tarjeta bancaria, operativo en la provincia de Salamanca por parte de REGTSA desde 2021 y consolidado mediante un contrato específico a través de la Terminal de Punto de Venta (TPV) virtual

18 Vid. *op. cit.* BANCO DE ESPAÑA, *Estudio sobre los hábitos*, *op. cit.*, p. 22.

gestionada por BBVA. Esta modalidad ha demostrado una creciente aceptación por parte de los ciudadanos salmantinos, observándose un incremento considerable en los importes pagados, que han pasado de 95.830 euros en 2023 a 142.406 euros en 2025. Este aumento refleja la preferencia creciente de los contribuyentes por métodos digitales que simplifican las transacciones y reducen el tiempo dedicado al cumplimiento fiscal.

2.2. Pago mediante Bizum

Sin duda, Bizum ha sido la estrella emergente en la administración local. Bizum es un servicio de pagos inmediatos asociado al móvil, muy popular entre particulares, que las Administraciones han comenzado a aprovechar. Ayuntamientos pioneros como Valencia, Bilbao, Burgos, Toledo o Zaragoza incorporaron Bizum como medio de pago de impuestos y tasas.

Asimismo, Diputaciones como Valencia, Córdoba o Palencia habilitaron Bizum en sus organismos de recaudación. La doctrina¹⁹ lo asimila a una transferencia bancaria instantánea ordenada desde móvil, o incluso a un pago por TPV virtual, categorías ya contempladas. Dado que el art. 34 RGR exige que medios como la tarjeta o transferencia estén «expresamente establecidos en una norma tributaria», los Ayuntamientos han procedido a aprobar acuerdos o resoluciones incluyendo Bizum entre sus medios de cobro, o bien lo han incorporado mediante la contratación de la pasarela bancaria que lo soporta (considerándolo cubierto por la autorización genérica del Ministerio en art. 34.e RGR a «otros medios»). En definitiva, Bizum se ha extendido rápidamente por su inmediatez y facilidad, convirtiéndose en un medio más de pago local.

En la Provincia de Salamanca, destaca la implementación del pago mediante Bizum, un sistema de transferencia inmediata que comenzó a funcionar el 20 de enero de 2023. Desde entonces, su crecimiento ha sido notable. De acuerdo con los datos disponibles, los importes recaudados a través de esta modalidad han aumentado significativamente, pasando de 5.201 euros en 2023 a 37.060 euros en 2025²⁰. El éxito de esta iniciativa puede atribuirse a la facilidad de uso de esta plataforma, ampliamente utilizada en España, y que permite pagos rápidos y seguros directamente desde el teléfono móvil.

19 Vid. *op. cit.* SÁNCHEZ JIMENEZ, M., «El pago de la deuda tributaria por...»; GONZÁLEZ APARICIO, M., «Tratamiento tributario de los nuevos medios de pago virtuales en la fiscalidad indirecta», en *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 10, 2018. REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, «El pago de los tributos a través de BIZUM», en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 12 (diciembre), 2022. LÓPEZ-LÓPEZ, D. y BARA INIESTA, M., «Bizum y la evolución de los medios de pago digitales: ¿hacia el fin del efectivo?», en *Harvard Deusto Business Review*, núm. 311, 2021, pp. 34-44.

20 Datos facilitados por REGTSA, *Datos internos elaborados por el organismo*, Diputación de Salamanca, Salamanca, 2025.

2.3. Servicio de pago a través de Correos

Una de las soluciones más destacadas, pensada para el entorno rural, es la colaboración con Correos. Correos ha desarrollado el servicio Correos Pay, que permite a los ciudadanos pagar tributos y otros recibos en cualquier oficina postal e incluso a través de los carteros rurales que recorren las poblaciones dispersas. Los carteros rurales actúan como oficinas a domicilio, dotados de dispositivos PDA, de modo que en la misma puerta de casa del contribuyente pueden tramitar un pago electrónico mediante *giro postal*. La contribuyente entrega el importe en efectivo (o utiliza tarjeta portátil del cartero) y Correos se encarga de ingresar los fondos en la cuenta recaudatoria correspondiente, emitiendo un justificante inmediato. Este procedimiento es ágil, seguro y con amplios horarios, evitando que el contribuyente tenga que desplazarse kilómetros hasta un banco.

Cabe señalar que Correos ha firmado convenios con más de 400 administraciones públicas en toda España para gestionar el cobro de tributos locales²¹. En provincias con alta dispersión rural, este servicio resulta invaluable. Desde la Diputación provincial de Salamanca, se ha impulsado el uso de Correos Pay especialmente en municipios sin bancos.

Desde su puesta en funcionamiento en la provincia de Salamanca en el año 2023, el importe recaudado a través de esta modalidad ha crecido desde los 3.775 euros en 2023 hasta los 6.383 euros en 2025. Igualmente, el número de municipios adheridos ha incrementado progresivamente, alcanzando los 30 en 2025, frente a las 22 iniciales de 2023²². El coste de dicho servicio es asumido por el contribuyente y según la información de tarifas pública de Correos va desde 1,95€ a 2,95€²³. Iniciativas similares se han implantado en Diputación de Palencia, Diputación de Córdoba o Diputación de Burgos, entre otras.

Normativamente debemos recordar que, al ser un medio no bancario, se ampara en el mencionado art. 198 TRLRHL y en las ordenanzas fiscales o reglamentos de recaudación locales que incorporan esta posibilidad mediante acuerdos plenarios o decretos. Correos, por su parte, actúa como entidad pagadora autorizada según la Ley 43/2010 del servicio postal universal, que le permite ofrecer giros postales.

21 CORREOS, «Correos facilita las gestiones de más de 400 Administraciones Públicas y empresas de servicios en toda España», *Nota de prensa*, 28 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://acortar.link/INkjRa> (consulta: 29 de marzo de 2025).

22 Datos facilitados por REGTSA, datos internos elaborados por el organismo. Diputación de Salamanca, Salamanca, 2025.

23 Las tarifas referenciadas se encuentran publicadas tanto en convenios de colaboración como por Correos, en su sección web: *CORREOS Tarifas y servicios de Correos Pay*. Disponible en: <https://acortar.link/vPfmEd> (consulta: 29 de marzo de 2025).

3. Comparativa con otras provincias y regiones de características similares

La situación de Salamanca no es única como hemos podido anticipar, sino que se enmarca en un fenómeno más amplio que afecta a provincias con envejecimiento y despoblación pronunciados.

En Castilla y León, provincias como Zamora, Palencia, Ávila o Soria presentan perfiles demográficos muy similares con una población muy envejecida²⁴ y extensas áreas rurales con escasa presencia bancaria. Zamora y Palencia, por ejemplo, comparten con Salamanca la constante pérdida de oficinas bancarias en el medio rural, por lo que tanto Ayuntamientos como Diputaciones provinciales, están ofreciendo según hemos podido señalar soluciones similares o idénticas. Es decir, son cada vez más provincias, al igual que Salamanca, las que han tenido que recurrir a convenios con Correos u otras entidades para garantizar el acceso a los servicios de pago²⁵.

Fuera de Castilla y León, otras regiones con demografía envejecida han adoptado estrategias similares. Un caso notable es Galicia, comunidad que encabeza el envejecimiento poblacional junto con Castilla y León. La administración tributaria autonómica gallega, la Agencia Tributaria de Galicia (ATRIGA), permite expresamente el pago de deudas tributarias mediante giro postal en Correos y Correos Pay. Asimismo, en comunidades como Asturias, Aragón o Castilla-La Mancha se replican iniciativas de *oficinas itinerantes*, uso de nuevos medios de pago electrónicos y atención prioritaria a mayores, reconociendo que las realidades sociodemográficas similares demandan soluciones similares.

La implantación de este mecanismo en tantas regiones rurales de España evidencia una misma lógica: aprovechar la red de Correos para acercar la administración tributaria a núcleos rurales con población de mayor edad y con dificultades de movilidad. Ofrecer un servicio de proximidad y, sobre todo, de confianza, para grupos de población seriamente atacados tanto por la brecha digital como por la exclusión financiera

También, debemos también referirnos a las respuestas a nivel nacional: el Banco de España y el Ministerio de Asuntos Económicos han impulsado un protocolo con las principales entidades bancarias para evitar la exclusión financiera de los mayores, pidiendo extender horarios de atención en venta-

24 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), Estadística continua de población a 1 de enero. Resultados provisionales, INE, Madrid, 2025. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1419> (consulta: 29 de marzo de 2025).

25 En Palencia, la Diputación anunció medidas de colaboración con Correos y cajeros móviles tras el cierre de sucursales en la montaña palentina, y Soria ha explorado unidades bancarias móviles para sus pueblos aislados.

nilla y eliminar comisiones a mayores de 65 años en ciertos servicios. Aunque esto va más allá del ámbito tributario, muestra la sensibilización institucional con la población mayor en contextos rurales. En definitiva, la comparación interprovincial revela que Salamanca comparte retos con muchas provincias interiorizadas, y las medidas que está adoptando —digitalización, Correos Pay, asistencia personalizada— forman parte de una tendencia más amplia de modernización inclusiva de la recaudación local.

III. Conclusiones

A modo de conclusión, debemos extraer una serie de ideas fundamentales de lo hasta ahora expuesto en torno a esta materia y en especial al caso de la provincia de Salamanca.

En primer lugar, que el marcado envejecimiento poblacional, la alta tasa de dependencia y la despoblación rural (acompañadas del cierre de sucursales bancarias y la persistencia de hábitos de pago tradicionales en las personas mayores) han exigido a REGTSA y a la Diputación de Salamanca una evolución en los medios de pago y en las estrategias de recaudación.

En segundo lugar, podemos afirmar gracias a los datos ofrecidos por REGTSA que la población de la provincia salmantina, mayoritariamente de mediana y tercera edad, demanda facilidades para cumplir con sus tributos sin tener que desplazarse grandes distancias ni enfrentarse a barreras tecnológicas.

En tercer lugar, las medidas implementadas, desde la potenciación de la sede electrónica y los pagos con tarjeta, hasta la colaboración pionera con Correos para pagos en el domicilio, así como la atención preferente a mayores, han acercado la Hacienda local al contribuyente; siendo este su lugar natural. Son precisamente estas innovaciones las que permiten compatibilizar la tendencia hacia la digitalización con la necesidad de inclusión financiera y fiscal de colectivos vulnerables ante el cambio (mayores, habitantes de zonas remotas, etc.). Los resultados en la provincia de Salamanca (con índices de pago voluntario superiores al 94 %) evidencian que facilitar el cumplimiento voluntario redundará en una recaudación más eficiente y en un mejor servicio público.

Finalmente, la comparación con otras provincias de entorno demográfico parecido refleja la existencia de problemas comunes; que desde la experiencia salmantina sugiere que el futuro de la gestión tributaria local pasa por un modelo mixto. Este modelo mixto debe integrar soluciones altamente tecnológicas, automatizadas y eficientes, pero a la vez soluciones multicanal e inclusivo, que brinden alternativas tradicionales adaptadas para quienes las necesiten. En un contexto de una España cada vez más heterogéneo en lo demográfico (con grandes urbes jóvenes y amplias zonas rurales

envejecidas), las administraciones deberán enfrentar el reto de mantener los servicios públicos que tanto la ley y como sus propios ciudadanos reclaman. Lo cual, requerirá seguir innovando para que ningún contribuyente se quede atrás. El caso de la provincia de Salamanca y REGTSA muestra cómo, impulsados por los cambios sociales, se pueden implementar nuevos medios de pago y medidas de apoyo que faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, garantizando así tanto la sostenibilidad financiera de los municipios, así como la equidad en el acceso a los servicios tributarios.

IV. Bibliografía

- BANCO DE ESPAÑA**, «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios», en *Documentos Ocasionales*, núm. 2320, 2023.
- BANCO DE ESPAÑA**, *El efectivo sigue siendo el medio de pago más utilizado, aunque cae su uso diario. Aumenta el uso de dispositivos móviles*. Nota informativa, Banco de España, Madrid, 2024.
- BANCO DE ESPAÑA**, *Estudio sobre los hábitos en el uso del efectivo en España (EHUE)*. Informe ejecutivo 2024, Banco de España, Madrid, 2024.
- BANCO DE ESPAÑA**, *Tipos de interés de las nuevas operaciones de préstamo y depósito*. Información mensual, Banco de España, Madrid, 2025.
- CORREOS**, *Correos facilita las gestiones de más de 400 Administraciones Públicas y empresas de servicios en toda España*, Nota de prensa, 28 de noviembre de 2023.
- GONZÁLEZ APARICIO, M.**, «Tratamiento tributario de los nuevos medios de pago virtuales en la fiscalidad indirecta», en *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 10, 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)**, *Estadística continua de población a 1 de enero. Resultados provisionales*, INE, Madrid, 2025.
- JIMÉNEZ, G. y TEJERO, C.**, «Efectos macroeconómicos de endurecer los requisitos de capital bancario», en *Revista de Estabilidad Financiera*. Banco de España, núm. 18, 2017, pp.125-156.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN**, *Proyecciones de población a corto plazo 2024-2039*, Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística, Valladolid, 2024.
- LÓPEZ-LÓPEZ, D. y BARA INIESTA, M.**, «Bizum y la evolución de los medios de pago digitales: ¿hacia el fin del efectivo?», en *Harvard Deusto Business Review*, núm. 311, 2021, pp. 34-44.

- MAUDOS, J. y ALBERT, C.**, *Informe trimestral de seguimiento de la inclusión financiera en los municipios de más de 500 habitantes sin punto de acceso presencial a los servicios bancarios a fecha 31/12/2022*, AEB, CECA y UNACC, Madrid, 2023.
- MAUDOS, J. y ALBERT, C.**, *Segundo informe trimestral de seguimiento de la inclusión financiera para municipios de más de 500 habitantes. Situación a 31 de marzo de 2023*, AEB, CECA y UNACC, Madrid, 2023.
- PRIETO JANO, M. J.**, «Medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias: Las amnistías fiscales», en *Anales de estudios económicos y empresariales*, núm. 9, 1994, pp. 219-242.
- REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS**, «El pago de los tributos a través de BIZUM», en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 12 (diciembre), 2022.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M.**, «El pago de la deuda tributaria por medios electrónicos perspectivas ante el euro digital», en *Quincena fiscal: revista de actualidad fiscal*, núm. 6, 2024.
- SANZ GÓMEZ, R. J.**, «Derecho sancionador y fomento del cumplimiento voluntario: una propuesta de reforma» en *Documentos - Instituto De Estudios Fiscales*, núm. 11, 2019, pp. 310- 321.
- SUBERBIOLA GARBIZU, I.**, «Las herramientas tecnológicas al servicio del nuevo modelo de cumplimiento tributario colaborativo», en MORENO GONZÁLEZ, S. (Dir.), *Nuevas tecnologías disruptivas y tributación*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 113-139.

CAPÍTULO XVII

LA ORDENACIÓN DE LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA EN EL ESPACIO FÍSICO RURAL: LA PLANIFICACIÓN EN EL DERECHO DE LA RESTAURACIÓN Y CONECTIVIDAD ECOLÓGICAS

Gustavo Manuel Hernández Arteaga

Universidad de Murcia

SUMARIO: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. TIPICIDADES JURÍDICAS IN SITU DE LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA. 1. *La gestión de la restauración de la naturaleza y la planificación ambiental del territorio: el corpus iuris restituio naturae*. II HACIA UN MODELO DE RESTAURACIÓN RESILIENTE EN EL MEDIO RURAL. III. LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO COMO PILAR DE LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. A modo de introducción. Tipicidades jurídicas *in situ* de la restauración ecológica de los servicios ecosistémicos

Los sistemas de ordenación para la restauración del espacio físico rural se inspiran en los principios jurídicos generales para la restauración establecidos en los instrumentos internacionales y europeos que determinan el Derecho de la Restauración¹.

¹ El Derecho europeo de la Restauración en Europa tiene como precedentes la Directiva de Aves de Silvestres de 1979, modificada 2009/147/CE, de 30 de noviembre, (DAS), la Direc-

En el actual contexto de despoblación del interior de España, se debe procurar la resiliencia de las zonas rurales, en especial donde se encuentren espacios protegidos. La intervención administrativa sectorial se focaliza en el equilibrio entre las políticas sectoriales y el desarrollo territorial capaz de conjugarse por la consecución de buen estado ecológico del medio rural. A nivel europeo con la aprobación del Reglamento Europeo de la Restauración de la Naturaleza (REURN) se abre una nueva etapa en las políticas territoriales, que no solo se asientan en la conservación de los espacios, sus corredores, sino en un plus que encierra la globalidad del espacio, mediante el concepto de Infraestructura Verde y Azul que atraviesa la ordenación territorial. Los sistemas de ordenación territorial basados en planes se integran por instrumentos de organización del territorio cuyos componentes, objeto y modelo territorial están estructurados para la ejecución efectiva de las políticas públicas que consumen el desarrollo territorial sostenible², a lo que puede añadirse su carácter ecológico, climáticamente neutro y saludable. En esta sucinta aproximación se expondrá el cambio de paradigma ambiental centrado en la restauración ecológica de la Naturaleza mediante los planes de restauración en el espacio geográfico rural.

Más allá de la estructura, clasificación o categorización de los suelos en los planes de ordenación, el territorio es un todo integrado desde una concepción holística que alcanza los valores naturales, paisajísticos, económicos y también los potenciales elementos que inciden en la salud humana y ambiental³.

Esa concepción ecológica integrada, coherente y sistemática se refuerza con la aprobación del REURN que focaliza todas las actividades de restauración en torno a un Plan Nacional de Restauración de la Naturaleza (PNRN). Este PNRN representa un cambio de paradigma en un ámbito habitualmente determinado y diseñado por geógrafos, ecólogos y ambientólogos alrededor de la función pública ordenación del territorio. El paradigma institucionalizado basado en las relaciones sectoriales y en la intervención socio administrativa para el desarrollo de actividades urbanísticas, económicas e industriales en el medio físico muda precisamente con dos instrumentos principales que se

tiva Hábitat 92/43, 21 de mayo (DH) incluyendo importante Directiva 2000/60/CE en todos hay claras remisiones a la restauración ecológica y la protección de los espacios o lugares degradados, sin embargo, no existía un instrumento comunitario que articulase las bases de la regulación europea sobre la recuperación, compensación y conservación ambiental hasta la aprobación del Reglamento Europeo de la Restauración ecológica 2024/1991/CE.

- 2 RANDO BURGOS, E., *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 97-265.
- 3 El espacio geográfico adopta diferentes formas por la acción de las sociedades sobre el medio natural, la ordenación del territorio tiene como objeto la aplicación práctica sobre las políticas públicas que se organizan sectorizadas y conforme a su naturaleza escalar entre los diferentes niveles del gobierno. OLCINA CANTOS, J. y FARINÓS DASÍ, J., «Conceptos básicos en ordenación del territorio. La Sostenibilidad como principio rector de la planificación territorial», en FARINÓS DASÍ, J. y OLCINA CANTOS, J. (Coords), *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 57

engarzan con la planificación territorial: la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y la Custodia del territorio⁴. Por ello al considerarse el PNRN urgirá un replanteamiento de la proyección de la ordenación del territorio (OT) hacia una ambientalización de esta función pública para la restauración ecológica. Articulándose la OT por instrumentos de naturaleza planificadora además de la imprescindible cooperación e iniciativa privada de forma multiescalar y funcional según la matriz territorial específica.

En efecto, la Restauración ecológica tiene como principal motor salvaguardar los servicios y funciones de los ecosistemas para ello los planes deben recoger las iniciativas que se traduzcan jurídicamente en planes de ordenación basados en las técnicas que permitan una gestión adaptativa e inteligente del Medio ambiente. En este sentido, la Unión Europea (U.E) desde la aprobación del Reglamento Europeo 2020/852, de 18 de junio, sobre inversiones sostenibles conocido como el Reglamento de la taxonomía estableció que toda inversión con incidencia en el territorio tiene que conducir al buen estado ecológico del medio físico donde se esté enclavado. Por tanto, la planificación y la forma en la cual se elabore y controle el plan en el nuevo contexto jurídico reforzará las condiciones para la exigencia del deber de restauración de la naturaleza a través de esquemas de ordenación donde se constaten los compromisos con el Medio ambiente y las generaciones futuras⁵.

1. La gestión de la restauración de la naturaleza y la planificación ambiental del territorio: el *corpus iuris restituito naturae*

Los sistemas de ordenación territorial, directrices, planes, programas con incidencia en el territorio deben actualizarse en esta nueva etapa para la protección integral del medio rural, en lo fundamental el suelo protegido y sus habitantes, cuyo elemento teleológico principal será la justicia territorial y ecológica. Ante los daños ecológicos y la degradación sistemática de los ecosistemas la Comisión Europea procedió a impulsar ante el Parlamento comunitario la iniciativa para una Reglamento europeo para la Restauración de la Naturaleza, el RERN que como se ha apuntado es la norma jurídica sobre la que giran las políticas europeas ambientales⁶. En efecto,

4 FERNÁNDEZ DE GATA SÁNCHEZ, D., *Actividad Pública en materia de protección de Recursos naturales y rurales*, Editorial Ratio Legis, 1ra Edición, Salamanca, 2023, pp. 30-32.

5 SORO MATEO, B., «Nuevos retos del derecho ambiental desde la perspectiva del Bioderecho. Especial referencia a los derechos de los animales y de las futuras generaciones», en *Revista Via Iuris*, núm. 13, 2012, pp. 105-122.

6 Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869. D.O.U.E. núm. 1991, de 29 de julio de 2024.

tenía asumir forma de Reglamento el corolario jurídico de toda la acción mancomunada de la comunidad europea ante los daños irreversibles del cambio climático, la degradación de los espacios naturales, pérdida neta de la biodiversidad, así como vulnerabilidad de los hábitats y el exposoma humano. En palabras de Prieur nos encontramos ante un problema de efectividad de las normas jurídicas, para ello son precisos indicadores que puedan contribuir a un reimpulso normativo⁷. Este reimpulso conlleva desplegar creando nuevas figuras de protección que operacionalicen la potestad planificadora de las Administraciones públicas y el replanteamiento de la responsabilidad ambiental ante el incumplimiento de las obligaciones de restauración ecológica.

La Restauración ecológica viene acompañada un replanteamiento de los modelos de planificación de la conectividad ecológica, incorporando variables y herramientas jurídicas que garanticen la recuperación de los espacios naturales afectados. Asegura el profesor Valladares: «el concepto de infraestructura verde es ambicioso, holístico e integral, ya que no sólo está dirigido a la conservación de la biodiversidad, sino que tiene una vocación multifuncional, pretendiendo mejorar el estado general de conservación de los ecosistemas y fortalecer sus funciones ecológicas que son las responsables de suministrarnos múltiples y valiosos servicios. Su implementación requiere de una planificación temporal y espacial, y de un diseño integrado en los procesos de planificación y ordenación del territorio. (...) La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, sienta las bases para establecer un nuevo modelo de planificación y gestión territorial donde se integren el desarrollo económico y social, la garantía del mantenimiento de los servicios ecosistémicos y la conservación de la biodiversidad»⁸. De esta manera se puede extraer que en la configuración de la ordenación de la restauración deberá garantizarse a priori un exposoma saludable⁹. Para ello, es necesario que la gestión adaptativa de los socios ecosistemas contemple los indicadores de efectividad de las políticas ambientales, agroforestales y climáticas positivas. Se afianzaría así con esta concepción holística, una construcción diferente a la que había sostenido el Tribunal Supremo, sobre las garantías y formas que ejecutar acciones de restauración asegurando que «... la restauración del territorio, se ha convertido en una prioridad que ha de

7 PRIEUR, M., «Efectividad frente a la inefectividad», en PRIEUR, M, *Midiendo la efectividad del Derecho Ambiental. Indicadores jurídicos para el Desarrollo Sostenible*, Editorial Peter Lang, París, 2021, pp. 48-51.

8 VALLADARES ROS, F., et al.: «Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas», Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, MAPAMA, Madrid, 2016, p.14.

9 *Vid.* Comunicación 400/2021, del Consejo y Parlamento Europeo. Programa de Contaminación cero

tenerse presente desde antes del inicio de la actividad, siendo un medio para evitar o reducir los daños sobre la salud de las personas y el medio ambiente, y una oportunidad para dotar de una segunda vida al espacio afectado por la actividad extractiva. Los riesgos intrínsecos a las actividades extractivas obligan a la adopción de todo tipo de medidas para la prevención y la reparación de los daños que se puedan ocasionar...»¹⁰. Por tanto, los esquemas de ordenación de la restauración deben consolidar el espectro de resiliencia a partir de los umbrales protección a la salud exposomática y la diligencia debida de las partes implicadas en los procesos de restauración¹¹. Cabe recordar que el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal¹² se establecía:

«Este marco ha de implementarse teniendo en consideración el enfoque de «Una sola salud», entre otros enfoques holísticos que se basan en la ciencia, movilizan a múltiples sectores, disciplinas y comunidades para trabajar juntos y tienen como finalidad equilibrar de manera sostenible y optimizar la salud de las personas, los animales, las plantas y los ecosistemas, reconociendo que se requiere un acceso equitativo a herramientas y tecnologías, incluidos medicamentos, vacunas y otros productos sanitarios relacionados con la biodiversidad, destacándose a la vez la necesidad urgente de reducir las presiones sobre la biodiversidad y disminuir la degradación del medio ambiente a fin de reducir los riesgos para la salud y, según proceda, elaborar arreglos prácticos de acceso y participación en los beneficios».

Por lo tanto, tendremos para densificar jurídicamente a nivel nacional y autonómico, las líneas generales para la restauración del medio rural, donde las mega granjas, las grandes explotaciones agropecuarias, la fragmentación de los hábitats, así como la pérdida de la biodiversidad. Aunque se contemple en el Reglamento de la Restauración de la naturaleza se torna imprescindible establecer las métricas que nos permitan la restauración y la compensación jurídica ambiental del medio rural, tanto para enfrentar el reto demográfico actual cual albacea de las futuras generaciones¹³.

10 STS, Sección 5ta. 1404/2018 de 20 septiembre de. 2018, recurso 4396/2017.

11 Cfr. Art. 42. 2. Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-9841>

12 Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. Disponible: <https://acortar.link/nTDSJG> (Consultado el 21/10/2024)

13 Cfr. Convenio de la Diversidad Biológica, Cancún 2016 artículo 2. Vid. Preámbulo punto 4, Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa.

Desde la cosmovisión *ius* administrativa deben garantizarse los instrumentos jurídicos que nos permitan asegurar la revitalización, el interés y la regeneración de los hábitats naturales degradados, las zonas de producción agroforestal dañada por la erosión, evitar la desertificación y la pérdida neta de la biodiversidad¹⁴, en tanto los montes ocupan el 60 % del territorio nacional español¹⁵.

En primer término, el enfoque de la restauración y un nuevo enfoque de ordenación del medio rural pasa por la protección integrada de los ecosistemas naturales. En el modelo descentralizado del Estado español son las autonomías quienes deberán implementar este marco, a través de la actividad planificadora de la Administración vertebrada por planes de restauración que atañen también la despoblación de las zonas rurales o proclives a la disminución demográfica.

El suelo es un recurso finito¹⁶, más aún el suelo rural protegido, como se regula en la Ley 45/2007, del Medio Rural Sostenible, así como lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad en el desarrollo de su artículo 30. Los espacios naturales y el medio rural son fuente de alimentos, agua limpia, aire puro, nutrición, medicamentos de origen natural, así como soporte protector frente a desastres naturales y climáticos. Por tanto, se impone gestión de la restauración ecológica de los bienes de dominio público degradados, la recuperación de los servicios ecosistémicos y en consecuencia el buen estado ecológico de los hábitats hacia 2050¹⁷.

14 Visión de las partes, establecido en el Convenio de Berna, 1 de octubre de 1986, para la etapa 2016-2024.

15 GÓMEZ AGRELA, P. y ORTUÑO PÉREZ, A. S., «Los bosques en el desarrollo de los territorios rurales en España», en *Revista Mediterráneo Económico*, núm. 35, 2022, pp. 317-322.

16 DE LA VARGA PASTOR indaga en las cinco funciones del suelo, en especial del suelo rústico, así como la importancia de su protección holística del suelo, a partir de un enfoque Una sola salud, haciendo hincapié en su relevancia para la calidad de la salud de las personas y los ecosistemas. comida, fibra y fuel; purificación y regulación del agua; absorción del carbono y regulación del clima; aprovisionamiento de hábitat para la biodiversidad; y reciclado de nutrientes y agroquímicos. DE LA VARGA PASTOR, A. «Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del "One Health"», en *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. XII, núm. 2, p. 20.

17 Tanto el Reglamento Europeo de la Restauración y la Conectividad ecológica 2024/1991, como el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática, la protección especial al menos el 30 % de todo el territorio de la Unión establecen metas por periodos hasta el 2050, en correspondencia con los tipos de ecosistemas se han establecido las metas por trienios y por quinquenios del 2030 a 2050. Recordando como la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobada el 1 de marzo de 2019 declaró que el decenio 2021-2030, sería la década de la Restauración ecológica.

II. Hacia un modelo de restauración resiliente en el medio rural

Para determinar donde restaurar se debe iniciar una selección de los espacios prioritarios a través de un inventario de lugares vulnerables para la gestión racional y adaptativa del medio físico zonificado. De esta manera la utilización sostenible de los recursos debe ser el eje de ejecución de donde se extraiga el mayor potencial de los diferentes socios ecosistemas degradados a recuperar¹⁸. Desde la aprobación del Convenio de Diversidad Biológica en 1992 se preveía la necesidad de un proceso de restauración ecológica que también acentuara en los factores de agotamiento de los ciclos de las especies, la pérdida de las propiedades del suelo, el menoscabo de los valores del patrimonio natural. Por tanto, sí bien no es prudente insistir en una jerarquización de la restauración de espacios rurales con desarrollo o abandono de infraestructuras, la conversión de la tierra, los efectos de cambio climático, la presencia de especies exóticas invasoras y la huella ecológica antrópica sobre el medio físico son factores que mueven «la escala» de urgencias de la restauración¹⁹. En una proyección global que el Reglamento Europea de la Restauración establece una métrica específica para la protección inexcusable del 30 % del territorio hasta 2030 y un tercio del territorio comunitario tendrá un régimen de salvaguarda especial por ser áreas protegidas de cualquier tipo de explotación o aprovechamiento insostenible.

Asimismo, para determinar qué se debe restaurar los Estados miembros y las organizaciones no gubernamentales deben elaborar un inventario de los espacios a restaurar. Al mismo tiempo podrán declararse zonas protegidas adicionales y espacios de interés de protección en aquellos lugares principalmente en entornos rurales donde los sistemas complejos presenten un elevado nivel de perturbación. En tal sentido la Unión Internacional para la Conservación de Naturaleza (UICN)²⁰ ha reconocido ante el escenario los procedimientos de restauración deben basarse en el mejor conocimiento disponible integrados y armonizados con el fomento de los conocimientos tradicionales de las poblaciones en los sitios a preservar. La planificación

18 Convenio de la Diversidad Biológica reconoce como «utilización sostenible» se entiende la utilización de los componentes de la diversidad biológica de formas que no afecten, ni ocasionen la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (Consultado el 21/10/2025)

19 *Vid.* Plan Estratégico Ramsar para el periodo 2016-2024. Tendencia de los humedales, punto 10.

20 *Vid.* Grupo de Trabajo Científico para el Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas. Restauración de ecosistemas basados en ciencia para la década 2020 y más allá. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/ecosystems-restoration-decade>. (Consultado 27/10/2025)

del espacio físico requiere de la participación efectiva, plena y amplia de los interesados²¹, los administrados, así como todos los potenciales ciudadanos que deben repoblar las zonas rurales, más aún cuando son zonas agroforestales, mineras o litorales por la función ecosistema de estos espacios. Estos mecanismos de participación permitirían la acción justa y la distribución proporcional de los beneficios de una gestión policéntrica institucional para la justicia territorial²².

Precisamente la órbita sobre la que gira la Estrategia Nacional de la Infraestructura Verde (ENIFV) aprobada por el gobierno español es la justicia ecológica y territorial. La ENIFV tiene una *vis expansiva* hacia las políticas sectoriales, siendo una pieza clave del andamiaje comunitario para la efectividad de los instrumentos jurídicos que pretenden la protección de la Biodiversidad y el patrimonio natural. Se distinguen así dentro de la ENIFV las metas que deben observar los Estados para programar la restauración de los espacios degradados o susceptibles de sufrir daño ambiental²³.

Estas metas direccionadas por el bloque jurídico ambiental comunitario son resultado del cumplimiento de las obligaciones del Estado español como miembro de la Unión Europea, ante la necesaria revisión del Derecho administrativo de la restauración ecológica. Como se ha venido señalando los principales desafíos serán la renaturalización de los espacios degradados y la recuperación tanto de la salud como la calidad ambiental del medio físico distorsionado por el cambio climático o la acción humana con el objetivo de «traer a la naturaleza a nuestras vidas»²⁴.

III. La planificación ambiental del territorio como pilar de la restauración ecológica

La planificación ecológica del territorio como manifestación de la función pública de ordenación territorial debe articularse a través de los indicadores que mandata el Reglamento Europeo de la Restauración ecológica 2024/1991. La planificación ecológica en el medio rural pasa por una planifi-

21 Conferencia de las partes del Convenio de Diversidad Biológica, en Cancún de 2016, punto 6.

22 HERNÁNDEZ ARTEAGA, G. M., «The Notion of Applied Territorial Justice as a Guarantee of Human Rights in the Local Space for Sustainable Development», en ARAGÃO, A. (Dir), *Transforming Spatial Data into Public Policies for Social Justice and Environmental Sustainability*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2023, pp. 187-190

23 Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. Disponible en: <https://acortar.link/6vgJG9>. (Consultado el 22/10/2024)

24 Estrategia de la UE para la Diversidad Biológica para 2030: «Traer la naturaleza de vuelta a nuestras vidas». Disponible en: <https://amja.es/wp-content/uploads/2020/05/documento-uni%C3%B3n-europea.pdf> (Consultado el 23/10/2024).

cación holística que trasciende a los Planes de ordenación de los Recursos Naturales (PORN), los planes rectores de uso y gestión (PRUG) verticalizada en los Planes Nacionales y autonómicos de restauración de la Naturaleza. Estos planes que deben caracterizarse con un enfoque multinivel incorporando los flujos de comunicación institucional de abajo-arriba y viceversa, el reajuste de medidas tales como: las soluciones basadas en la naturaleza, las medidas de compensación jurídico ambiental, la exigencia de estándares ecológicos sólidos y tangibles a zonas periurbanas y el impulso de una economía hipo-carbónica. Los planes ambientales de restauración que se establezcan deben acompañarse de las previsiones de la normativa sectorial, que sobre el principio de espacialidad se formulen. Piénsese en las previsiones realizadas por el legislador en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre a fin de alcanzar una programación rural sostenible incardinada en una planificación ambiental que integre los valores patrimoniales, paisajísticos y de salud²⁵. Siendo así, los planes autonómicos de restauración deben contemplar las líneas de conectividad ecológica que atiendan al estado de conservación favorable de los ecosistemas principalmente cuando discurran entre Comunidades autónomas. Estos planes de restauración incluirán técnicas anticipatorias que armonicen los mecanismos de coordinación entre los instrumentos de planificación sectorial reconociendo su incidencia en la gestión de la infraestructura verde rural²⁶. De forma concomitante los planes nacionales de restauración deberán tomar en consideración los lineamientos establecidos por el Reglamento (UE) 2021/241, que estableció el Mecanismo comunitario de Recuperación y Resiliencia²⁷. Ante lo cual, la actividad de la Administración Pública vinculará los objetivos ambientales a los económicos productivos, cuando se potencia la transición hacia una economía sostenible y resiliente en los entornos rurales. La forma de actuación planificadora nucleará los directrices, los proyectos y programas de ordenación del territorio rural el cumplimiento de los indicadores cuantificables que imponen la guía técnica de la U.E sobre los compromisos de la Restauración²⁸.

25 Cfr. art. 5. Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. B.O.E. núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

26 Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica, meta 14.

27 Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento europeo y del Consejo, del 12 de febrero, por el que se estableció el Mecanismo de Regulación y Resiliencia de la UE, estableció medidas de inversiones y de acción global que no deben provocar un perjuicio significativo a los objetivos ambientales de la Unión, consolidándose en la regulación comunitaria europea este principio conocido como DNSH por sus siglas en inglés. Vid. SORO MATEO, B., «Déficit y retos de la Red Natura 2000 en el contexto de la estrategia europea de biodiversidad 2030», en GARCÍA URETA, A. y SARASIBAR IRIARTE, M. (Dir.), *La estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 108.

28 Vid. Guía técnica del Reglamento europeo de la Restauración de la Naturaleza. The Nature Restoration Regulation. The European Commission is not liable for any consequence stemming from the reuse of this publication, 1st edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025.

Las herramientas jurídicas que otorga el plan deberán contemplar elementos concretos que canalicen los procesos de regeneración natural de las zonas rurales fundamentalmente esta acción contendría los fenómenos meteorológicos extremos, una mejor adaptación al cambio climática y la revalorización del suelo recuperando los servicios ecosistémicos. Los planes de restauración –nacionales y autonómicos– serán los instrumentos idóneos para que las instituciones establezcan medidas concretas y tangibles seccionados en: ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce (art. 4 REURN), ecosistemas marinos (art. 5 REURN), ecosistemas urbanos (art. 8 REURN), conectividad natural de los ríos y de las funciones naturales de las llanuras aluviales (art.9 REURC), restauración de las poblaciones de polinizadores (art. 10 REURN), ecosistemas agrícolas (art. 11 REURN) y en los ecosistemas forestales (art. 12 REURN).

La planificación como formar de actuación de la Administración contribuirá a la positivamente a ordenar los procedimientos administración de gestión ambiental del territorio con un enfoque multinivel (europeo, nacional y autonómico)²⁹. Los planes de restauración en su densificación deben alcanzar tal nivel de concreción que permitan su control *ex ante* y *ex post* por las autoridades nacionales, la Agencia Europea del Medio Ambiente, la Comisión advirtiendo la exigencia de responsabilidad por el incumplimiento de los objetivos ecológicos europeos. De lo anterior se extrae el elemento teleológico de esta forma actuación planificadora a través de la obligada ponderación de los aspectos medioambientales en los planes y programas sectoriales que incidirán de forma directa o indirecta en la ejecutoria de los planes nacionales de restauración ecológica. Conviene destacar con base al principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE) como los procedimientos compuestos que los Estados deberán formular para la aprobación posterior por la Comisión deben garantizar la conectividad ecológica tanto dentro del territorio de los Estados miembros y en aquellas zonas transfronterizas. La Administración Pública planifica para armonizar entre la heterogeneidad de herramientas jurídicas ejecutivas que tiene a su haber una optimización de sus resultados. Esto, se concreta en la gradación de la función pública de ordenación del territorio cuyo sustrato ambiental es inobjetable, precisamente por su carácter prospectivo sobre el medio físico, sustento

Estas escalas de medición en la planificación son una tendencia positiva que tuvo como antecedente las Estrategias de Biodiversidad de la Unión Europea (EBUE) 2020 y la EBUE 2030³⁰. Por ello esta metodología de medición que está en el espíritu del REURN del diseño de técnicas para la restauración y la conectividad de los ecosistemas rurales cuantitativas y cualitativas. Estas técnicas por implementar tendrán como objetivo detener la pérdida

29 RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Planes administrativos: Una teoría general de la actuación de la Administración*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 113-119.

30 Estrategia de la UE sobre Biodiversidad 2030: protección de la fauna y la flora.

de la biodiversidad, la fragmentación de los hábitats y estratégicamente el alcance de un estado de conservación favorable de los ecosistemas³¹.

En este sentido los planes de restauración ecológica y por ende los planes administrativos, son una herramienta jurídica fundamental en manos de las Administraciones Públicas, aunque por los marcos de este breve estudio resultaría imposible describir con total amplitud, interesa resaltar su significación aplicada a la gestión del territorio rural³². Sin embargo, conviene señalar el surgimiento de una tipología planificación territorial que pondera las soluciones basadas en la naturaleza, la inserción de formas de protección ambiental público privadas (consorcios administrativos o la custodia del territorio), la aplicación de cuantas medidas compensatorias y de restauración sean necesarias cuya garantía será la coherencia global de zonas que se encuentren al amparo de la cobertura de la Red Natura 2000, en este caso el REURN persigue una extensa red que conforma una infraestructura de espacios naturales, zonas y territorios a conservar, restaurar y/o recuperar³³. Otro punto de especial atención dentro del REURN son las características de las zonas biográficas de la Unión Europea a fin de planificar integralmente el medio físico, la singularidad de las Regiones ultraperiféricas y las zonas interiores de la Unión alejadas de los grandes centros urbanos están sujetas como todo el territorio continental a los indicadores prioritarios para la protección de la Biodiversidad, la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio natural³⁴.

Por tanto, los elementos que se deben incorporar a los planes nacionales de restauración deben paulatinamente acercarse a un régimen jurídico cerrado de los planes de ordenación ambiental del territorio garantes de la restauración y la conectividad ecológicas³⁵. Por tanto, siguiendo la letra del REURN los planes nacionales de restauración se corresponderán con las zonas y regiones biográficas europeas, deben contemplar: «una sección específica en la que se exponga la manera en que el plan nacional de restauración tiene en cuenta los siguientes aspectos: a) la pertinencia de los escenarios de cambio climático con miras a la planificación del tipo y la ubicación

31 Cfr. art.3, Ley 42/ 2007, de 13 de diciembre, Ley Patrimonio Nacional y de la Biodiversidad. Boletín Oficial del Estado, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

32 MATA OLMO R. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J., «Ordenación del territorio, patrimonio natural y cultural y paisaje: una visión integradora», en FARINÓS DASÍ, J. y OLCINA CANTOS, J. (Dirs): *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p.181.

33 GARCÍA URETA, A., «Restauración, compensación y evaluación de impacto ambiental», en GARCÍA URETA, A. y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica*, Editorial Iustel, Madrid, 2023, p. 126. Vid. Asunto C-404/09, Comisión UE vs. España, apartado 109.

34 VAQUER CABALLERÍAS, M., *Derecho del territorio*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 113.

35 Vid. op. cit. SORO MATEO, B., *Déficit y retos de la Red Natura 2000...*, 2022, p. 99.

de las medidas de restauración, b) el potencial de las medidas de restauración para minimizar los efectos del cambio climático en la naturaleza, prevenir o mitigar los efectos de las catástrofes naturales y apoyar la adaptación, c) las sinergias con las estrategias o planes nacionales de adaptación y los informes nacionales de evaluación del riesgo de catástrofes, d) una visión general de la interacción entre las medidas incluidas en el plan nacional de restauración y el plan nacional de energía y clima»³⁶.

Siendo así los planes nacionales de restauración en el caso de España, estarán alineados con los propósitos de la conectividad ecológica (art. 15 LPNB) y los principios (art. 3 LPNB) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, Ley del Patrimonio natural y la Biodiversidad³⁷. Las claves para la efectividad de los planes estarán ligadas a la «debida restauración»³⁸ que deben estar guiada por:

- a) Evaluación de oportunidades para la restauración de los hábitats.
- b) Mejora de la organización institucional propicio para la restauración ecológica.
- c) Planificación corto, mediano y largo plazo de los ecosistemas y la restauración de la biodiversidad en favor de una gestión adaptativa en su ejecución.
- d) El monitoreo, evaluación y divulgación de los resultados de la gestión en los procedimientos de restauración de los ecosistemas.

Por tanto, la planificación integrada a largo plazo es fundamental para mantener el equilibrio entre la amplia variedad de demandas de servicios y recursos forestales y garantizar la resiliencia frente a las catástrofes de acuerdo con los objetivos políticos y las metas de la UE en materia de servicios, uso y protección forestales. En este sentido los servicios de regulación en los ecosistemas agroforestales y su correlación con el principio de no causar perjuicio significativo de conformidad indicadores y métricas dispuestas en los planes de restauración de la naturaleza (nacionales, autonómicos y regionales) incardinarán las métricas que certificarán la eficacia de las herramientas jurídicas empleadas. Es destacable como este enfoque transformador impulsa una gestión integrada del espacio rural, donde la vitalidad de los ecosistemas forestales y fluviales dependen de la conectividad ecológica. Estos vasos comunicantes ecosistémicos donde figuran los corredores ecológicos son los elementos que le otorgan funcionalidad a la infraestructura

36 Cfr. art.1, Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869. DOUE, núm. 1991, de 29 de julio de 2024.

37 Cfr. art. 15, LPNB, BOE, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

38 European Commission's Directorate General for Environment. Ref. Ares (2025)2195791. Tipology of measure 14.4.1 of Part C of the uniform format for national restoration plans.

verde cuya vertebración a partir de los espacios Red Natura 2000 impiden la pérdida de la biodiversidad o el apogeo de especies exóticas invasoras e incluso plagas³⁹. De esta manera la mancomunada acción institucional a todos los niveles debe coadyuvar a establecer niveles satisfactorios de un hábitat en condicionales favores. Al mismo tiempo preservar el buen estado ecológico de los ecosistemas y su interdependencia como nodos de biodiversidad enfocados en su carácter regulador piénsese en la imbricación entre la entomofauna, la micosilvicultura y la diversidad fúngica de modo general.

IV. Conclusiones

La aprobación del Reglamento Europeo de la Restauración ecológica impulsa una nueva etapa o ciclo de la planificación ecológica aplicada al territorio principalmente el medio físico rural. Se precisa de una política pública ecológica territorial inteligente que debe contemplar las determinaciones jurídicas concretas para un territorio resiliente, saludable y sostenible. En este sentido, la restauración de los corredores ecológicos ha pasado de ser un instituto innominado en la otrora la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales y Conservación de la Naturaleza para convertirse por impulso del Derecho comunitario europeo e internacional en un instituto medular de las obligaciones que el Estado y las Comunidades autónomas en materia de biodiversidad con la Ley 33/2015, 21 de septiembre modificativa de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB).

La LPNB delinea las pautas generales para disciplinar en materia de corredores ecológicos una ordenación del territorio ambientalmente progresiva hacia un elevado nivel de protección de los hábitats sobre todo los vulnerables y degradados. Los compromisos contraídos por España con la aprobación del REURN impone repensar la ordenación del territorio, ponderando los factores exposomáticos, la identificación de los ecosistemas de referencia, así como las líneas base de biodiversidad, así como la definición del buen estado de los ecosistemas (físico, químico, su composición estructural y funcional). La respuesta multidisciplinar a los fenómenos ambientales en la ordenación del territorio dependerá de las medidas y las herramientas jurídicas que el planificador prevea para el sostenimiento de los procesos ecológicos. En este marco se puede aseverar que la Infraestructura verde y los corredores ecológicos conforman una amplia de red de planificación que permitirá el seguimiento, la evaluación y la gestión adaptativa en todos los procesos, planes o proyectos sectoriales que tengan una incidencia en el estado ecológico del territorio.

39 LÓPEZ RAMÓN, F., «Régimen jurídico de los corredores ecológicos», en *Revista Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 119, 2017, pp. 52-65.

V. bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, J., «Una evolución en el paradigma sobre la Ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las «infraestructuras verdes» y del «Territorio circular»», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm.68, enero, 2025.

FERNÁNDEZ DE GATA SÁNCHEZ, D., *Actividad Pública en materia de protección de Recursos naturales y rurales*, Editorial Ratio Legis, 1ra Edición, Salamanca, 2023.

GARCÍA URETA, A., «Restauración, compensación y evaluación de impacto ambiental», en GARCÍA URETA, A. y SORO MATEO, B. (Dirs.): *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica*, Editorial Iustel, 2023.

GÓMEZ AGRELA, P. y ORTUÑO PÉREZ, A. S., «Los bosques en el desarrollo de los territorios rurales en España», en *Revista Mediterráneo Económico*, núm. 35, 2022, pp. 317-322.

HERNÁNDEZ ARTEAGA, G. M., «The Notion of Applied Territorial Justice as a Guarantee of Human Rights in the Local Space for Sustainable Development», en ARAGÃO, A. (dir.): *Transforming Spatial Data into Public Policies for Social Justice and Environmental Sustainability*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2023.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 32, pp. 57- 81.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Régimen jurídico de los corredores ecológicos», en *Revista Ambiente: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 119, 2017, pp. 52-65.

MATA OLMO, R. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J., «Ordenación del territorio, patrimonio natural y cultural y paisaje: una visión integradora», en FARINÓS DASÍ, J. y OLCINA CANTOS, J. (Dirs): *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

PÉREZ ANDRÉS, A., «Ordenación del territorio y urbanismo. Los instrumentos de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico», en VIOQUE GALÁN, R. (Dir.), *Lecciones de Derecho Administrativo. Regulación Económica, Derecho de la ordenación del territorio y urbanístico y Derecho Ambiental*, Editorial Tecnos, Cuarta Edición, vol. 3, 2025, pp. 114-139.

PRIEUR, M., «Efectividad frente a la ineffectividad», en PRIEUR, M., *Midiendo la efectividad del Derecho Ambiental. Indicadores jurídicos para el Desarrollo Sostenible*, Editorial Peter Lang, París, 2021.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Planes administrativos: Una teoría general de la actuación de la Administración*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2023.

SARASÍBAR IRIARTE, M., «Restauración y compensación en la protección de los bosques», en GARCÍA URETA, A. y SORO MATEO, B. (Dir.), *Restauración y compensación ecológicas: La perspectiva jurídica*, Editorial Iustel, Madrid, 2023, pp. 219-244.

SORO MATEO, B., «Déficit y retos de la Red Natura 2000 en el contexto de la estrategia europea de biodiversidad 2030», en GARCÍA URETA, A y SARASÍBAR IRIARTE, M. (Dir.), *La estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea*, Editorial Marcial Pons, Madrid, pp. 67-114.

VALLADARES ROS, F. et al., «Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas», en *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*, MAPAMA, Madrid, 2016.

VQUER CABALLERÍAS, M., *Derecho del territorio*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

CAPÍTULO XVIII

MULHERES RURAIS- A FORÇA DA TERRA. UN PROJETO EM EXECUÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE PINHEL, TRANCOSO, CELORICO DA BEIRA E SABUGAL (PORTUGAL)

Helena Antunes

*CETRAD-UTAD (Portugal)
Universidade de Salamanca (Espanha)*

SUMARIO: I. INTRODUÇÃO. II. (DES)IGUALDADE DE GÉNERO EM MEIO RURAL. III. METODOLOGIA. 1. *História de Vida*. IV. RESULTADOS. V. REFLEXÕES. VI. BIBLIOGRAFIA.

I. Introdução

No contexto rural da Beira Alta/Interior de Portugal, persistem as desigualdades de género e estereótipos profundamente enraizados nos modos de vida quotidianos de mulheres e homens. Estas assimetrias manifestam-se na divisão sexual do trabalho — tanto assalariado como não remunerado —, na feminização da pobreza entre a população idosa, na persistência de diversas formas de violência (física, psicológica e simbólica) e na escassa participação das mulheres em espaços de decisão política, associativa ou mesmo de lazer e expressão pessoal. A reprodução de representações sociais conservadoras acerca dos papéis de género continua a reforçar vulnerabilidades estruturais, limitando de forma significativa as possibilidades de emancipação, reconhecimento e participação plena das mulheres nos territórios rurais de baixa densidade.

É neste enquadramento que se inscreve o projeto *Mulheres Rurais – a Força da Terra*, em desenvolvimento nos concelhos de Pinhel, Trancoso, Celorico da Beira e Sabugal. Através da recolha de histórias de vida, conduzida por uma antropóloga, procura-se dar visibilidade às trajetórias de mulheres que habitam atualmente estes territórios. Este processo é simultaneamente acompanhado por uma artista plástica, que regista visualmente, em aguarela, as protagonistas, os seus quotidianos e a paisagem que habitam. Trata-se, portanto, de um processo que combina a investigação qualitativa com a expressão artística, articulando a escuta atenta das histórias de vida com a representação visual das vivências e do território.

O principal objetivo deste projeto consiste em dar voz às mulheres destes concelhos marcados pela baixa densidade e pelo envelhecimento demográfico, evidenciando a diversidade e a multifuncionalidade que desempenham no território. Pretende-se, ainda, ampliar as vozes femininas que sustentam o quotidiano rural – desde aquelas que sempre aí residiram, às que partiram e regressaram, até às que, não sendo naturais da região, nela se instalaram e aí desejam continuar. Esta abordagem permite não só reconhecer a centralidade das mulheres na manutenção e transformação das comunidades rurais, como também interpelar os discursos dominantes sobre o desenvolvimento, a mobilidade e o género nestes contextos rurais do Interior.

II. (Des)igualdade de género em meio rural

As mudanças ocorridas na Europa a partir de meados do século XX conduziram a uma progressiva dissociação entre agricultura e ruralidade, fazendo com que o espaço rural deixasse de estar centrado, quase exclusivamente, nas atividades agrícolas. Esta dissociação constitui a face mais visível de transformações profundas que desencadearam um conjunto de dinâmicas demográficas, sociais e económicas responsáveis pelo progressivo esvaziamento do meio rural do interior de Portugal, com impacto direto na sua sustentabilidade e coesão territorial^{1 2}. Contudo, essa transição não foi acompanhada pela consolidação de uma nova identidade funcional ou simbólica para os territórios rurais, originando aquilo que tem sido interpretado como uma «crise de identidade»³ do mundo rural. Em grande medida, estas transformações foram impulsionadas por um prolongado afastamento das priorida-

1 BAPTISTA, F. O., «O Rural depois da Agricultura», em LUCINDA FONSECA, M. (Org.), *Desenvolvimento e Território – Espaços Rurais Pós-agrícolas e os Novos Lugares de Turismo e Lazer*, CEG, Lisboa, 2006, pp. 85-100.

2 BARRETO, A., *A Situação Social em Portugal (1960-1999)*, ICS, Lisboa, 2000.

3 FIGUEIREDO, E., «Imagine there's no rural: the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal», em *European Urban and Regional Studies*, núm. 15, vol.2, 2008, pp. 159-171.

des políticas em relação ao meio rural, tanto a nível nacional como europeu. O abandono das zonas rurais levou a que a baixa densidade populacional se convertesse num problema de Estado, limitando o desenvolvimento económico-social e dificultando a prestação de serviços que devem ser públicos⁴.

Nas últimas décadas, as zonas rurais têm sido profundamente afetadas pela lógica da economia de mercado e por um modelo capitalista marcado pela exploração intensiva dos recursos naturais e pela acentuação das desigualdades sociais. A par disso, a ausência de respostas estruturadas por parte de grande parte das administrações públicas contribuiu para a acentuada perda de população no meio rural. O despovoamento dos territórios do interior não pode ser compreendido como um fenómeno natural ou inevitável associado à ruralidade, mas antes como o resultado de opções políticas e económicas que negligenciaram sistematicamente estas regiões⁵. Perante isto impõe-se a formulação e implementação de políticas públicas urgentes, eficazes e sensíveis às especificidades dos territórios e das comunidades locais, com vista a travar a perda de capital humano, cultural, patrimonial e ambiental.

Como vários autores evidenciam^{6 7}, o conceito de desigualdade de género abrange muitas áreas da vida social, inclusive aquela que é sentida em meios rurais. As mulheres rurais estão sujeitas a uma dupla discriminação derivada, da sua condição de mulher e do desenvolvimento do seu projeto de vida no meio rural. Diversos estudos⁸ evidenciam que as mulheres em zonas rurais permanecem relativamente afastadas de coletivos ou instâncias de poder político, do espaço público e dos momentos de lazer. Pois, embora as mulheres que vivem e trabalham em áreas rurais estejam envolvidas em atividades como agricultura, indústria, serviços, turismo e cultura, elas continuam a enfrentar desigualdades de oportunidades em relação aos homens.

4 DOMÍNGUEZ ALVARÉZ, J.L., «La Importancia del Municipalismo para la Consecución del Nuevo Resurgir de la Ruralidad: la Disyuntiva entre Devolver el Alma a los Pueblos o Abandonar el Territorio», em *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021, pp. 73-120.

5 *Ibidem*, pp. 73-120.

6 GRUNOW, D., BEGALL, K., and BUCHLER, S «Gender Ideologies in Europe: A Multidimensional Framework», in *Journal of Marriage and Family*, 2018, pp. 42-60.

7 DOMÍNGUEZ ALVARÉZ, J.L., «González Bustos, María Ángeles, Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural», em *Nueva Época*, núm. 15, 2021, pp. 114-116.

8 ITURRA, R., «Estratégias na organização doméstica da produção na Galiza Rural», em *Ler História*, núm. 1, 1983, pp. 81-109.; CABRAL, J. P., *Filhos de Adão. Filhas de Eva. A visão do mundo camponesa do Alto Minho*, Lisboa, D. Quixote, 1989; MAYA FRADES, V., «Ocio y tiempo libre de la mujer rural», em *Turismo, ocio y deporte: VIII Congreso de Sociología*, 2004; DE MIGUEL, A., «Nuevos conflictos sociales, nuevas identidades sociales: la lucha por el reconocimiento», em *Tabanque: Revista pedagógica*, núm. 18, 2004, pp. 11-30; SILVA, C. S., *Sócio-antropologia rural e urbana. Fragmentos da sociedade portuguesa (1960-2010)*, Porto, Edições Afrontamento, 2012; DOMÍNGUEZ ALVARÉZ, J. L. y SÁNCHEZ, A. R., «Mujer rural y reto demográfico: La acuciante necesidad de repensar la intervención de los poderes públicos», em RAMOS HERNÁNDEZ, P. FERRERO GARCÍA, E. & DEL POZO PÉREZ, M. (Eds.), *Estudios de género: un análisis interdisciplinar*, 2022, pp. 151-167.

Em geral, além de receberem remunerações inferiores, essas mulheres têm pouco lugar nas decisões sobre as dinâmicas e transformações dos territórios onde vivem, nem são incluídas de forma significativa no planeamento integrado para o futuro dessas regiões⁹.

Nos territórios rurais, as mulheres que trabalham fora de casa, asseguram parte importante (ou a totalidade) do trabalho agrícola familiar, essencial para a economia familiar, mas cuja invisibilidade não permite o reconhecimento e valorização deste trabalho não remunerado. Além disso, o trabalho realizado em momentos e dias de descanso, seja trabalho na exploração ou tarefas domésticas, é maioritariamente realizado por mulheres^{10 11 12 13 14}.

As mulheres quando trabalham fora de casa, frequentemente têm trabalhos menos valorizados e pior remunerados que os homens. O apoio a dependentes é prestado por mulheres que usualmente faltam ao trabalho para ir à Escola, Hospital, etc. Nos trabalhos agrícolas continuam a existir casos de trabalhos iguais e salários diferentes^{15 16 17}, situações que originam reformas mais precárias e maior suscetibilidade à pobreza.

Apesar da escassa participação das mulheres rurais em espaços comunitários e da predominância masculina nesses contextos^{18 19}, a ação legislativa

-
- 9 ANTUNES, H. «Offline na igualdade: navegando nos desafios digitais em meio rural. Um estudo exploratório no Côa Parque e no Parque Natural da Serra da Estrela», en DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, A. (Dirs.), *Humanismo digital y perspectiva de género*, Colex, A Coruña, 2025, p. 306.
- 10 O'NEILL, B., *Proprietários, Lavradores e Jornaleiras: Desigualdade Social numa Aldeia Transmontana, 1870-1978*, D. Quixote, Lisboa, 1984.
- 11 WHATMORE, S., *Farming Women: Gender, Work and Family Enterprise*, Palgrave Macmillan, 1991.
- 12 BRANDTH, B., «Gender identity in European family farming: A literature review», en *Sociol. Ruralis*, vol. 42, 2002, pp. 181-200.
- 13 SILVA, M. C.; JORGE, A. R.; QUEIROZ, A., «Divisão sexual do trabalho doméstico: entre representações e práticas», en *Revista das Ciências Sociais*, 2012.
- 14 SHORTALL, S., MCKEE, A. and SUTHERLAND, L., «The Performance of Occupational Closure: The Case of Agriculture and Gender», en *Sociologia Ruralis*, vol. 60, núm. 1, 2019, pp. 40-57.
- 15 COCAUD, M.; SAINCLIVIER, J., «Femmes et engagement dans le monde rural (19-20e siècles): jalos pour une histoire», en *Ruralia - Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, núm. 21, 2007.
- 16 AMARO, R. R., «As questões de género na economia solidária e os desafios da economia feminista», en *Revista Economia Solidária*, vol. 7, 2014.
- 17 GOMES, D., JESUS, M., ROSA, R., BANDEIRA, C. and COSTA, C. A., «Women in family farming: Evidence from a qualitative study in two Portuguese inner regions», in *Front. Social*, 2022.
- 18 MAYA FRADES, V., *Ocio y tiempo libre de la mujer rural. In Turismo, ocio y deporte: VIII Congreso de Sociología*, 2004.
- 19 GODINHO, R. M. C., «Cultura e artes no território rural português: Movimentos para a construção de uma sinfonia», em OLIVEIRA DAS NEVES, A. (Coord.), *Agricultura, floresta e desenvolvimento rural*, IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Lisboa, 2016.

do Estado²⁰ e a intervenção de instituições como a CIG²¹ têm sido fundamentais para promover políticas de igualdade de género. No entanto, no terreno verificam-se frequentemente falhas múltiplas na implementação destas políticas, quer na esfera privada quer na esfera pública²², e em meios rurais essas falhas são ainda mais notórias, evidenciando a necessidade de projetos participativos que incentivem a inclusão ativa das mulheres rurais, garantindo não apenas a sua presença, mas também a sua voz e fruição nestes espaços. Assim, a criação de iniciativas comunitárias direcionadas para estes territórios torna-se indispensável para transformar as políticas de igualdade em práticas concretas e sustentáveis.

É neste contexto que se insere o projeto financiado pela CIG e dinamizado por uma organização não-governamental (ONG), o qual procura justamente colmatar essas falhas através de uma intervenção participativa e sustentada. Por isso, trata-se, também, de criar uma rede comunitária local, capaz de mobilizar recursos e demonstrar que as mulheres são essenciais para o futuro sustentável dos territórios rurais, rompendo com o *status quo* em que o lugar de fala é masculino:

«Mulheres invisíveis à sombra do irmão. À sombra e ao serviço do irmão, do padre, do marido, e até mesmo dos filhos. [...] esta é a história do nosso país [Espanha] e tantos outros: mulheres que ficam à sombra e sem voz. [...] Porque não são elas que escrevem sobre o nosso meio rural? Como devolver-lhes a voz e a palavra que sempre tiveram, mas que não foi escutada nem tida em conta?»²³.

Em suma, o que se pretende com este projeto é dar a palavra às mulheres rurais, garantir que as suas vozes são ouvidas pela comunidade e entidades locais, promovendo, dessa forma, relações mais saudáveis e igualitárias.

III. Metodologia

Na investigação social, para a compreensão profunda das realidades sociais, das dinâmicas culturais e das interações humanas que moldam as comunidades, a proximidade, reflexividade e crítica, são fundamentais para

20 DIÁRIO DA REPÚBLICA, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018*, 21 de maio de 2018.

21 MONTEIRO, R., *Feminismo de estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses*, Tese de doutoramento em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2011.

22 SOUSA, N., GONZÁLEZ, L. O., MENDONÇA, V., «Gender (In)Equality in Local Employment: A Perspective of Municipal Executives», in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, núm. 61, 2022, pp. 121-134.

23 SÁNCHEZ, M., *Tierra de mujeres – Una mirada íntima y familiar al mundo rural*, Editorial Planeta, Barcelona, 2019.

uma intervenção mais eficaz e ética, ao entender as complexidades da vida social a partir da perspectiva dos/as intervenientes, os/as académicos/as podem desenvolver estratégias mais informadas e sensíveis às realidades das comunidades com as quais trabalham²⁴.

A antropologia estuda, e procura compreender, com as pessoas²⁵, por isso, muitas vezes, as práticas no terreno com as pessoas resultam de circunstâncias e escolhas in situ e in progress em vez de planificações prévias^{26,27}. A antropologia tem andado na vanguarda no uso de meios audiovisuais e artísticos como ferramentas metodológicas, permitindo comunicar de forma sensível e acessível as realidades estudadas. O recurso a outras linguagens visuais tem contribuído para uma investigação mais participativa, potenciando o envolvimento das comunidades e a valorização dos seus saberes, experiências e narrativas.

1. História de vida

O método de história de vida insere-se na metodologia qualitativa biográfica na qual a antropóloga escuta, por meio de entrevistas semiestruturadas e gravadas, o relato da história de vida de alguém que a ela se comunica²⁸. A produção de uma história traz à luz os/as que foram silenciados/as, os/as que tiveram a sua versão da história sufocada pela historiografia oficial: as mulheres, os/as operários/as, os/as negros/as, os/as homossexuais. Neste método, o foco está na micro-história, no quotidiano e nas dinâmicas locais, valorizando os percursos individuais e a subjetividade das pessoas²⁹.

A história de vida possibilita uma reflexão profunda sobre a cultura, o impacto das mudanças sociais sobre as pessoas, e permite ilustrar aspetos teóricos que não seriam facilmente acessíveis por outras abordagens meto-

24 SILVA, P., SACRAMENTO, O. y MENDONÇA, V., «Proximidade, reflexividade e crítica: o lugar da etnografia na intervenção social», en *Cuadernos de Trabajo Social*, Madrid, vol. 28, núm. 1, 2015, pp. 27-37.

25 INGOLD, T. «Editorial». *Man*, Londres, vol. 27, núm. 4, 1992, pp. 693-696.

26 SACRAMENTO, O., «Localizações e itinerâncias: crónica de um trabalho de campo transatlântico», em MARTINS, H.; MENDES, P. (Orgs.), *Trabalho de campo: Envolvimento e experiências em antropologia*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2016.

27 VICENTE, P., REIS, E. e FERRÃO, F., *Sondagens: A amostragem como factor decisivo de qualidade*, Sílabo, Lisboa, 2001.

28 NOGUEIRA, M. L. M., BARROS, V. A., ARAUJO, A. D. G E PIMENTA, D. A. O., «O método de história de vida: a exigência de um encontro em tempos de aceleração», em *Pesqui. prá. psicossociais*, vol. 12, núm. 2, 2017.

29 BRAGANÇA, I. F. S., «História de vida nas ciências humanas e sociais: caminhos, definições e interfaces», em *Histórias de vida e formação de professores: diálogos entre Brasil e Portugal*, EDUERJ, Rio de Janeiro, 2012, pp. 37-57.

dológicas³⁰. Este método não só contribui para a documentação de experiências, mas também para a consciencialização popular sobre as realidades e os desafios das comunidades. Alguns autores argumentam que o método possui ainda uma dimensão terapêutica: ao partilhar a sua história, a pessoa não só a relata, mas também a recria, podendo produzir-se novas leituras sobre as vivências e experiências³¹.

No âmbito deste projeto, a entrevista e o enquadramento de cada relato são discutidos com todas as intervenientes, permitindo que a artista plástica reúna as melhores condições para iniciar uma aguarela *in loco*, trabalho este que será complementado posteriormente com outras pinturas baseadas nas perceções e nas narrativas que são partilhadas. Todo o material recolhido será transcrito e discutido de forma conjunta pela mulher rural, a antropóloga e a artista, que, em colaboração, realizarão uma imersão analítica para identificar os conteúdos a serem editados no livro que será publicado no final do projeto.

IV. Resultados

Nas histórias de vida das mulheres rurais, estão presentes dimensões como a familiar, educacional, comunitária, profissional, ambiental e histórica, mediadas pela memória. As aguarelas, realizadas durante o processo de recolha destas histórias, captam essas dimensões e serão posteriormente exibidas em livro, o qual será lançado nos quatros concelhos com a comunidade através de rodas de conversa. Estas sessões de partilha e reflexão têm como objetivo fomentar um espaço de debate, onde todos/as os/as participantes serão convidados/as a contribuir com as suas visões, favorecendo a construção de um território mais justo e inclusivo. Através deste processo, procura-se promover a valorização das experiências e saberes das mulheres rurais, reconhecendo as suas múltiplas contribuições para o desenvolvimento local.

O projeto iniciou em abril de 2024 e terminará em setembro de 2025. Até ao momento, foram recolhidas 20 histórias de vida junto de mulheres residentes nos municípios de Trancoso, Celorico da Beira, Pinhel e Sabugal, com idades compreendidas entre os 36 e os 80 anos. Este grupo de mulheres, selecionado pela técnica de amostragem em bola de neve³², que permitiu

30 MUÑOZ, J. J. P., *El método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales*, CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

31 NOGUEIRA, M. L. M., BARROS, V. A., ARAUJO, A. D. G. e PIMENTA, D. A. O., «O método de história de vida: a exigência de um encontro em tempos de aceleração», em *Pesqui. práct. psicossociais*, vol. 12, núm. 2, 2017.

32 Ou amostras não probabilísticas, onde a escolha dos elementos depende de causas relacionadas com as características da pesquisa ou de quem «seleciona» a amostra. As amostras não probabilísticas não se constituem com um processo mecânico com base

abranger um grupo representativo e diversificado, tanto em termos geracionais quanto ocupacionais. Este grupo reflete a pluralidade das funções sociais desempenhadas pelas mulheres nestes territórios rurais, e as suas ocupações incluem:

- Setor primário: agricultoras agro-pastoris;
- Setor secundário: artesã, envolvida na produção artesanal e transformação de matérias primas locais, herborista que produz, prepara e vende os produtos;
- Setor terciário: militar da GNR, auxiliar em estrutura residencial para idosos, docente do ensino básico e secundário, assistente social, bombeira profissional e voluntária, empresária no setor da restauração e bar, naturopata, etc.

Destaca-se, de forma particular, a presença expressiva de mulheres inseridas na economia informal, sobretudo através do trabalho a dias não formalizado, o que realça ainda mais a desigualdade salarial entre géneros. Merece igualmente relevo o empreendedorismo feminino, com exemplos como empresária agrícola, herborista e naturopata, artesã e empresárias nos setores da restauração e/ou exploração de bares.

Esta diversidade profissional oferece uma base sólida para a análise tanto da continuidade das atividades tradicionais como da emergência de novos perfis económicos no meio rural. No campo, durante a recolha das histórias de vida, foi possível confirmar algumas das observações feitas na literatura em relação à desigualdade salarial persistente no meio rural. Além disso, várias mulheres relataram experiências de diferentes formas de violência, incluindo violência doméstica, violência infantil, violência na escola e no namoro. A sobrecarga das mulheres com tarefas domésticas — como cuidados com a casa, alimentação e higiene — permanece uma constante, mesmo entre as gerações mais jovens. Foi também possível perceber como a vida das mulheres continua a ser alvo de escrutínio, julgamento e críticas, restringindo-lhes a liberdade de ser e de agir de acordo com a sua própria vontade.

V. Reflexões

No decorrer deste projeto, está a verificar-se que é fundamental mostrar e compreender as múltiplas desigualdades de género que marcam o quotidiano das populações do interior rural português. Essa visibilidade e com-

em fórmulas de probabilidade, dependem sim de processos de tomada de decisões de uma pessoa (ou grupo de pessoas). As amostras não probabilísticas supõem um procedimento de seleção informal, sendo selecionados indivíduos ou grupos sociais porque possuem um ou vários atributos que ajudam a desenvolver uma teoria.

preensão é essencial para, em diálogo com as comunidades, construir propostas de transformação sustentadas, com o apoio institucional necessário para a sua concretização.

A partir da perspectiva de Foucault³³, segundo o qual o ser humano é construído através das relações sociais e práticas culturais, compreende-se que o poder não se exerce apenas de forma hierárquica, mas também localmente, nas rotinas quotidianas das pessoas. A essência do poder desenvolve-se e cresce dentro do corpo social, nas suas ações e atitudes, nos processos de aprendizagem e nos discursos que moldam as interações do dia-a-dia. Por isso, é fundamental olhar para o território de forma abrangente e inclusiva, envolvendo todos/as os/as seus/suas habitantes no pensamento e na ação sobre o território. Isso implica uma participação ativa das mulheres, não apenas nas tomadas de decisão, mas também na construção de soluções para o futuro da sua comunidade.

A riqueza dos testemunhos das mulheres rurais, capturados de forma sensível e transformados em arte, tem o potencial de elucidar as comunidades sobre a importância da igualdade entre mulheres e homens no planeta Terra. Este processo visa criar comunidades mais saudáveis, igualitárias, harmoniosas, empáticas e desenvolvidas. Ou seja, são necessários mais projetos como este, que reconheçam o papel fundamental das mulheres rurais na construção de territórios resilientes e de sociedades democráticas. Estes tipos de projetos devem ser capazes de transportar as leis para o 'glocal', possibilitando que as comunidades locais promovam diálogos e ações que favoreçam a construção de dinâmicas mais justas e sustentáveis.

Dar visibilidade e valorizar as mulheres rurais requer, acima de tudo, o combate aos estereótipos de género. Para tal, é imprescindível a implementação de políticas públicas que promovam a educação, a igualdade e o combate às violências de género. Iniciativas e projetos focados na comunidade devem ser apoiados e incentivados. O Estado, enquanto agente de mudança, deve formular uma estratégia clara para combater a discriminação contra as mulheres rurais, como evidenciam SOUSA, GONZÁLEZ e MENDONÇA³⁴. Estas autoras destacam a relevância do papel das autarquias locais, não só na implementação de medidas para a igualdade de género, mas também no combate à divisão sexual do trabalho a nível regional. A criação de uma base educacional sólida, bem como a definição de ações políticas eficazes, é fundamental para erradicar esta problemática social. Contudo, é necessário reconhecer que a transformação de mentalidades e práticas culturais profundamente enraizadas nas comunidades locais constitui um desafio significativo.

33 FOUCAULT, M., *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings: 1972-1977*, Colin Gordon, Pantheon Books, New Yorker, 1980.

34 SOUSA, N., GONZÁLEZ, L. O. and MENDONÇA, V., «Gender (In)Equality in Local Employment: A Perspective of Municipal Executives», in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, núm. 61, 2022, pp. 121-134.

É crucial que as entidades públicas intervenham nos territórios rurais por meio da articulação de políticas públicas focadas na promoção da igualdade de género, com atenção especial às oportunidades de emprego, à conciliação da vida pessoal, familiar e profissional, bem como à criação de serviços e infraestruturas que melhorem a qualidade de vida das comunidades rurais. Embora as políticas públicas do Estado central sejam fundamentais para combater a desigualdade de género, o apoio a Organizações Não Governamentais de Mulheres e a projetos comunitários desenvolvidos localmente, com e para as pessoas do território, são igualmente importantes para promover uma maior consciencialização popular e para a mudança efetiva das mentalidades.

A capacidade de inovação, adaptação e diversificação de atividades, aliada ao seu papel crucial na manutenção, valorização e desenvolvimento das regiões rurais, confere às mulheres um lugar central no desenvolvimento rural sustentável. Acresce ainda a sua contribuição para a preservação das memórias coletivas, saberes tradicionais e práticas sustentáveis, elementos essenciais para o fortalecimento do tecido social e económico da região. Torna-se, assim, urgente e imprescindível promover uma mudança efetiva nas práticas quotidianas e nas representações sociais associadas às mulheres – e aos homens – em contexto rural, condição fundamental para que se possa alcançar um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo nos domínios social, cultural, económico e ambiental dos territórios rurais.

Passados 50 anos de Democracia e após a publicação de diversos estudos sobre a matéria, verifica-se que, em 2025, a dicotomia entre o público e o privado na perspetiva de género continua acentuada, sobretudo nos contextos rurais e nos espaços de tomada de decisão. Os espaços formais e públicos continuam a ser amplamente dominados por homens. Reconhecer o papel fundamental que as mulheres rurais desempenham na construção de territórios mais resilientes, e de sociedades verdadeiramente democráticas e sustentáveis, é um imperativo. Ao mesmo tempo, é essencial encarar as múltiplas e complexas desigualdades e discriminações a que as mulheres continuam sujeitas, promovendo um diálogo interdisciplinar que permita construir dinâmicas sociais mais justas e inclusivas. A colaboração entre instituições municipais, organizações locais e a sociedade civil será crucial para transformar mentalidades e erradicar comportamentos discriminatórios, garantindo um ambiente digital seguro e inclusivo para todas as mulheres.

Agradecimentos

Às mulheres que têm aceitado dar voz e vida ao projeto, e às entidades que têm colaborado na implementação do projeto: Os Carnicenses – Associação para o Desenvolvimento Social e Cultural, Junta de Freguesia de Vilares e Carnicães, ACURVIL, Junta de Freguesia de Alverca da Beira e Bouça Cova, Junta de Freguesia de Maçal do Chão, Junta de Freguesia do Baraçal, Liga dos Amigos do Baraçal, Município de Trancoso, Município de Pinhel, Município de Celorico da Beira, Município do Sabugal.

VI. Bibliografia

- ANTUNES, H.**, «Offline na igualdade: navegando nos desafios digitais em meio rural. Um estudo exploratório no Côa Parque e no Parque Natural da Serra da Estrela», em DOMINGUÉZ ÁLVAREZ, J. L. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, A. (Dirs.). *Humanismo digital y perspectiva de género*, Colex, Madrid, 2025, pp. 285-303.
- AMARO, R. R.**, «As questões de género na economia solidária e os desafios da economia feminista», em *Revista Economia Solidária*, vol. 7, 2014.
- BARRETO, A.**, *A Situação Social em Portugal (1960-1999)*, ICS, Lisboa, 2000.
- BRAGANÇA, I. F. S.**, «História de vida nas ciências humanas e sociais: caminhos, definições e interfaces», em *Histórias de vida e formação de professores: diálogos entre Brasil e Portugal*, EDUERJ, Rio de Janeiro, 2012, pp. 37-57.
- BRANDTH, B.**, «Gender identity in European family farming: A literature review», em *Sociol. Ruralis*, vol. 42, 2002, pp. 181-200.
- COCAUD, M.** e **SAINCLIVIER, J.**, «Femmes et engagement dans le monde rural (19-20e siècles): jalos pour une histoire», em *Ruralia - Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, núm. 21, 2007.
- DIÁRIO DA REPÚBLICA**, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018*, 21 de maio de 2018.
- DOMÍNGUEZ ALVARÉZ, J. L.**, «La Importancia del Municipalismo para la Consecución del Nuevo Resurgir de la Ruralidad: la Disyuntiva entre Devolver el Alma a los Pueblos o Abandonar el Territorio», em *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021, pp. 73-120.
- FIGUEIREDO, E.**, «Imagine there's no rural: the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal», in *European Urban and Regional Studies*, núm. 15, vol. 2, 2008, pp. 159-171.
- FOUCAULT, M.**, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings: 1972-1977*, Colin Gordon, Pantheon Books, New Yorker, 1980.
- GODINHO, R. M. C.**, «Cultura e Artes no Território Rural Português: Movimentos para a Construção de uma Sinfonia», em *Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural* (coord. António Oliveira das Neves), IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Lisboa, 2016.
- GOMES, D., JESUS, M., ROSA, R., BANDEIRA, C.** e **COSTA, C. A.**, «Women in family farming: Evidence from a qualitative study in two Portuguese inner regions», em *Front. Social*, 2022.
- INGOLD, T.** «Editorial». *Man*, Londres, vol. 27, núm. 4, 1992, pp. 693-696.

- MAYA FRADES V.**, «Ocio y tiempo libre de la mujer rural», en *Turismo, ocio y deporte: VIII Congreso de Sociología*, 2004.
- MONTEIRO, R.**, *Feminismo de estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses*, Tese de doutoramento em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2011.
- MUÑOZ, J. J. P.**, *El método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales*, CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- NOGUEIRA, M. L. M., BARROS, V. A., ARAUJO, A. D. G. e PIMENTA, D. A. O.**, «O método de história de vida: a exigência de um encontro em tempos de aceleração», em *Pesqui. prá. psicossociais*, vol. 12, núm. 2, 2017.
- BAPTISTA, F. O.**, «O Rural depois da Agricultura», em LUCINDA FONSECA, M. (Org.), *Desenvolvimento e Território – Espaços Rurais Pós-agrícolas e os Novos Lugares de Turismo e Lazer*, CEG, Lisboa, 2006, pp. 85-100.
- O’NEILL, B.**, *Proprietários, Lavradores e Jornaleiras: Desigualdade Social numa Aldeia Transmontana, 1870-1978*, D. Quixote, Lisboa, 1984.
- SACRAMENTO, O.** «Localizações e itinerâncias: crónica de um trabalho de campo transatlântico», em MARTINS, H.; MENDES, P. (Orgs.). *Trabalho de campo: Envolvimento e experiências em antropologia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2016.
- SÁNCHEZ, M.**, *Tierra de mujeres – Una mirada íntima y familiar al mundo rural*, Editorial Planeta, Barcelona, 2019.
- SILVA, M. C., JORGE, A. R. e QUEIROZ, A.**, «Divisão sexual do trabalho doméstico: entre representações e práticas», em *Revista das Ciências Sociais*, 2012.
- SILVA, P.; SACRAMENTO, O. e MENDONÇA, V.** «Proximidade, reflexividade e crítica: o lugar da etnografia na intervenção social», em *Cuadernos de Trabajo Social*, Madrid, vol. 28, núm. 1, 2015, pp. 27-37.
- SHORTALL, S., MCKEE, A. and SUTHERLAND, L.**, «The Performance of Occupational Closure: The Case of Agriculture and Gender», in *Sociologia Ruralis*, vol. 60, núm. 1, 2019, pp. 40-57.
- SOUSA, N., GONZÁLEZ, L. O. e MENDONÇA, V.**, «Gender (In)Equality in Local Employment: A Perspective of Municipal Executives», in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, núm. 61, 2022, pp. 121-134.
- VICENTE, P.; REIS, E. e FERRÃO, F.**, *Sondagens: A amostragem como factor decisivo de qualidade*, Lisboa: Sílabo, 2001.
- WHATMORE, S.**, *Farming Women: Gender, Work and Family Enterprise*, Palgrave Macmillan, 1991.

CAPÍTULO XIX

DEMOCRACIA AMBIENTAL Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO: PERSPECTIVAS DE GÉNERO EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COMUNIDADES RURALES FRENTE A LA CONTAMINACIÓN MINERA EN COLOMBIA

María Angelica Sánchez Julio¹

Yiceix Valeria Jiménez Álvarez²

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DESAFÍOS SOCIOECONÓMICOS DEL REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO EN COMUNIDADES RURALES AFECTADAS POR LA MINERÍA EN COLOMBIA. III. VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS MINEROS: AFECTACIONES A COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN COLOMBIA. IV. CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y SALUD PÚBLICA: EFECTOS DE LA MINERÍA EN LA SALUD DE LAS COMUNIDADES CON ENFOQUE DE GÉNERO. V. MECANISMOS LEGALES PARA REPARACIÓN Y COMPENSACIÓN: EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS LEYES EXISTENTES Y PROPUESTAS DE MEJORA. VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES: INCLUSIÓN DE MUJERES Y GRUPOS VULNERABLES EN LA GESTIÓN DE RECURSOS MINEROS. VII. PARTICIPA-

1 Doctorante del Programa en Estudios Interdisciplinarios de Género y Políticas de Igualdad Universidad de Salamanca Personal Docente e Investigador Universidad Popular del Cesar (Colombia).

2 Ingeniera ambiental, maestrante en modelización de sistemas hídricos en la Universidad de Salamanca, investigadora y consultora ambiental de la fundación Socialys (Colombia).

CIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES: INCLUSIÓN DE MUJERES Y GRUPOS VULNERABLES EN LA GESTIÓN DE RECURSOS MINEROS. 1. *Análisis Integral de la Participación Ciudadana y la Inclusión de Género en la Gestión de Recursos Mineros en Colombia*. 2. *Fortaleciendo la Inclusión y la Justicia Ambiental en la Gestión de Recursos Mineros en Colombia*. VIII. CONCLUSIÓN. IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

En Colombia, la explotación minera ha generado un impacto significativo en las comunidades rurales, desencadenando un complejo conjunto de problemas socioambientales que requieren un análisis profundo. La minería ha llevado a muchas comunidades a enfrentar el «*reasentamiento involuntario*», lo que implica un desplazamiento que trasciende lo físico y afecta la identidad cultural, el acceso a recursos naturales y, a menudo, el sustento económico de estas comunidades. «*La contaminación derivada de las actividades mineras, como la contaminación del agua, suelo y aire, agudiza las vulnerabilidades preexistentes, afectando desproporcionadamente a grupos marginados, como las mujeres y los grupos étnicos*».

Uno de los principales problemas es la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones sobre el uso de la tierra y la gestión de recursos, perpetuando desigualdades de género y debilitando la capacidad de las comunidades para defender sus derechos. La «*democracia ambiental*» se presenta como un marco esencial para abordar estos desafíos, enfatizando la participación de las comunidades en la toma de decisiones que afectan su entorno. Sin embargo, la implementación efectiva de este modelo requiere reconocer y abordar las barreras que enfrentan las mujeres y otros grupos vulnerables³.

Además, el contexto colombiano, marcado por conflictos armados y crisis ambiental, agrava la situación de las comunidades desplazadas, donde las mujeres no solo enfrentan el riesgo de violencia física y sexual durante el proceso de «*reasentamiento*», sino que también experimentan la desintegración social, afectando su bienestar y el de sus familias⁴. En conclusión, el análisis de la «*democracia ambiental*» y el «*reasentamiento involuntario*», desde una perspectiva de género revela la complejidad de la situación de las comunidades rurales en Colombia, siendo imperativo tomar medidas para garantizar «*la participación inclusiva de todos los sectores de la comunidad, especialmente de las mujeres, en la gestión de recursos y en la toma de decisiones*».

3 GONZÁLEZ SERRANO, M., «Transformaciones culturales y territoriales ocasionadas por la minería a gran escala: el caso de la comunidad de boquerón (Cesar- Colombia)», en *Pontificia Universidad Javeriana*, 2013.

4 CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA, Artículos 79, 86, y 333.

avanzando así hacia una verdadera protección de los «derechos humanos» y el bienestar de las comunidades afectadas por la minería»⁵.

En el análisis del «derecho ambiental» en Colombia, es esencial profundizar en varios subtemas que reflejan las intersecciones entre la «democracia ambiental», el «reasantamiento involuntario», y las Perspectivas de Género en la protección de «derechos humanos». Uno de estos subtemas es el impacto socioeconómico del «reasantamiento», que examina cómo esta situación afecta las estructuras sociales y económicas de las comunidades rurales, destacando la pérdida de medios de vida y la desintegración de redes sociales. Otro aspecto importante es la participación ciudadana y la toma de decisiones, donde se analiza la necesidad de fomentar una mayor inclusión de las voces de las mujeres y otros grupos vulnerables en la gestión de recursos mineros.

«Además, es crucial estudiar la relación entre la explotación minera y la violación de «derechos humanos», prestando especial atención a la situación de las comunidades indígenas y afrodescendientes»⁶. La contaminación «ambiental» y su impacto en la salud pública son también temas relevantes, ya que se investiga cómo los efectos de la minería afectan de manera diferente a las comunidades según el género y la edad. Asimismo, se debe analizar la efectividad de los mecanismos legales existentes para la reparación y compensación de las comunidades afectadas, identificando brechas y oportunidades de mejora. La dinámica de género en contextos de conflicto es otro subtema que merece atención, explorando cómo estas dinámicas influyen en la vulnerabilidad de las mujeres y su acceso a recursos⁷. La educación y el empoderamiento comunitario «justicia ambiental» y el respeto por los «derechos humanos», garantizando un futuro sostenible y equitativo para todos los actores involucrados⁸.

Una pregunta problema clave que surge es *¿Cómo afectan las dinámicas de género en el contexto del reasantamiento involuntario las capacidades de las comunidades rurales para ejercer sus derechos y participar en la gestión ambiental frente a la contaminación minera?* Entendiendo que el objetivo de este análisis es investigar y comprender de manera integral las interacciones entre el «reasantamiento involuntario», la contaminación «ambiental» y

5 KROTZ, E., «Antropología, derechos humanos y dialogo intercultural», en *Revista Ciencias Sociales*, San José, Costa Rica, 2023, pp. 75-82.

6 CARDOZA, R., «Los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a un medio ambiente sano: Derechos Humanos considerados parcialmente en la reforma constitucional en materia energética en México», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, 2017, pp. 243-261.

7 TIERRA DIGNA, «Centro de estudio para la justicia social», p. 27.

8 LORENZETTU, R. «La evolución del derecho constitucional ambiental en América Latina», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2014, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.

las desigualdades de género, con el fin de proponer estrategias que fortalezcan la participación de las comunidades, especialmente de las mujeres, en la toma de decisiones que afectan su entorno y su bienestar, asegurando así la protección de sus «*derechos humanos*» en un contexto de creciente explotación minera⁹.

II. Desafíos socioeconómicos del reasentamiento involuntario en comunidades rurales afectadas por la minería en Colombia

El «*reasentamiento involuntario*», de comunidades rurales en Colombia, provocado por la expansión de la minería, presenta desafíos socioeconómicos que van más allá de la simple pérdida de medios de vida; implica un cambio radical en la estructura social, económica y cultural de los grupos afectados¹⁰. Este proceso a menudo resulta en la fragmentación de comunidades que, durante generaciones, han mantenido un modo de vida cohesionado basado en la agricultura y la interacción social¹¹.

La migración forzada hacia áreas urbanas o nuevas localidades no solo interrumpe sus actividades económicas tradicionales, sino que también dificulta la creación de nuevas redes de apoyo social y económico. Las familias se ven despojadas de su patrimonio cultural y social, lo que puede llevar a un deterioro de la salud mental y emocional de sus miembros, particularmente entre los más vulnerables, como niños y adultos mayor. Además, las condiciones de «*reasentamiento*», a menudo se caracterizan por la falta de infraestructura adecuada, servicios básicos insuficientes y la ausencia de oportunidades laborales, lo que perpetúa un ciclo de pobreza y exclusión.

Esta situación se agrava cuando se ignoran las particularidades del contexto local, como las prácticas culturales, las dinámicas de género y las estructuras de poder existentes en las comunidades. Esta falta de atención a las necesidades específicas de cada grupo puede resultar en una mayor desigualdad, ya que las mujeres, por ejemplo, enfrentan barreras adicionales para acceder a recursos y oportunidades en un nuevo entorno que no reconoce su rol en la economía familiar.

El impacto socioeconómico del «*reasentamiento involuntario*», en comunidades rurales de Colombia, en el contexto de la explotación minera, revela una serie de consecuencias devastadoras que trascienden la mera pérdida

9 MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIO - TÉCNICO FORMULACIÓN PAR, Boquerón, 2018, p. 8.

10 LINDBLOM, F., *Principios orientadores para la realización del asentamiento Política de Reasentamiento Involuntario [OP-710] aprobada por el Banco Mundial*, 2017.

11 *Ibidem*.

de medios de vida. Este fenómeno no solo implica el desplazamiento físico de los habitantes, sino que también provoca una Desintegración Social profunda, donde los lazos comunitarios, que históricamente han sido fundamentales para el tejido social y cultural, se ven severamente erosionados. Las comunidades, que en muchos casos dependen de actividades agrícolas o de subsistencia, enfrentan la difícil tarea de reconstruir sus economías en entornos que no solo son ajenos, sino que a menudo carecen de los recursos necesarios para su sustento.

La pérdida de acceso a tierras productivas, fuentes de agua y otros recursos naturales, combinada con la falta de programas de compensación adecuados, exacerba la vulnerabilidad económica y social de estas comunidades. Además, el «*reasantamiento*», tiende a despojar a los individuos de su identidad cultural y su sentido de pertenencia, lo que contribuye a un estado de desolación y desesperanza. Este contexto de descomposición social se ve agravado por la escasa participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones relacionadas con su «*reasantamiento*», lo que perpetúa un ciclo de exclusión y marginación.

Así, es imperativo que las políticas de «*reasantamiento*», sean diseñadas e implementadas con un enfoque integral que no solo contemple la compensación económica, sino que también reconozca y respete los derechos culturales y sociales de las comunidades afectadas, promoviendo su participación en la gestión de los recursos y en la reconstrucción de su tejido social.

El «*reasantamiento involuntario*», de comunidades rurales en Colombia, a menudo resultado de la explotación minera, presenta un desafío significativo no solo en términos económicos, sino también en la Cohesión Social y la sostenibilidad de dichas comunidades. Este proceso, que a menudo se lleva a cabo sin una consulta adecuada ni un marco normativo que respete los «*derechos humanos*», genera una serie de tensiones que pueden desestabilizar la estructura social preexistente. La reubicación forzada tiende a fragmentar redes de apoyo comunitario, fundamentales para la resiliencia social, al dispersar a individuos que antes compartían vínculos culturales, históricos y económicos.

Además, las nuevas localidades a menudo carecen de la infraestructura necesaria para recibir a los reasentados, lo que implica que las comunidades deben empezar de nuevo en un entorno que podría no ser propicio para la agricultura, la pesca u otras actividades que sustentaban sus medios de vida. Asimismo, el desarraigo cultural que acompaña al «*reasantamiento involuntario*», puede tener efectos psicológicos profundos, exacerbando el sentimiento de pérdida entre los individuos que ven desaparecer su forma de vida y su identidad. La falta de acceso a los recursos naturales que anteriormente les proporcionaban sustento y bienestar no solo afecta su economía, sino que también puede llevar a un aumento en los conflictos internos dentro de la comunidad, ya que las personas luchan por adaptarse a nuevas realidades y por la escasez de oportunidades.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que las mujeres, que a menudo son las encargadas de mantener la cohesión familiar y social, se enfrenten Desequilibrio de poder en la toma de decisiones sobre la gestión de recursos y la planificación comunitaria.

III. Violaciones de derechos humanos en contextos mineros: afectaciones a comunidades indígenas y afrodescendientes en Colombia

En el contexto de la minería en Colombia, las violaciones de «*derechos humanos*» han sido una realidad alarmante, particularmente para las comunidades indígenas y afrodescendientes. Estas comunidades, que han coexistido en armonía con sus territorios durante generaciones, ven amenazados no solo sus derechos a la tierra y al agua, sino también su Identidad Cultural y su modo de vida. La minería, impulsada por la demanda global de recursos, ha llevado a la explotación de sus territorios ancestrales, muchas veces sin el debido consentimiento libre, previo e informado, que establece el Convenio 169 de la OIT y otros marcos normativos internacionales¹².

El Impacto «*ambiental*» de las actividades mineras se traduce en la contaminación de ríos y fuentes de agua, que son vitales no solo para la subsistencia económica, sino también para las prácticas culturales y espirituales de estas comunidades. La contaminación del agua, por ejemplo, no solo compromete la salud física de los miembros de estas comunidades, sino que también erosiona la Cosmovisión que tienen sobre su entorno, perjudicando su relación con la tierra. Además, la deforestación y la degradación de los ecosistemas locales generan una pérdida de biodiversidad que afecta la agricultura y la pesca, actividades fundamentales para su sustento¹³.

Las comunidades indígenas y afrodescendientes suelen enfrentar una doble vulnerabilidad. Por un lado, son despojadas de sus territorios en un proceso que a menudo es violento, caracterizado por la represión de aquellos que se organizan para defender sus derechos. Por otro lado, las estructuras de poder que perpetúan la explotación minera tienden a marginar aún más sus voces en los espacios de toma de decisiones. La falta de representación y el acceso restringido a mecanismos de justicia agravan la situación, ya que muchas veces los líderes comunitarios que defienden

12 CONVENIO 169 DE LA OIT, artículo 6, Núm. 1-2.

13 PERDOMO, J., JARAMILLO, A. y MENDIETA, J., «Estimación de la senda óptima de extracción para un recurso natural no renovable: caso de estudio para la actividad carbonífera a cielo abierto en el centro del departamento del Cesar, Colombia», en *Documentos CEDE*, 2010.

los derechos de sus pueblos son objeto de amenazas, agresiones e incluso asesinatos¹⁴.

Para abordar estas violaciones de «*derechos humanos*» y sus efectos devastadores, es fundamental implementar un marco normativo que garantice la Protección Efectiva de los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Esto incluye no solo la consulta previa y el consentimiento informado, sino también la creación de mecanismos de resolución de conflictos que sean accesibles y efectivos. Asimismo, es esencial promover la Educación y la sensibilización en temas de «*derechos humanos*», tanto en las comunidades como entre los actores gubernamentales y las empresas mineras, para fomentar un enfoque más justo y equitativo en la explotación de recursos¹⁵.

Además, se debe considerar la promoción de modelos de desarrollo alternativos que respeten los derechos territoriales y la autodeterminación de estas comunidades. Estas alternativas pueden incluir la promoción de prácticas sostenibles que integren el conocimiento ancestral con tecnologías modernas, fomentando así un desarrollo que no solo busque el beneficio económico inmediato, sino que también asegure la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas y la cultura de las comunidades afectadas. En este sentido, el papel del «*derecho ambiental*» se vuelve crucial, no solo como un conjunto de normas, sino como una herramienta para la defensa de los «*derechos humanos*» en un contexto de creciente presión por parte de los intereses económicos.

IV. Contaminación ambiental y salud pública: efectos de la minería en la salud de las comunidades con enfoque de género

La contaminación «*ambiental*» derivada de las actividades mineras en Colombia tiene consecuencias directas e indirectas sobre la salud de las comunidades, y es crucial analizar estos efectos desde una perspectiva de género. «*Las comunidades rurales, donde la minería a menudo se lleva a cabo, enfrentan una serie de riesgos para la salud que se ven exacerbados por la exposición a sustancias tóxicas como metales pesados y productos químicos utilizados en el proceso de extracción. Estos contaminantes, que*

14 CORDOVA VINUEZA, P., «Justicia ambiental: los derechos a un ambiente sano y equilibrado y de la naturaleza frente a las implicaciones de la política Constitucional Socioeconómica en Ecuador», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XXIII, Bogotá, 2017, pp. 243-246.

15 COLOMBIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Resolución 0970 de 2010 [20 de mayo de 2010]*, 2010.

ingresan a los cuerpos de agua, el suelo y el aire, no solo afectan la salud física de los individuos, sino que también repercuten en el bienestar general de la comunidad».

Desde un enfoque de género, *«es fundamental reconocer que las mujeres y los hombres pueden experimentar los efectos de la contaminación de manera diferente».* Las mujeres, que a menudo son las responsables del cuidado de la salud familiar y la gestión de los recursos hídricos y alimentarios, pueden enfrentar una mayor carga de trabajo y estrés al lidiar con la escasez de agua potable y la disminución de la calidad de los alimentos.

Además, los estudios indican que las mujeres embarazadas y los niños son particularmente vulnerables a los efectos del acceso limitado a servicios de salud adecuados en áreas rurales agrava aún más esta situación. Muchas comunidades afectadas por la minería carecen de infraestructura sanitaria y de atención médica, lo que dificulta la detección y el tratamiento de enfermedades relacionadas con la contaminación¹⁶. Esta falta de recursos es especialmente crítica para las mujeres, que pueden enfrentar barreras adicionales para acceder a servicios de salud debido a normas culturales y roles de género tradicionales que limitan su movilidad y autonomía.

La violencia de género también se ve exacerbada en contextos de contaminación *«ambiental»* y minería. El estrés y la desintegración social provocados por la pérdida de medios de vida y la amenaza a la salud pueden aumentar la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia doméstica y sexual. Además, en muchas comunidades, la falta de representación en la toma de decisiones sobre el uso de la tierra y los recursos significa que las preocupaciones de las mujeres sobre salud y medio ambiente no son adecuadamente abordadas, perpetuando así un ciclo de vulnerabilidad y desigualdad¹⁷.

Para abordar estos desafíos, es fundamental implementar estrategias que integren un enfoque de género en la gestión de la salud pública y el medio ambiente¹⁸. *«Esto incluye la promoción de políticas que garanticen el acceso equitativo a servicios de salud, así como programas de educación que informen a las comunidades sobre los riesgos de la contaminación y las mejores prácticas para la salud. Además, es esencial fortalecer la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones relacionados con la minería y la gestión «ambiental», asegurando que sus voces y experiencias sean tenidas en cuenta».*

16 QUIROZ ARCENTALES, L, et al., «Enfermedad y síntomas respiratorios en niños de cinco municipios carboníferos del Cesar, Colombia», en *Rev. salud pública [online]*. 2013, vol.15, n.1, pp. 66-79.

17 PEREIRA FLORES, M., «El Derecho al goce de un ambiente adecuado en el marco constitucional de Argentina y Uruguay», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, T. II, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2004, p. 533.

18 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, «Convención Americana sobre Derechos Humanos», 1962.

«La implementación de estos enfoques no solo contribuirá a mejorar la salud de las comunidades afectadas por la minería, sino que también empoderará a las mujeres, dándoles un papel activo en la defensa de sus derechos y en la lucha por un medio ambiente más saludable y sostenible»¹⁹. En este sentido, el derecho «ambiental» debe ser visto como una herramienta clave no solo para la protección del entorno, sino también para la promoción de la equidad de género y el bienestar comunitario.

V. Mecanismos legales para reparación y compensación: evaluación de la efectividad de las leyes existentes y propuestas de mejora

La reparación y compensación de las comunidades afectadas por la minería en Colombia es un aspecto crítico en la búsqueda de «*democracia ambiental*» y social. A pesar de la existencia de un marco legal que busca proteger los derechos de las comunidades, la efectividad de estas leyes ha sido cuestionada en múltiples ocasiones. La evaluación de estos mecanismos legales revela tanto logros como deficiencias que requieren atención urgente.

En primer lugar, las leyes colombianas, tales como la Ley 99 de 1993 y la Ley 685 de 2001, establecen principios para la protección del medio ambiente y regulan la actividad minera. Sin embargo, en la práctica, la implementación de estas normas ha sido inconsistente²⁰. Muchos proyectos mineros han avanzado sin una debida consulta previa a las comunidades, violando así el derecho a la participación que les asiste²¹. Esta falta de consulta no solo afecta la legitimidad de los proyectos, sino que también impacta directamente en la capacidad de las comunidades para exigir reparaciones adecuadas por los daños sufridos.

Asimismo, la legislación actual no siempre contempla mecanismos claros y accesibles para la reparación efectiva de los daños causados por la minería. A menudo, las comunidades se enfrentan a obstáculos significativos para acceder a la justicia, incluyendo la falta de recursos legales, la complejidad de los procedimientos judiciales y la intimidación por parte de actores vinculados a la industria minera. Estas barreras limitan severamente la capacidad de las comunidades para reclamar reparaciones por la pérdida de tierras, la degradación «ambiental» y los daños a la salud pública.

19 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, 1972.

20 *Vid. op. cit.* PEREIRA FLORES, M., «El Derecho al ...», p. 533.

21 Ley 99 de 1993, Artículo 1 Numeral 6., Artículo 3.

Además, la compensación económica, cuando se otorga, a menudo resulta insuficiente para cubrir las pérdidas materiales y no materiales que enfrentan las comunidades. La compensación debe considerar no solo los daños económicos, sino también aspectos sociales, culturales y psicológicos que son difíciles de cuantificar, pero igualmente importantes. Por ejemplo, la pérdida de tradiciones culturales vinculadas a la tierra y el agua, así como el impacto en la cohesión social, deben ser parte integral de cualquier mecanismo de reparación.

Para mejorar la efectividad de los mecanismos legales de reparación y compensación, se requieren varias reformas. En primer lugar, es necesario simplificar y agilizar los procedimientos legales para que las comunidades puedan acceder a la justicia de manera más efectiva. Esto podría implicar la creación de tribunales especializados en derecho «*ambiental*» que se centren en la resolución de disputas relacionadas con la minería y sus impactos. Además, se deben desarrollar mecanismos de reparación que vayan más allá de la compensación económica, incorporando programas de restauración «*ambiental*» y social que busquen la recuperación integral de las comunidades afectadas. Estas iniciativas deben ser participativas y adaptarse a las necesidades específicas de cada comunidad, reconociendo sus particularidades culturales y sociales.

Finalmente, es crucial fomentar una mayor colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado para garantizar que las prácticas mineras se realicen de manera sostenible y responsable. La creación de un marco normativo claro que establezca responsabilidades y consecuencias para las empresas mineras que incumplen con sus obligaciones legales es fundamental para garantizar la protección de los derechos de las comunidades.

Al abordar estos desafíos y avanzar en la mejora de los mecanismos legales de reparación y compensación, Colombia puede dar pasos significativos hacia la «*justicia ambiental*», asegurando que las comunidades afectadas por la minería no solo reciban compensaciones adecuadas, sino que también sean parte activa en la construcción de un futuro más sostenible y equitativo.

VI. Participación ciudadana en la toma de decisiones: inclusión de mujeres y grupos vulnerables en la gestión de recursos mineros

La Participación ciudadana en la gestión de recursos mineros es un elemento fundamental para garantizar la justicia social y «*ambiental*» en Colombia, especialmente en un contexto donde las comunidades locales, y en particular las mujeres y grupos vulnerables, a menudo son excluidos de los procesos de toma de decisiones. La inclusión de estos grupos no solo es un imperativo ético, sino que también es esencial para el desarrollo sostenible y la equidad en la distribución de beneficios y costos asociados a la minería.

La Exclusión de mujeres y grupos vulnerables en la toma de decisiones sobre recursos, mineros ha llevado a una serie de consecuencias negativas que afectan tanto a la salud pública como al bienestar social. Las mujeres, que a menudo son las principales cuidadoras y responsables de la gestión de recursos naturales en sus comunidades, poseen un conocimiento valioso sobre el uso sostenible de la tierra y el agua. Sin embargo, su voz es frecuentemente silenciada en los espacios de decisión, lo que resulta en políticas que no reflejan sus necesidades y prioridades.

Esto se traduce en una gestión ineficaz de los recursos, donde las decisiones se toman sin considerar las implicaciones específicas para estos grupos. Además, la falta de inclusión puede exacerbar las desigualdades existentes. Las comunidades afrodescendientes e indígenas, que ya enfrentan múltiples formas de discriminación, se ven particularmente afectadas por la minería, que a menudo se lleva a cabo en sus territorios sin su consentimiento.

La participación de estos grupos en la toma de decisiones es crucial para asegurar que sus derechos sean respetados y que se implementen medidas adecuadas de mitigación de impactos. La consulta previa, libre e informada, debe ser un principio rector en cualquier proyecto minero, garantizando que las comunidades tengan la oportunidad de expresar sus preocupaciones y contribuir a la formulación de soluciones.

Para fomentar una participación efectiva, es necesario implementar mecanismos que son fundamental para que las políticas públicas y los marcos regulatorios reconozcan y promuevan la participación ciudadana como un derecho. Esto implica no solo la creación de leyes que garanticen la consulta, sino también la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación que aseguren que las voces de las comunidades sean escuchadas y tenidas en cuenta en la gestión de recursos mineros.

Entendiendo que, la inclusión de mujeres y grupos vulnerables en la gestión de recursos mineros es esencial para lograr una gobernanza «*ambiental*» más justa y equitativa en Colombia. Al fortalecer la participación ciudadana, se puede avanzar hacia un modelo de desarrollo que no solo respete los «*derechos humanos*», sino que también promueva la sostenibilidad y el bienestar de todas las comunidades afectadas por la minería.

VII. Participación ciudadana en la toma de decisiones: inclusión de mujeres y grupos vulnerables en la gestión de recursos mineros

La participación ciudadana en la gestión de recursos mineros es un aspecto crucial para garantizar la equidad y la justicia social en Colombia. La inclusión de mujeres y grupos vulnerables no solo es un derecho, sino que

también es esencial para el desarrollo sostenible y la protección de los «*derechos humanos*». En este contexto, es fundamental analizar cómo las dinámicas de género en contextos de conflicto influyen en la vulnerabilidad de las mujeres, especialmente en comunidades afectadas por la minería.

Las mujeres, a menudo, enfrentan una doble carga en situaciones de conflicto y explotación de recursos. Por un lado, son las principales responsables del cuidado del hogar y la familia, y por otro, sufren desproporcionadamente los efectos negativos de la contaminación y el desplazamiento forzado. La minería puede exacerbar estas vulnerabilidades, ya que las mujeres suelen ser excluidas de los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y sus comunidades. Esto no solo limita su capacidad para defender sus derechos, sino que también perpetúa ciclos de pobreza y desigualdad.

Para abordar estas dinámicas, es crucial implementar programas de Educación y Empoderamiento Comunitario que promuevan la educación «*ambiental*» y la defensa de derechos. La educación no solo proporciona a las mujeres y a los grupos vulnerables las herramientas necesarias para participar activamente en la gestión de recursos, sino que también les permite comprender mejor los impactos de la minería en su salud y bienestar. Al empoderar a estas comunidades, se fomenta una mayor participación en la toma de decisiones, lo que puede llevar a una gestión más equitativa y sostenible de los recursos naturales.

1. Análisis integral de la participación ciudadana y la inclusión de género en la gestión de recursos mineros en Colombia

La Participación ciudadana en la gestión de recursos mineros es un elemento esencial para la promoción de la justicia social y «*ambiental*» en Colombia. En este contexto, es fundamental considerar la inclusión de mujeres y grupos vulnerables, quienes a menudo enfrentan barreras significativas para acceder a espacios de toma de decisiones. La falta de representación de estos grupos no solo perpetúa la desigualdad, sino que también limita la efectividad de las políticas «*ambiental*» es, ya que las perspectivas y necesidades de la comunidad no son adecuadamente reflejadas.

Entendiendo que dinámicas de género en contextos de conflicto juegan un papel crucial en la vulnerabilidad de las mujeres. En muchas comunidades mineras, las mujeres son las más afectadas por la contaminación y el desplazamiento forzado, pero sus voces son frecuentemente silenciadas en los procesos de consulta. Esto se traduce en una falta de consideración de sus necesidades específicas, como el acceso a servicios de salud adecuados y la protección de sus medios de vida. La inclusión de mujeres en la toma de decisiones no solo es un imperativo ético, sino que también puede conducir

a soluciones más efectivas y sostenibles, ya que las mujeres a menudo tienen un conocimiento profundo de los recursos naturales y su gestión.

Para abordar estas desigualdades, es esencial implementar programas de Educación y Empoderamiento Comunitario que fortalezcan la capacidad de las mujeres y grupos vulnerables para participar activamente en la gestión de recursos. La educación «*ambiental*» puede ser una herramienta poderosa para sensibilizar a las comunidades sobre sus derechos y las implicaciones de la minería en su entorno. Al empoderar a las mujeres con conocimientos y habilidades, se les permite no solo defender sus derechos, sino también contribuir a la formulación de políticas que reflejen sus intereses y necesidades.

La «*justicia ambiental*», y la equidad son conceptos interrelacionados que deben guiar la gestión de recursos mineros. Las estrategias para promover la justicia social deben incluir la creación de mecanismos de consulta que sean verdaderamente inclusivos y representativos. Esto implica no solo la consulta previa, sino también la implementación de políticas que garanticen la equidad en la distribución de beneficios y costos asociados a la minería. La «*justicia ambiental*», debe ser entendida como un proceso que busca reparar las injusticias históricas y garantizar que todas las voces sean escuchadas en la toma de decisiones.

Finalmente, las comunidades deben desarrollar mecanismos de resiliencia y estrategias de adaptación para enfrentar los desafíos del «*reaseñamiento*», y la contaminación. Esto puede incluir la creación de redes de apoyo comunitario, el desarrollo de alternativas económicas sostenibles y la promoción de prácticas de gestión «*ambiental*» que sean inclusivas y respetuosas de los «*derechos humanos*». Al fortalecer la resiliencia comunitaria, se puede mitigar el impacto negativo de la minería y promover un futuro más justo y sostenible para todos.

2. Fortaleciendo la inclusión y la justicia ambiental en la gestión de recursos mineros en Colombia

La Participación ciudadana en la gestión de recursos mineros es un pilar fundamental para la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en Colombia. La inclusión de mujeres y grupos vulnerables no solo es un imperativo ético, sino que también es esencial para garantizar que las decisiones tomadas reflejen las realidades y necesidades de toda la comunidad. La falta de representación de estos grupos en los procesos de toma de decisiones ha llevado a la perpetuación de desigualdades y a la marginación de voces críticas que podrían contribuir a soluciones más efectivas y equitativas.

Las dinámicas de género en contextos de conflicto son particularmente relevantes en este análisis. Las mujeres, a menudo, son las más afectadas por las consecuencias de la minería, incluyendo la contaminación y el des-

plazamiento. Sin embargo, su participación en la toma de decisiones sigue siendo limitada. Es crucial reconocer que las mujeres no solo son víctimas de estas dinámicas, sino que también son agentes de cambio. Al empoderarlas y proporcionarles plataformas para que expresen sus preocupaciones y propuestas, se puede transformar la gestión de recursos en un proceso más inclusivo y justo.

La «*justicia ambiental*» debe ser entendida como un proceso que busca reparar las injusticias históricas y garantizar que todas las voces sean escuchadas. Esto implica no solo la creación de mecanismos de consulta inclusivos, sino también la implementación de políticas que aseguren una distribución equitativa de los beneficios y costos asociados a la minería. La «*justicia ambiental*» no es solo una cuestión de equidad, sino también de sostenibilidad; al garantizar que las comunidades afectadas tengan voz y voto en las decisiones que les conciernen, se promueve un desarrollo más equilibrado y respetuoso con el entorno.

Finalmente, las comunidades deben desarrollar mecanismos de resiliencia que les permitan adaptarse a los desafíos del «*reasantamiento*», y la contaminación. Esto incluye la creación de redes de apoyo, el desarrollo de alternativas económicas sostenibles y la promoción de prácticas de gestión «*ambiental*» que sean inclusivas.

VIII. Conclusión

En el contexto de la gestión de recursos mineros en Colombia, la inclusión de mujeres y grupos vulnerables es imperativa para abordar las complejas interacciones entre la minería, la justicia social y la sostenibilidad «*ambiental*». Este análisis ha mostrado que la falta de participación de estos grupos no solo perpetúa desigualdades históricas, sino que también socava los esfuerzos para lograr un desarrollo realmente sostenible. Las dinámicas de género en situaciones de conflicto revelan cómo las mujeres, a menudo en posiciones de desventaja, son afectadas de manera desproporcionada.

La educación y el empoderamiento comunitario son herramientas esenciales para fomentar un sentido de pertenencia y responsabilidad en la gestión de recursos. A través de la capacitación y el fortalecimiento de capacidades, las comunidades pueden desarrollar mecanismos de resiliencia que les permitan no solo enfrentar los retos inmediatos de la minería, sino también prosperar a largo plazo. Este enfoque no solo promueve la «*justicia ambiental*», sino que también garantiza que las voces de aquellos que históricamente han sido marginados sean escuchadas y valoradas en el proceso de toma de decisiones.

Por lo tanto, la pregunta problema que nos hemos planteado sobre cómo asegurar una participación efectiva de mujeres y grupos vulnerables

en la gestión de recursos mineros encuentra respuesta en la necesidad de un marco legal y político que garantice su inclusión. Las políticas deben ser diseñadas no solo para cumplir con estándares de equidad, sino también para reconocer y abordar las dinámicas de poder que perpetúan la exclusión. En este sentido, es crucial que los legisladores y responsables de las políticas adopten un enfoque holístico que contemple no solo los aspectos económicos de la minería, sino también sus impactos sociales y ambientales.

En conclusión, avanzar hacia una gestión más inclusiva y equitativa de los recursos mineros no solo es un imperativo moral, sino también una necesidad estratégica para garantizar un futuro sostenible. La verdadera «*justicia ambiental*» implica no solo reparar las injusticias del pasado, sino también construir un camino donde todas las comunidades, especialmente las más vulnerables, tengan la oportunidad de participar plenamente en la toma de decisiones que afectan su vida y su entorno. Solo así se podrá alcanzar un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección de los «*derechos humanos*» y del medio ambiente en Colombia.

IX. Bibliografía

- CARDOZA, R.**, «Los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a un medio ambiente sano: Derechos Humanos considerados parcialmente en la reforma constitucional en materia energética en México», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, 2017, pp. 243-261.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA JUSTICIA SOCIAL TIERRA DIGNA.** «Minería de carbón en el Cesar colombiano: Acompañamiento y asesoría a la comunidad de Boquerón afectada por la explotación de carbón en la Jagua de Ibirico», en *Documento interno de trabajo*, Bogotá, 2011.
- COLOMBIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.** Resolución 0970 de 2010 [20 de mayo de 2010]. Bogotá.
- CÓRDOVA VINUEZA, P.**, «Justicia ambiental: los derechos a un ambiente sano y equilibrado y de la naturaleza frente a las implicaciones de la política Constitucional Socioeconómica en Ecuador», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XXIII, Bogotá, 2017, pp. 243-246.
- GONZÁLEZ SERRANO, M.**, *Transformaciones Culturales Y Territoriales Ocasionadas Por La Minería A Gran Escala: El Caso De La Comunidad De Boquerón (Cesar- Colombia)*, Bogotá, 2013
- KROTZ, E.** «Antropología, derechos humanos y dialogo intercultural», en *Revista Ciencias Sociales*, San José, Costa Rica. 2023, pp. 75 - 82.

- LINDBLOM, F.**, *Principios orientadores para la realización del asentamiento Político de Reasentamiento Involuntario [OP-710] aprobada por el Banco Mundial*, 2017.
- LORENZETTU, R.**, «La evolución del derecho constitucional ambiental en América Latina», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2014, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**, *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, 1972.
- PEREIRA FLORES, M.**, «El Derecho al goce de un ambiente adecuado en el marco constitucional de Argentina y Uruguay», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, T. II, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2004.
- PERDOMO, J., JARAMILLO, A. y MENDIETA, J.**, «Estimación de la senda óptima de extracción para un recurso natural no renovable: caso de estudio para la actividad carbonífera a cielo abierto en el centro del departamento del Cesar, Colombia», en *Documentos CEDE*, 2010.
- QUIROZ ARCENTALES, L.**, *et al.*, «Enfermedad y síntomas respiratorios en niños de cinco municipios carboníferos del Cesar, Colombia», en *Rev. salud pública* [online]. 2013, vol.15, núm.1, pp., 66-79.
- TORRES, A., ROCHA, J., MELO, D. y PEÑA, R.**, «El Carbón de Colombia: ¿Quién Gana? ¿Quién Pierde? Minería, Comercio global y Cambio climático», Bogotá, en *Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna*, 2015.

TÍTULOS PUBLICADOS

- 1** Marco normativo para la dinamización demográfica y territorial
- 2** Administrative rural proofing for territories with demographic challenges
- 3** Mujeres rurales, territorio y reto demográfico
- 4** Rural Renaissance: Normas, territorio y conflicto
- 5** Técnicas jurídicas de intervención para la conectividad rural
- 6** Rural Renaissance: Territorio, municipios y servicios

DESCUBRA MÁS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 910 600 164 info@colex.es

RURAL RENAISSANCE: TERRITORIO, MUNICIPIOS Y SERVICIOS

¿Y si el futuro de nuestras sociedades dependiera de aquellos territorios y comunidades rurales que durante décadas dimos por perdidos?

Tras cinco años de andadura, la iniciativa Rural Renaissance reúne en esta obra colectiva una mirada renovada y humanista sobre el mundo rural. Lejos del viejo relato de abandono, estas páginas revelan un escenario vibrante en el que tradición e innovación dialogan para alumbrar nuevas formas de vida, producción y convivencia en aquellos territorios rurales con desafíos demográficos. A través de voces expertas procedentes de la academia y de la administración local, el libro muestra cómo la movilidad, la salud, la educación, los cuidados, la digitalización o la sostenibilidad exigen ser repensados desde el prisma de las necesidades reales de las comunidades rurales. Se despliega así un mosaico diverso de experiencias, desafíos y oportunidades que pretende impulsar un relato que visibilice la diversidad y complejidad del medio rural, superando las visiones estereotipadas, idealizadas o paternalistas, para construir, desde los propios territorios, una nueva narrativa contemporánea que reconozca a las ruralidades como un activo estratégico y un espacio de soluciones para los desafíos de la sociedad. Adicionalmente, la presente obra científica aspira a ofrecer propuestas tangibles para diseñar una gobernanza valiente, políticas públicas innovadoras y alianzas duraderas entre territorios, convencida de que la despoblación no es un destino inevitable, sino un reto abordable con rigor, escucha activa y compromiso colectivo. En definitiva, una invitación a imaginar un país más equilibrado, justo y sostenible. Un libro imprescindible para quienes creen que lo rural no es el pasado, sino una pieza decisiva del porvenir.

DIRECCIÓN:

Marcos M. Fernando Pablo, José Luis Domínguez Álvarez

COORDINACIÓN:

Pilar Talavera Cordero, Alicia Rodríguez Sánchez

AUTORES:

José Luis Domínguez Álvarez, Agustín S. de Vega García, Enrique Cabero Morán, Leonardo Sánchez-Mesa Martínez, Luis Alfonso Hortelano Mínguez, Alicia Rodríguez Sánchez, Susana Rodríguez Escanciano, Pilar Talavera Cordero, Sergio López Ramudo, José Sánchez Hernández, Sergio Martín Guardado, José Julio López Labajos, Miguel Salinas Olarte, Pascual Martín Gallardo, Juan Antonio García Molina, Vega Cortés Pérez, Gustavo Manuel Hernández Arteaga, Helena Antunes, María Angelica Sánchez Julio, Yíceix Valeria Jiménez Álvarez

ISBN: 979-13-7011-465-7



9 791370 114657