

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIO-SANITARIOS EN EL ÁMBITO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN:

APOSTANDO POR UN BIENESTAR INTEGRAL

Director

Juan José Fernández Domínguez

Coordinadora

Henar Álvarez Cuesta



eBook en www.colex.es



LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIO-SANITARIOS EN EL ÁMBITO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN: APOSTANDO POR UN BIENESTAR INTEGRAL

Director

Juan José Fernández Domínguez

Coordinadora

Henar Álvarez Cuesta

COLEX 2023



Investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación LE013P20 de la Junta de Castilla y León «La prestación de servicios socio-sanitarios en el ámbito rural de Castilla y León: apostando por un bienestar integral». IP: Juan José Fernández Domínguez.

Copyright © 2023

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, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Juan José Fernández Domínguez

© Henar Álvarez Cuesta

© Editorial Colex, S.L.

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

A Coruña, C.P. 15004

info@colex.es

www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-058-0

Depósito legal: C 1319-2023

SUMARIO

PRÓLOGO

Prólogo	15
---------------	----

CAPÍTULO I

PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ESPAÑA: INSTRUMENTOS Y MEDIDAS JURÍDICAS RELATIVAS A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

I. La compleja estructura territorial de España	21
II. Principales problemas de los Municipios	23
1. El progresivo aumento de las funciones y obligaciones municipales	23
2. El persistente régimen uniforme y homogéneo de la Administración Local ..	27
3. Incidencia de las crisis actuales	29
III. Reformas normativas e instrumentos para atajar los problemas municipales en la Legislación básica sobre Régimen Local	30
1. El nuevo sistema de creación y supresión de Municipios	31
2. El renovado régimen de las competencias municipales	34
3. Los regímenes municipales especiales	37
4. El régimen de las Mancomunidades municipales	38
5. Nuevas medidas: el Estatuto de los pequeños municipios	43
IV. Bibliografía	45

CAPÍTULO II

RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA LA MEJORA DE LA SOSTENIBILIDAD Y HABITABILIDAD RURAL

Anabelén Casares Marcos

I. La promoción de la sostenibilidad urbana como contexto	51
II. La pandemia ocasionada por la Covid-19 como pretexto	55
III. La aportación de la innovación tecnológica a la habitabilidad rural	60
1. Oportunidades de la digitalización y dificultad de definir el modelo <i>smart</i> sobre el territorio	61

SUMARIO

2. Incógnitas planteadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia desde la perspectiva local	67
IV. Autonomía local y retos para la tecnología <i>smart</i> a la luz de las competencias locales	71
1. El alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada.	71
2. De la concreción a la constricción legislativa del ámbito competencial local.	74
V. Reflexión final	84
VI. Bibliografía	88

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y SANITARIOS EN EL ÁMBITO RURAL EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN: LA APUESTA POR SU COORDINACIÓN. MEJORAS A EFECTUAR TRAS LA PANDEMIA

Miguel Ángel González Iglesias

I. Planteamiento	93
II. Conceptos: la asistencia sociosanitaria y el medio rural	95
1. Concepto de asistencia sociosanitaria	95
2. Concepto de medio rural. El problema de su despoblamiento	97
III. La gestión de la asistencia sociosanitaria	102
1. La protección de la salud y el modelo de gestión descentralizado: Estado y Comunidades Autónomas.	102
2. Las competencias de los municipios en materia social y sanitaria	105
3. El contenido de la asistencia sanitaria: la asistencia sociosanitaria como prestación incluida en la cartera de servicios comunes	109
4. La estructura organizativa de los servicios sanitarios y sociales.	111
IV. Las estructuras de coordinación y la planificación sociosanitaria en Castilla y León.	115
V. Cuestiones a mejorar en atención sociosanitaria, en el medio rural, tras la pandemia	119
VI. Bibliografía	124

CAPÍTULO IV

LA DIMENSIÓN RURAL DEL SISTEMA SANITARIO DE CASTILLA Y LEÓN: PERSPECTIVAS COMPARADA Y DE FUTURO

Juan José Fernández Domínguez

I. Sobre la urgencia de una planificación rural de la asistencia sanitaria.	127
II. La cuestión rural en el sistema sanitario castellano y leonés en el seno del sistema nacional de salud: una perspectiva comparada	130
1. Las variables en la combinación entre población/despoblación y dispersión/concentración: un panorama crítico en Castilla y León.	131

SUMARIO

2. La clara apuesta de Castilla y León por una opción más centralizadora en la ordenación de los servicios sanitarios y por una colaboración fluida con la iniciativa privada	137
2.1. Los diversos grados de descentralización en la ordenación de los servicios sanitarios	137
2.2. La colaboración con la iniciativa privada.	152
III. La sanidad rural en los planes y estrategias de salud de Castilla y León: el <i>Documento Marco</i>	154
1. La atención a lo rural en los distintos planes y estrategias regionales	154
2. La proyección hacia el futuro a través del nuevo modelo de asistencia sanitaria en el medio rural: <i>Documento Marco</i>	157

CAPÍTULO V

SERVICIOS SOCIO SANITARIOS PARA LA POBLACIÓN DE MAYOR EDAD: LA TELEASISTENCIA. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN

Beatriz Agra Viforcós

I. Introducción.	163
II. Castilla y León como ejemplo que permite visibilizar las virtudes de la teleasistencia y la telemedicina	167
III. Concepto, orígenes y evolución de la teleasistencia en España	173
IV. Aspectos controvertidos de la teleasistencia y la telemedicina	176
V. La teleasistencia avanzada en Castilla y León	179
VI. Bibliografía.	186

CAPÍTULO VI

LA ORDENACIÓN FARMACÉUTICA Y EL ACCESO AL MEDICAMENTO EN LAS ZONAS RURALES: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

José Gustavo Quirós Hidalgo

I. Prestación farmacéutica vs ordenación farmacéutica	193
II. Algunos datos estadísticos nacionales y autonómicos sobre población y oficinas de farmacia	198
III. La ordenación farmacéutica sobre el número y ubicación de farmacias y su incidencia en el acceso al medicamento en las zonas rurales	200
1. Regulación vs liberalización del sector.	201
2. Módulo de población para el establecimiento de farmacias	202
3. Distancia mínima entre oficinas de farmacia y otros centros sanitarios	207
IV. Alternativas adicionales para la promoción de la farmacia rural	208
V. Bibliografía	217

CAPÍTULO VII
CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN CASTILLA Y LEÓN. SU PROYECCIÓN EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Susana Rodríguez Escanciano

I. Asistencia social y servicios sociales. El protagonismo de las Comunidades Autónomas	223
II. Aproximación a la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León	226
III. Prestaciones esenciales. El catálogo de servicios sociales.	230
IV. El Plan Estratégico 2022-2025	235
V. La realidad social y demográfica en Castilla y León. La proliferación de municipios de escasa población.	236
VI. La prestación de servicios desagregada por colectivos. Algunos datos de interés para el ámbito rural	243
1. Centros de acción social como estructura organizativa	243
2. Personas con discapacidad	244
3. Personas mayores.	245
4. Previsiones comunes a personas mayores y personas con discapacidad	249
5. Infancia	251
6. Mujeres	253
7. Víctimas de violencia de género.	254
8. Renta garantizada de ciudadanía	255
9. Bono social térmico	255
10. Extranjería	255
11. Protección a familias vulnerables	256
VII. Bibliografía	257

CAPÍTULO VIII
LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y PREVENCIÓN DE LA DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN: EN PARTICULAR EN LAS ZONAS RURALES

Roberto Fernández Fernández

I. Introducción	261
II. Las principales actuaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para garantizar la autonomía y prevenir la dependencia en las zonas rurales.	262
1. El Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2022-2025	265
2. La Estrategia de Prevención de la Dependencia para Personas Mayores y Promoción del Envejecimiento Activo 2017-2021	266
III. Reflexión final.	269
IV. Bibliografía	271

CAPÍTULO IX
LA PROTECCIÓN DE UNA POBLACIÓN ENVEJECIDA Y DE
FAMILIAS VULNERABLES EN EL MEDIO RURAL. ANÁLISIS
DESDE LA PERSPECTIVA DEL SISTEMA DE LA CARTA SOCIAL
EUROPEA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

M.ª de los Reyes Martínez Barroso

I. Introducción	273
II. Los derechos de las personas mayores: análisis desde el sistema de la Carta Social Europea y su protagonismo en la coordinación de las políticas sociales europeas	275
III. Instrumentos diseñados por la Carta Social Europea para garantizar el derecho de las personas de edad avanzada a su protección social y grado de consecución en el ordenamiento español, en general, y en la Comunidad de Castilla y León, en particular	278
1. La plena integración social de las personas mayores a través del fomento de su participación en la vida política, social y cultural	280
2. El respeto a la autonomía de la voluntad de los mayores para escoger el modo de vida: fomento de una vida independiente y en su entorno habitual	281
2.1. La disponibilidad de viviendas adaptadas	281
2.2. La prestación de asistencia sanitaria y sociosanitaria	283
2.3. El acceso a una atención residencial respetuosa con la vida privada y participativa	285
IV. El inevitable sesgo de género de los cuidados en el entorno familiar y las divergencias territoriales	288
V. Buenas prácticas o iniciativas autonómicas de atención a los mayores «en red»	291
VI. La atención de las familias más vulnerables en Castilla y León y los servicios sociales de atención a la infancia	292
VII. Bibliografía	296

CAPÍTULO X
REFLEXIONES ACERCA DE LAS POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN
PARA LA PROMOCIÓN DE UNOS SERVICIOS SOCIALES ADECUADOS
A LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE LA POBLACIÓN
INMIGRANTE EN LAS ZONAS RURALES DE CASTILLA Y LEÓN

Diego Megino Fernández

I. Planteamiento preliminar	301
II. La importancia de facilitar la integración social y una respuesta adecuada a las necesidades específicas	305
III. La centralidad de unos servicios sociales oportunos y suficientes	313
IV. Bibliografía	324

CAPÍTULO XI

MEDIDAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES Y SU APLICACIÓN EN LAS ÁREAS RURALES EN CASTILLA Y LEÓN

Javier Fernández-Costales Muñiz

I. Introducción	331
II. La discapacidad en la normativa	333
III. La discapacidad en el ámbito rural	337
IV. La discapacidad en el ámbito rural en Castilla y León	341
1. El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad.	342
2. El Programa A gusto en mi casa	347
V. Bibliografía	351

CAPÍTULO XII

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS ÁREAS RURALES DE CASTILLA Y LEÓN COMO OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

M.ª Ángeles González Bustos

I. La necesidad de partir de datos a la hora de elaborar políticas públicas de igualdad	353
II. Instrumentos jurídicos adoptados en España para la igualdad en los territorios rurales	355
III. El impulso de la presencia femenina en el mundo rural y la lucha por la no discriminación en Castilla y León	362
IV. Bibliografía	369

CAPÍTULO XIII

POBREZA FEMENINA EN CASTILLA Y LEÓN: CAUSAS Y SOLUCIONES

Henar Álvarez Cuesta

I. Conceptos de pobreza	371
II. Mujeres y pobreza en Castilla y León	376
III. Mecanismos de lucha contra la pobreza	377
IV. Mujeres destinatarias de las últimas redes de protección	389
V. Requisitos para acceder a la red de protección frente a la pobreza	393
VI. Cuantía y duración de las distintas prestaciones destinadas a combatir la pobreza en Castilla y León.	396
VII. Protección efectiva de las mujeres en situación de pobreza en Castilla y León.	400
VIII. Bibliografía	404

CAPÍTULO XIV
REFLEXIONES SOBRE POTENCIALES ACTUACIONES DE
MEJORA DE LA SALUD EN LAS ZONAS RURALES

Rodrigo Tascón López

I. La salud de las personas en el ámbito rural: reflexión general	407
II. Algunos cauces para tratar de mejorar el estado general de salud de las personas en el entorno rural.	408
1. Fomento de una alimentación saludable por parte de la población rural . . .	413
2. Fomento de la actividad física y el deporte	416
3. Fomento del abandono de hábitos perjudiciales para la salud.	417
III. Conclusión crítica: el abandono del mundo rural y su repercusión sobre el estado de salud de sus habitantes	422
IV. Bibliografía	425

PRÓLOGO

El interés por la prestación de servicios en el medio rural que muestra el lector que tiene en sus manos este libro no se sentirá defraudado por el contenido que alberga con solo ojear el índice del mismo, pues ya permite advertir que está integrado por minuciosos estudios de un catálogo de servicios públicos, especialmente de aquellos que son más importantes para la vida de gran parte de las personas que residen en los miles de municipios rurales de nuestro país, muchas de las cuales, por sus circunstancias, pueden considerarse vulnerables.

También conviene dejar claro desde el inicio de estas breves reflexiones, realizadas a modo de prólogo de la obra, que pese a ser el estudio de los aspectos jurídicos relativos a la prestación de los servicios públicos en el medio rural de Castilla y León la referencia que guía a los autores, según indica su título, las cuestiones abordadas son, con toda seguridad, comunes a otras comunidades autónomas; es más, diría que a todas ellas, pues los problemas relacionados con la prestación de servicios a quienes residen en municipios rurales son, con muy pocas variaciones, los mismos en todas, si bien, ciertamente, la intensidad con que se manifiestan en los territorios rurales de las comunidades autónomas es muy diferente en función de la estructura geográfica y demográfica de cada una; especialmente la mayor o menor extensión del territorio rural de cada comunidad y la forma en que se distribuye la población en ellos. Dos parámetros que, además, admiten distintas combinaciones, como se pone de manifiesto si comparamos, por ejemplo, Castilla y León y Andalucía, pues si bien ambas tienen una amplia extensión territorial, el número de habitantes de una y otra es muy diferente, en favor de Andalucía, a lo que se une el también diferente número de municipios de una y otra, en este caso, abrumadoramente mayor el de Castilla y León, lo que determina que la distribución de la población entre grandes ciudades, medianos y pequeños municipios sea muy distinta en una y otra Comunidad Autónoma; es decir, la estructura demográfica no es ni tan siquiera semejante.

En línea con lo señalado, como, por otra parte, es bien conocido, Castilla y León es, entre todas, la Comunidad de mayor extensión territorial y, por ello, de

mayor espacio rural, circunstancias que, conjuntamente con la considerable población que reside en un gran número de pequeños municipios y, dentro de estos, en muchos casos en otras pequeñas localidades (entidades locales menores), determinan la escasa densidad demográfica que la caracteriza; todo lo cual justifica plenamente que la prestación de servicios en el medio rural de Castilla y León concite un especial interés en la Comunidad y, por ello, haya centrado la atención de un selecto grupo de profesores universitarios comprometidos con la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan al disfrute de las prestaciones inherentes a los servicios públicos por muchos de sus conciudadanos, disfrute que, conviene tenerlo muy presente, es otra cara del ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y, en su conjunto, por el ordenamiento jurídico, a todas las personas que residen en Castilla y León, con independencia de que lo hagan en las ciudades o en los miles de municipios situados en el medio rural.

Concedores de la Comunidad en que desarrollan su trabajo, los autores, atentos a la cuestión demográfica en el ámbito rural, son plenamente conscientes de la especial consideración que merece el estudio de los servicios sanitarios y sociosanitarios ante una realidad marcada por una población comparativamente más envejecida en los municipios rurales que la que reside en las ciudades, envejecimiento que, naturalmente, va acompañado de las habituales pluripatologías que suelen afectar a las personas mayores; así como por un alto porcentaje de personas con algún tipo de discapacidad asociada a la edad avanzada, lo que las convierte en dependientes. Una población, además, dispersa en miles de pueblos, como tradicionalmente se conoce a las pequeñas localidades, a la que hay que prestar un servicio sanitario que se reclama, como siempre se ha venido prestando, de forma presencial, pese a que, ciertamente, los prestatarios hayan ido disminuyendo con el tiempo, lo que obliga a buscar fórmulas que permitan concentrar los medios humanos y materiales con los que se presta el servicio, con objeto de que sean adecuados, incluyendo el complemento imprescindible que hoy proporcionan los recursos tecnológicos; todo ello en un contexto marcado por las cada vez más evidentes dificultades para contar con personal facultativo que pueda ocuparse del servicio sanitario en los miles de centros de salud y consultorios locales existentes en el extenso territorio rural de Castilla y León.

Problemas relacionados con el servicio sanitario que aumentan por la creciente disminución de oficinas de farmacia en el medio rural, como consecuencia —una más— de la despoblación que viene sufriendo desde hace décadas, que en este caso afecta a un servicio que, como otros, progresivamente va dejándose de prestar; con el agravante de que la disposición de medicamentos en el entorno resulta fundamental debido a las dificultades para desplazarse que sufren las personas mayores por problemas de movilidad u otras patologías habituales propias de la edad avanzada, tipo de personas que son las que predominan en los municipios rurales.

Las consideraciones anteriores y, más aún, los estudios que los autores ofrecen como capítulos de la presente obra sobre diferentes cuestiones que afectan a la prestación del servicio sanitario en el medio rural, son demostrativos no solo del interés que encierran los temas tratados, sino del carácter poliédrico de la atención sanitaria a quienes residen en el medio rural. Así se puso de manifiesto también en las XXXV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en León los días 20 y 21 de octubre de 2022¹, en las que fue objeto de estudio y debate, desde diversas perspectivas, la prestación de ese servicio público en el ámbito rural; unas jornadas de trabajo que también sirvieron para constatar de forma empírica que los problemas no son diferentes en las distintas comunidades autónomas, pues en todas ellas, como reflejaron las intervenciones de quienes participaron en representación de las Defensorías, se vienen produciendo problemas que de forma similar afectan a la prestación del servicio de sanidad, según reflejan las reiterada quejas que los ciudadanos presentan ante las correspondientes Instituciones de protección de los derechos de las personas. Si bien, ciertamente, como antes he indicado, aunque los problemas son similares en todas las comunidades autónomas, la afectación e intensidad son diferentes en función de la extensión del territorio rural de cada una de ellas y de su estructura demográfica, por lo que, atendiendo a estos parámetros, es la de Castilla y León la que seguramente haya de hacer frente a las mayores dificultades para prestar el servicio de sanidad en el medio rural, dada su extensión territorial y la dispersión de una parte importante de la población.

Además, las cuestiones que suscita la prestación sanitaria en los municipios rurales se hallan estrechamente unidas a las que plantea la asistencial, es decir, las que se refieren a la vida de las personas mayores no enfermas o afectadas por dolencias habituales en los mayores que, por su edad, ya no pueden valerse, en mayor o menor medida, por sí mismas, y que, por ello, requieren de la ayuda de terceras personas; unas cuestiones estrechamente unidas a las surgen en la prestación del servicio sanitario, pero diferentes, que se sitúan en el denominado sector de los cuidados, bien sean de los proporcionados de forma institucionalizada, es decir, en residencias de mayores, o bien en los propios domicilios. En todo caso, una y otra forma de proporcionar los cuidados que requieren las personas mayores, al tratarse de un servicio público, sea de gestión directa por la Administración o bien a través de particulares, especialmente en este último caso, la Administración no puede desentenderse de cómo se está prestando el servicio, por lo que ha de proyectar el ejercicio de sus potestades, sean de inspección e, incluso, sancionadoras en caso de que fuera necesario, para asegurar una prestación de calidad en todos los sentidos; para lo que ha de exigir el cumplimiento de las

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

ratios de personal conforme se halla previsto en la normativa sectorial, sea en cuanto al número de personas como a la formación necesaria que han de poseer para prestar el servicio en las mejores condiciones, exigencias cuyo cumplimiento no puede ser ajeno al ejercicio de las potestades que, como las anteriormente citadas, ostenta la Administración.

Desgraciadamente, en los municipios rurales, como una consecuencia más de la despoblación que vienen sufriendo y como reverso del predominante envejecimiento de las personas que en ellos residen, faltan personas jóvenes y con ello, en una situación marcada por la escasa natalidad en general, los nacimientos son cada vez más escasos, por lo que la prestación del servicio público de educación resulta más compleja de gestionar y, en términos económicos, más costosa de realizar, por lo que ha de reconocerse el esfuerzo que la Administración debe realizar para proporcionar, como es de justicia, un servicio que resulta fundamental para los niños y niñas que forman parte de familias que residen en municipios rurales; un servicio educativo que ha de prestarse en las mejores condiciones, un servicio público de calidad, en definitiva, que ha de incluir, para que así sea, los denominados servicios complementarios, como son el de transporte escolar y el de comedor.

Con referencia a estos servicios complementarios, puede ser conveniente, sin embargo, ir más allá de la estricta prestación básica de los mismos en aras de objetivos que también deben formar parte de los anhelos de una Administración verdaderamente comprometida con las personas que residen en el medio rural. Así, seguramente fuera oportuno que la Administración educativa se planteara extender el servicio de comedor a los escolares que viven en los pequeños municipios rurales, aun en el caso de que lo hagan en los municipios en que radiquen los centros educativos, y no solo a los que hayan de desplazarse desde sus localidades de origen para asistir a clase y realizar el resto de actividades propias del servicio educativo; en la idea de que con ello, con toda seguridad, se puede contribuir a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres, pues es frecuente que quienes residen en pequeños municipios trabajen fuera del término municipal de residencia, por lo que, teniéndose que desplazar a sus puestos de trabajo, el servicio de comedor escolar puede satisfacer una necesidad básica de los escolares, como es la ingesta de una dieta equilibrada, y facilitar, además, que la familia desarrolle su proyecto vital en la pequeña localidad en la que tenga fijada su residencia.

Con todo, con ser fundamentales los tres grandes servicios públicos a los que me he referido, todos ellos de prestación autonómica, no podemos pasar por alto que la mayor parte de servicios que reciben quienes residen en pequeñas localidades son de la competencia municipal; algunos de ellos, por imposición legal, incluso de prestación obligatoria para los más pequeños municipios, de los que hay cientos en Castilla y León, pero también, aunque en menor número, en el resto de comunidades autónomas. Se trata de servicios tan básicos como el abastecimiento de agua en cantidad y calidad adecuadas, la evacuación de residuales, el alumbrado público, la recogida de

residuos, o la pavimentación de las vías públicas, cuyas deficiencias, algunas de ellas conocidas por nuestro trabajo desarrollado al frente de la Procuraduría del Común de Castilla y León, a través de las quejas que nos presentan los ciudadanos, constituyen desde una perspectiva general, más allá de las situaciones particulares a que responden las reclamaciones que recibimos, auténticas llamadas de atención sobre el declive del medio rural.

Por conocido, no es necesario insistir en el papel fundamental que deben desempeñar en la prestación de servicios municipales básicos, como los recordados y otros, las Diputaciones provinciales, colaborando en ello con los municipios o con las mancomunidades resultantes de su agrupación para la prestación de servicios. Pero las Instituciones provinciales, la Administración autonómica y el Estado, cada cual en el marco de sus competencias y en el ejercicio de sus funciones, deben estar también atentos a la consecución de otros empeños más novedosos cuya satisfacción resulta estrictamente necesaria para la vida ciudadana en el medio rural, porque, aunque sorprenda, no son infrecuentes las dificultades que sufren muchas personas que residen en pequeños pueblos para adquirir los alimentos y otros artículos de primera necesidad en sus localidades de residencia, dada la ausencia de establecimientos que los ofrezcan; o las deficiencias o, incluso, la falta de conectividad que también afecta a muchos pequeños municipios, que en la actualidad lastra no solo el ejercicio de las actividades productivas o comerciales, sino también las más básicas relaciones personales; o, en fin, los problemas que está generando a quienes residen en los municipios rurales los ya no menguados, sino inexistentes servicios financieros, problemas que dan lugar a situaciones imposibles de gestionar por las personas que residen en ellos, principalmente a los mayores; estos en muchos casos lastrados por dificultades de movilidad u otras limitaciones que les impiden desplazarse por sus propios medios a otras localidades en las que puedan ser atendidos o, simplemente, porque carecen de la destreza que requiere el manejo de las herramientas informáticas que imponen las entidades bancarias para relacionarse con ellas; un manejo que también se requiere para realizar muchas gestiones ante las propias Administraciones públicas, lo que a día de hoy genera igualmente grandes dificultades en el día a día de muchas de personas que residen en el medio rural.

La relación de situaciones y adversidades que lastran la vida en los pequeños municipios, y que debe ser atacada por las Administraciones mediante una eficaz gestión de los servicios públicos, podría extenderse mucho más, pero no sería recomendable que lo hiciera al amparo de la condición de prologuista que el director de la obra me ha pedido que desempeñe, por lo que con lo escrito doy por cumplido el encargo y dejo al lector en suerte ante los rigurosos estudios que han redactado los autores del libro.

Tomás Quintana López

*Procurador del Común de Castilla y León
Catedrático de Derecho Administrativo*

CAPÍTULO I

PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ESPAÑA: INSTRUMENTOS Y MEDIDAS JURÍDICAS RELATIVAS A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

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

I. La compleja estructura territorial de España

España, según datos del Instituto Nacional de Estadística, con fecha de 1 de enero de 2023, cuenta con 8.131 Municipios, de los que 1.400 tienen menos de 100 habitantes, 5.048 tienen menos de 1.000 habitantes (sobre el 60 %), 6.827 tienen menos de 5.000 habitantes (sobre el 85 %) y 7.716 Municipios tienen menos de 20.000 habitantes (es decir, alrededor del 93 %). Por el contrario, únicamente el 6 % de los Municipios tienen más de 20.000 habitantes (417), sólo el 0,7 % de los Municipios tienen más de 100.000 habitantes (64 Municipios) y únicamente 6 Municipios (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) cuentan con más de 500.000 habitantes.

Además, deben tenerse en cuenta los datos sobre la población española y su distribución territorial. Así, de acuerdo con los datos de la Revisión del Padrón Municipal del Instituto Nacional de Estadística, referidos al 1 de julio de 2022 (sobre la base del Real Decreto 1037/2022, de 20 de diciembre, BOE del 21), sobre los 47.615.034 de habitantes con que cuenta España actualmente, en los 5.048 Municipios con menos de 1.000 habitantes únicamente residen 1.448.557 ciudadanos, en alrededor del 85 % de los Municipios (que tienen menos de 5.000 hab.) residen 5.690.617 personas (que suponen el 15 %) y en los 7.716 Municipios con menos de 20.000 habitantes residen únicamente 14.362.511 personas (sobre el 36 %). Sin embargo, en el 6 % de los Municipios, con más de 20.000 hab., residen 33.088.284 personas (el 66 %), en el 0,7 % de los Municipios, que cuentan con más de 100.000 habitantes (que únicamente son 64) residen 19.039.677 ciudadanos (el 40,5 %) y en los 6 Municipios con más de medio millón de habitantes residen 7.750.859 ciudadanos.

Es decir, España es esencialmente una sociedad muy urbana radicada en un territorio mayoritariamente rural; teniendo problemas de dispersión de la población en Municipios muy pequeños y de una fuerte concentración en un pequeño número, pero de gran tamaño poblacional.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la distribución de los datos anteriores en las Comunidades Autónomas, pero llamando la atención sobre su diversidad en relación con su extensión o el número de Provincias que las integran (así, p. ej., no resultan comparables, la Comunidad de Castilla y León con La Rioja o Murcia). Sobre esta base, por el número de Municipios se encuentran en primer lugar Castilla y León (2.248), la Comunidad catalana (947) y Castilla-La Mancha (919), frente a Murcia (45), Islas Baleares (67) o Asturias (78). Pero, entre ellas, algunas tienen pocos Municipios pequeños, de menos de 1.000 habitantes (como Asturias, Islas Baleares, Canarias o Murcia), y otras tienen un gran número (como Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón o la Comunidad catalana); los Municipios con mayor población se sitúan en Andalucía, la Comunidad catalana y Madrid.

Finalmente, también debe llamarse la atención sobre la existencia de un gran número de otras Entidades territoriales y locales, como Comarcas, Mancomunidades municipales o Entidades Locales Menores.

En conclusión, en la situación actual (y sin conocer el negativo impacto de la crisis del coronavirus), es bien visible una inadecuación de nuestra estructura territorial y municipal, desde el punto de vista funcional, frente al reto de una Administración Pública moderna, racional, eficaz y próxima a los ciudadanos, al tener fuertes limitaciones de capacidad y sustantividad debido a su escasa dimensión, y teniendo en cuenta, como señalamos, la problemática situación general derivada de la pandemia del coronavirus.

II. Principales problemas de los Municipios

1. El progresivo aumento de las funciones y obligaciones municipales

Los Municipios son, al mismo tiempo, elementos fundamentales del sistema político-administrativo y Administraciones Públicas responsables de la prestación de servicios y del ejercicio de las funciones necesarias para satisfacer las necesidades de los vecinos. Funciones, obligaciones y servicios que han aumentado progresivamente, si bien con el tiempo se han hecho exigibles jurídicamente, provocando así algunos problemas a los Municipios, en particular a los más pequeños, por no disponer de los medios adecuados y suficientes para conseguirlos y prestarlos.

Conforme con el reconocimiento de la autonomía local establecido en la Constitución Española de 1978 (arts. 137 y 140 a 142), la 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE del 3), modificada posteriormente, establece el régimen competencial de los Municipios.

Este renovado régimen competencias municipales parte del art. 2.1.º LBRL, modificado, que establece que, «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la Legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios,...su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». En ese sentido, las Leyes básicas del Estado, y la Legislación regional, deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen.

En relación con la definición de las competencias municipales, el art. 7 LBRL establece que las competencias de los Municipios, y de otras Entidades Locales, son propias o atribuidas por delegación (por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas). No obstante, según el nuevo art. 7.4.º LBRL, los Municipios (y las otras Entidades Locales) solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Así pues, se establecen con claridad las competencias que pueden ejercer los Municipios, que son únicamente las propias y las delegadas, y en su caso cuándo pueden llevar a cabo otras; precisión que no puede más que redundar en beneficio de los propios Municipios, pues ahora podrán planificar y ejecutar sus actividades con mayor seguridad que antes. Clarificación de las competencias municipales que se reafirma al suprimirse el contenido del art. 28 LBRL, relativo a las actividades complementarias que antes de la reforma podían prestar los Municipios.

Seguidamente, el art. 25 LBRL establece que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrá promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este mismo artículo, y que ejercerá «en todo caso» como competencias propias, en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- 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.
- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes

en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género (añadido por el Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, BOE del 4).

En efecto, esta lista ha aumentado considerablemente (en comparación con la original de la LBRL de 1985, y no digamos de la legislación histórica en materia de régimen local), haciendo bien visible la imagen de un Municipio moderno y complejo, que ejerciéndolas puede atender adecuadamente a los intereses de su comunidad vecinal, en la actualidad.

No obstante, siguiendo el modelo formal de asignación, las anteriores competencias municipales en las materias enunciadas se determinan por Ley nacional o regional, debiendo evaluarse la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; de acuerdo con los requisitos y el régimen previsto en la Ley de Bases de Régimen Local.

Pero, además, la LBRL (art. 26) ha seleccionado, entre esas competencias, determinados servicios que, por su naturaleza básica y elemental para la satisfacción de las necesidades vecinales, deberán ser atendidos con carácter obligatorio por todos los Municipios y según su número de habitantes; lo que supone seguir atendiendo acertadamente a la problemática planta municipal, con algunos Municipios muy pequeños.

En este sentido, los Municipios deberán prestar, «en todo caso», los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además de los anteriores: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además de los anteriores: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIO-SANITARIOS EN EL ÁMBITO RURAL DE CASTILLA Y LEÓN: Apostando por un bienestar integral

La estructura de la población rural de Castilla y León, calificada por baja densidad, dispersión y agudo envejecimiento hacen que el diagnóstico de sus necesidades se convierta en vital a la hora de planificar toda una línea de actuaciones a nivel regional y local ordenadas a revertir la situación: El libro ofrece al lector un análisis detallado de los problemas y propone soluciones atentas a la diferente dimensión de los municipios y las demandas concretas de los distintos colectivos en aspectos relacionados con el catálogo de servicios sociales existentes y el requerido, la sostenibilidad y habitabilidad del entorno y las medidas destinadas a mejorar la atención sanitaria y promover la salud.

DIRECTOR

Juan José Fernández Domínguez

COORDINADORA

Henar Álvarez Cuesta

AUTORES

Agra Viforcós, Beatriz; Álvarez Cuesta, Henar; Casares Marcos, Anabelén; Fernández De Gatta Sán-chez, Dionisio; Fernández Fernández, Roberto; Fernández-Costales Muñiz, Javier; González Bus-tos, M.^a Ángeles; González Iglesias, Miguel Ángel; Martínez Barroso, M.^a de los Reyes; Megino Fernández, Diego; Quintana López, Tomás; Quirós Hidalgo, José Gustavo; Rodríguez Escanciano, Susana y Tascón López, Rodrigo

PVP: 30,00 €

ISBN: 978-84-1194-058-0



9 788411 940580