

La gestión de servicios públicos en pequeños municipios. Gobernanza multinivel

María Camino de Celis García
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) - Universitat de Valencia
madece@alumni.uv.es

Resumen:

Los pequeños municipios tienen menores capacidades de gestión de sus propios asuntos que los medianos y grandes, lo que podría debilitar el principio constitucional de autonomía local. Sin embargo, que tengan menores capacidades de gestión no significa que, en cada pequeño municipio, no se presten los servicios públicos locales, al menos los mínimos, de acuerdo con el marco normativo de competencias municipales. Para ello existen diferentes tipologías de entidades locales en el territorio español, formuladas en base a relaciones de colaboración y cooperación entre diferentes niveles de administración, con un entramado institucional que genera un entramado de gobernanza multinivel.

Nota bibliográfica:

Doctoranda del programa de doctorado de Desarrollo local y cooperación internacional del IIDL, Universitat de Valencia. Graduada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Máster en Cooperación para el desarrollo (UNED). Licenciada en Ciencias Económicas, especialidad economía regional y urbana, por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

Palabras clave:

Planta local, Relaciones interadministrativas, Colaboración, Cooperación, Coordinación

Contenido:

1. Introducción. 2. La gestión de servicios públicos en pequeños municipios. 2.1 Marco normativo y políticas públicas. 2.2 Estatuto básico para pequeños municipios. 2.3 Fusión de municipios. 3. Colaboración, cooperación y coordinación intermunicipal. 3.1. Gobernanza multinivel. 3.2 Relaciones e instrumentos de cooperación. 4. Conclusiones. 5. Referencias.

1. Introducción

La realidad del municipalismo español está definida por la presencia de muchos pequeños municipios en zonas rurales. Con datos al 1 de enero de 2023, la mitad de los municipios en España son muy pequeños (menos de 500 habitantes) y el 84% son pequeños (menos de 5.000 habitantes), en los que solo habitan el 1,5% y el 12% de la población, respectivamente. Para la prestación de los servicios públicos locales, al menos los mínimos, que competen a estos pequeños municipios, existen variadas muestras de colaboración y cooperación, y fórmulas de gestión directa o compartidas de competencias municipales, que giran en torno a un sistema de relaciones intermunicipales.

A través de la colaboración, la cooperación y la coordinación, se pretende acomodar el sistema de relaciones interadministrativas a la realidad del municipalismo español. Las muestras de colaboración y cooperación se definen como un sistema que conecta entre sí las diversas estructuras territoriales en las que se organiza el Estado. Se da la circunstancia de que los objetivos de la cooperación coinciden, en la mayor parte de los casos, con la organización territorial en diferentes administraciones públicas (Salvador, 2007). Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, la coordinación supone que la entidad que coordina tiene ciertos poderes de liderazgo sobre la entidad coordinada, mientras que la cooperación es más voluntaria, e implica mayor igualdad institucional (Franco y Zafra, 2022).

Las entidades locales se conforman como piezas permanentes de política y administración en España y en la mayoría de los países europeos desde el siglo XIX, manteniendo sus funciones en la prestación de servicios propios del modelo liberal y consolidando sus posiciones como instituciones de referencia y de legitimidad del sistema político en el siglo XX (Pastorino, 2019). En los últimos años, las entidades locales han asumido un mayor protagonismo en las políticas de fomento económico y de cohesión territorial, si bien, de forma paralela, se han puesto de manifiesto numerosas dificultades de este nivel de gobierno, especialmente en los pequeños municipios (Martín Cubas, 2010).

En este contexto, el objetivo principal de este trabajo es analizar la prestación de servicios públicos en pequeños municipios con menores capacidades de gestión, con el foco en las cuestiones supramunicipales y las fórmulas de colaboración, cooperación y coordinación, que tienen en común la no alteración del sistema general de distribución de competencias. Para ello se emplea una metodología descriptiva, basada en un análisis textual del estado de la cuestión, y que utiliza principalmente una revisión de la normativa local aplicada, y un estudio documental de literatura específica. Para el análisis de las relaciones de colaboración y cooperación, se utilizan cuatro perspectivas clásicas del estudio del gobierno local con respecto a otros niveles de gobierno.

2. La gestión de servicios públicos en pequeños municipios

Servicios públicos son aquellas actuaciones y funciones administrativas relacionadas con ámbitos prestacionales de las diversas administraciones, un concepto que no ha dejado de progresar desde su origen hace dos siglos. Los poderes públicos, incluidos los locales, son responsables de facilitar a los ciudadanos bienes o servicios importantes para ellos. No obstante, los pequeños municipios presentan serias dificultades para desarrollar dicha gestión, por sus menores capacidades. Es por ello que requieren de la colaboración y la cooperación de entidades locales supramunicipales, sea por parte de las diputaciones provinciales, sea por otras entidades como comarcas, mancomunidades, etc. para la gestión de servicios públicos (García Rubio, 2011).

En estas dificultades de los pequeños municipios para la prestación de los servicios básicos a los ciudadanos hay que valorar, además de la dimensión, otras circunstancias como son la dispersión territorial con numerosos núcleos de población separados; la baja densidad de población o el progresivo envejecimiento de sus habitantes. Además se debe considerar que existe una enorme desigualdad entre comunidades autónomas pues no todas tienen un nivel importante de pequeños municipios (Carbonell, 2021).

En definitiva, en el ámbito municipal, la prestación de servicios públicos es una de las principales funciones de la administración local, de acuerdo con el marco normativo de competencias municipales. Sin embargo, los pequeños municipios, sobre todo en zonas rurales de la España despoblada, tienen menores capacidades de gestión de sus propios asuntos que los medianos y grandes, lo que no significa que en cada pequeño municipio no se presten los servicios públicos locales, al menos los mínimos. De ello se encargan diferentes entidades locales supramunicipales, con diversos modelos de colaboración y cooperación intermunicipal, definidos por la legislación estatal o autonómica.

Los elementos de un municipio son territorio, población y organización. En zonas rurales donde la población es escasa (baja densidad) y las organizaciones locales son más débiles, la asociación de territorios en cualquier tipo de agregación municipal basada en relaciones de colaboración y cooperación en entidades locales supramunicipales, o incluso en una fusión de municipios (no siempre lo más deseable), supone no solo unificar territorio sino también población y organización como una oportunidad para fortalecer la administración local.

2.1 Marco normativo y políticas públicas

Como norma institucional básica de las entidades locales, fue aprobada la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (LRBRL) definida para tratar de delimitar su espacio y su papel en el seno del orden constituido (lo más parecido a un estatuto municipal). Dicha ley ha sido sucesivamente reformada, siendo las de mayor calado normativo la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local (LMGL) y, sobre todo, la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Respecto de pequeños municipios de zonas rurales, el marco normativo territorial en España es muy complejo y las referencias a la ordenación de las áreas rurales de baja densidad de

población son escasas (Molina y Martínez, 2014). La propuesta jurídico-administrativa del territorio presenta menciones bastante limitadas a los espacios rurales de baja densidad, tanto en la normativa como en los instrumentos generales de ordenación territorial, sobre todo si se compara con su importancia territorial y con los problemas que les conciernen (despoblación, desarrollo local, prestación de servicios básicos en pequeños municipios, etc.).

No obstante, en la última década estos temas han entrado en la agenda política. El debate gira en torno al mecanismo rural de garantía (*rural proofing*), como herramienta que permite impulsar el mundo rural. El objetivo principal del mecanismo rural de garantía es analizar normativas y políticas públicas desde una perspectiva rural *ex ante* para que, cuando entren en vigor, tengan un impacto positivo en cuestiones económicas, sociales y demográficas para zonas rurales, mitigando las desigualdades que existen entre el mundo rural y el urbano. Mientras que en el ámbito internacional existen varios ejemplos de mecanismos rurales de garantía (como experiencias positivas no siempre exitosas), en España todavía no hay experiencias (Picón, 2023), salvo la mención en la ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, que incorpora la evaluación de los efectos territoriales, sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas (siendo este un proceso *ex post*), y que ha generado numerosas expectativas. Otras referencias a nivel autonómico son el Informe de impacto demográfico de la ley 2/2021 de Castilla-La Mancha; o el Informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial de la ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana. Se mantiene la esperanza en el impulso que pueda llegar desde la Unión Europea, desde la perspectiva del programa “Legislar mejor” que menciona la inclusión de dicho mecanismo (Esparcia, 2023, Congreso despoblación).

El régimen jurídico y organizativo de los municipios en España se ha caracterizado en los últimos dos siglos por su excesiva uniformidad ignorando hasta las últimas reformas que no podían ser iguales los problemas de los pequeños, de los medianos y de los grandes municipios (Salvador 2008, en Pavani y Pegoraro, 2008). El modelo de organización local actual genera disfuncionalidades al estar basado en el supuesto de que los pequeños municipios pueden ejercer competencias numerosas y relevantes (Velasco, 2012). La base del problema está en considerar de forma uniforme el concepto de autonomía local, lo que ha llevado a asignar competencias similares a municipios con capacidades y dimensiones diferentes. El problema no es tanto que existan pequeños municipios como que se asignen competencias y servicios de forma desproporcionada a municipios, a priori, con escasas capacidades de gestión (Ferreira, 2006). En la misma línea se plantea que “aceptar estos municipios con poca población, cuya naturaleza jurídica sería la misma que los principales municipios del país, hace saltar por los aires una determinada concepción de la autonomía local que ha terminado por imponerse” (Carbonell, 2021).

Por lo que se refiere a la existencia dentro de cada comunidad autónoma de pequeños, medianos y grandes municipios, se entiende como un obstáculo que se puede superar mediante la aplicación del principio de diferenciación (como hace el Estatuto de la Comunidad Valenciana en su art. 64, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal) en el momento de asignar competencias a las entidades locales. Esta

asignación no puede ser homogénea sino que se tienen que tener en cuenta por un lado, el interés del municipio para asumir determinadas competencias, en atención a las necesidades de sus ciudadanos, y por otro, la capacidad de gobierno y administración del municipio para gestionar la competencia que quiere asumir. Parece que el elemento más relevante para determinar la capacidad de gestión de los municipios está definida por su dimensión geopoblacional (Arias, 2015).

Respecto de la redefinición de las políticas públicas locales, se dan las condiciones para que la aportación de los municipios en cuestiones de agenda pública sea más relevante. En concreto, la puesta en valor del territorio, la fragmentación social, la recuperación de identidades colectivas, la descentralización de los núcleos urbanos y las formas de gobernanza multinivel hacen más complejas las agendas públicas, con roles estratégicos de política pública, estilos de gobierno local relacional, confluencias intergubernamentales y ciudadanas (Brugué y Gomá, 1998).

Mención especial merecen las políticas de ordenación territorial. En el sentido de abordar el proceso estructural de reconfiguración del sistema de poblamiento por parte de las administraciones públicas. Son dos los debilitamientos importantes: el de los pequeños municipios en todo el país, que puede dificultar la continuidad de muchos de ellos, y el de una parte de los municipios con funciones cabecera para la prestación de servicios de la España despoblada, que pueden ser pequeños y medianos municipios, y que constituyen el pilar fundamental de apoyo de zonas rurales (Esparcia, 2021).

2.2 Estatuto básico para pequeños municipios

Una solución a la problemática situación de los pequeños municipios consiste en atribuir o transferir competencias autonómicas únicamente a municipios medianos y grandes (20.000 habitantes es una referencia frecuente en derecho comparado) y a las entidades locales supramunicipales (provincias, comarcas). De esta forma, y a diferencia del sistema general de la LRBRL, los pequeños municipios no recibirían nuevas competencias sino que éstas se atribuirían o transferirían directamente a las entidades locales intermedias (Velasco, 2012). Otra forma de plantear la cuestión es tomar como referencia las necesidades básicas que tienen las poblaciones y, teniendo en cuenta las capacidades de gestión, configurar a medida los municipios, su autonomía y su administración municipal (Carbonell, 2021). Se trata de simplificar tanto organizaciones como procedimientos locales, de adecuar el nivel y las características de los servicios a prestar por los diferentes tipos de entidades locales, y también de ahondar en la calidad democrática y avanzar en la participación ciudadana (Almeida, 2023). En definitiva, parece necesario, e incluso viable, el establecimiento de diferentes regímenes competenciales de los municipios, según su mayor o menor capacidad organizativa o volumen de población (Arias, 2015).

En este sentido, se planteó la redacción de un Estatuto básico de pequeños municipios como primera medida del punto 10, dedicado a las reformas normativas e institucionales en el marco de las 130 medidas frente al reto demográfico, aprobadas en 2021 dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que orientan la acción de gobierno hacia

aquellos espacios más afectados por la desigualdad territorial: los pequeños municipios y las áreas rurales. Con esta medida se trataba de contribuir a la fijación de la población en el territorio; disponer de sistemas de gobernanza que garanticen el funcionamiento democrático de sus instituciones; y favorecer una prestación de los servicios públicos locales que aseguren una adecuada calidad de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia.

De acuerdo con el anteproyecto presentado en 2022 del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población (como reforma de la LRBRL), se incrementaba el papel de las diputaciones provinciales en la implementación de mecanismos digitales para la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos locales, e impulsaba la participación ciudadana. Principios informadores de esta reforma eran el servicio efectivo a la ciudadanía; la simplificación organizativa y procedimental; la gobernanza multinivel; la diferenciación (trato diferenciado en el ámbito competencial en favor de estos municipios por exigencias del principio de equidad); y la colaboración en la asistencia a estos municipios. Como medidas de actuación: una revisión periódica de procedimientos para su simplificación y disminución burocrática; un refuerzo de la colaboración y cooperación interadministrativa; y un impulso a la administración electrónica. Se incorporan instrumentos de cogobernanza y se garantiza la prestación de servicios públicos de calidad en estos municipios (MPT, 2022).

A finales de 2023, el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, con muchas reformas e innovaciones legislativas, incluye una modificación parcial de la LRBRL que no es de gran calado. “Se cambia el régimen del padrón municipal (nuevos arts. 16 y 17.3 y 4) e introduce regulaciones poco trascendentes: sobre el régimen de atribución de competencias a los municipios (nuevo art. 25.6); sobre la nueva “gestión colaborativa” de servicios en municipios de menos de 20.000 habitantes (nuevo art. 28), que *prima facie* parece trasunto del fallido borrador de anteproyecto de ley de pequeños municipios y en riesgo de despoblación; y algunas previsiones (nuevo art. 70 *quáter*) sobre acceso digital a servicios públicos” (Velasco, 2023 Blog).

Este art. 25.6 LRBRL introduce una base de diferenciación (previa) en la asignación de competencias a los municipios, en términos de ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local. Y exige que se deje constancia de tal ponderación en el instrumento en el que se realice la atribución de competencias, sea en su parte expositiva o sea en la memoria justificativa pertinente. Por su parte, el nuevo art. 28 LRBRL posibilita el establecimiento de sistemas de gestión colaborativa en municipios concretos de menos de 20.000 habitantes, con el objetivo de garantizar recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales. Se trata de realizar una prestación de calidad de los servicios públicos mínimos, financieramente sostenible con medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantizar la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de mantener un personal municipal en común con otra u otras entidades; y, en general, de fomentar un desarrollo local, económico y social, de los municipios (texto consolidado LRBRL, consulta abril 2024).

El planteamiento de reformar la LRBRL por parte del legislador estatal, al objeto de incorporar un nuevo título que regule un estatuto básico para los pequeños municipios, podría

tener mayor ambición y acometer una legislación básica de régimen local, siempre que se consiga el consenso que una ley de tanta trascendencia requiere, algo difícil con la actual composición parlamentaria y quizá, teniendo en cuenta las leyes aprobadas en los últimos tiempos, sea mejor así (Carbonell, 2023). No obstante, queda abierta la esperanza a futuro de retomar el borrador de proyecto de ley existente y, con las pertinentes reformas, aprobar una normativa específica y adecuada para los pequeños municipios con menores capacidades de gestión, desde el planteamiento y la resolución de la problemática real de su día a día en la administración local.

2.3 Fusión de municipios

La fusión de municipios está prevista en el art. 13 LRBRL e incentivada por la LRSAL, si bien con un proceso complejo que no lo hace fácil, y menos para municipios pequeños con menores capacidades de gestión, de ahí que a pesar de estar previsto en la norma apenas se haya utilizado. La iniciativa tiene que partir de los propios ayuntamientos a fusionar, que tiene que ser aprobada por los plenos. A continuación se espera por un dictamen del Consejo de Estado y de un informe favorable de la administración que presta los servicios locales por falta de capacidades y ejerza la tutela financiera (diputación provincial, una mancomunidad, u otro...). Se tendría que hacer una consulta pública a través de un proceso de participación ciudadana para que opinen los vecinos (no obligatorio). Como las competencias de ordenación territorial y de administración local están transferidas a las comunidades autónomas, son los gobiernos autónomos los que tienen la competencia para aceptar y aprobar la fusión de municipios y/o cualquier alternativa de agregación de municipios (texto consolidado LRBRL, consulta abril 2024).

Las comunidades autónomas (o incluso el Estado en determinadas circunstancias) podrían haber iniciado un proceso de agregación municipal a fin de diseñar ámbitos territoriales, en principio, más racionales. Sin embargo, cuando desde alguna administración se ha intentado llevar a cabo una reforma para fusionar municipios, el resultado no ha sido el esperado debido a la contestación de los municipios implicados. Aunque la mayoría de gobernantes, de cualquier signo, acepta que la dispersión del mapa municipal actual es un problema, nadie se atreve a implementar una reforma en este sentido, entre otras razones de peso, por el precio político que esto le podría suponer (Membrado *et al*, 2023).

Aparte de las reformas jurídicas del siglo XIX que redujeron significativamente el número de municipios, y la realizada en los años 60-70 del siglo pasado, más recientemente (desde 2001) en España solo se han registrado dos fusiones de municipios, las dos en Galicia, mientras que se han inscrito 26 segregaciones de núcleos de población en diferentes lugares de España, principalmente en la costa. Las dos fusiones registradas son una en 2013 (Oza dos Ríos y Cesuras dieron lugar a Oza-Cesuras en A Coruña, que sumaron los 3.000 y 2.000 habitantes que ambas tenían), y otra en 2017 (Cerdedo y Cotobade dieron lugar a Cerdedo-Cotobade en Pontevedra, y sumaron 1.800 y 4.200 habitantes).

En 2021 se inició el proceso de fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena en Badajoz, que, tras su aprobación en sendos plenos municipales y consultas populares, se convertirá en

el tercer municipio más grande de la región, superando a Mérida, con una población de unos 64.000 habitantes. No exento de dificultades, el proceso legal para la fusión completa, que culminará en 2027, está siendo coordinado por ambos ayuntamientos con la colaboración de la Mancomunidad de Municipios Don Benito-Villanueva, la Junta de Extremadura, la Diputación Provincial de Badajoz y la Delegación del Gobierno en Extremadura.

Adicionalmente, en 2024 se ha inscrito un nuevo municipio en Bizkaia, fruto del acuerdo de alteración del término municipal de Galdakao y de creación del municipio de Usansolo, que no fue autorizado por no alcanzar los 5.000 habitantes que exigía la ley desde la reforma de la LRSAL. Pero la modificación del art. 13.2 por el RD 6/2023 cambió la situación al rebajarse a 4.000 habitantes, por lo que se ha inscrito Usansolo en el Registro de Entidades Locales¹. De esta forma el número de municipios en España pasa a ser de 8.132.

Los pequeños municipios no se están acogiendo a los incentivos de la LRSAL. Aparte de las cuestiones políticas mencionadas, algunas de las razones podrían estar en el sentimiento de identidad y el arraigo, un concepto fundamental en nuestro país y en sus formas de relacionarse con las identidades colectivas y las pertenencias más cercanas definidas en el libro *La España en la que nunca pasa nada*. Fruto de la historia y de los diferentes factores que la han determinado, en España la gente es muy de su ciudad, de su pueblo, de su zona, de su provincia o de su región. Las identidades colectivas se conservan y transmiten de generación en generación, pero incluso la creación del Estado de las autonomías han generado sus propios esquemas de identidad. El concepto de arraigo puede ser determinante para mantener el vínculo entre localidades de origen y sus territorios (Andrés Cabello, 2021).

No obstante, no todo pasa necesariamente por la reducción en el número de entidades, y existen en la legislación española fórmulas de colaboración y cooperación con cesión de competencias que, bien aplicadas, contribuirían a una gestión más eficaz del territorio y, sobre todo, de los espacios rurales con cuentan con muchos municipios de muy pequeño tamaño (Esparcia, 2021). La delimitación de unidades de gestión intermedia entre el municipio y la provincia resulta clave para dar respuesta a problemáticas locales (de Cos y Martínez, 2007).

3. Colaboración, cooperación y coordinación intermunicipal

A través de la colaboración, la cooperación y la coordinación, se pretende acomodar el sistema de relaciones interadministrativas a la realidad del municipalismo español, atendiendo por igual las competencias que tienen reconocidas las diferentes organizaciones territoriales (Salvador, 2007). Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, la coordinación supone que la entidad que coordina tiene ciertos poderes de liderazgo sobre la entidad coordinada, mientras que la cooperación es más voluntaria, e implica mayor igualdad institucional (Franco y Zafra, 2022).

Según literatura recogida, “algunos de los factores que favorecen la asociación de municipios son: las limitaciones financieras, la generación de economías de escala, la búsqueda de la

¹<https://www.idluam.org/blog/inscrito-usansolo-como-nuevo-municipio-de-bizkaia-en-el-registro-de-entidades-locales/>

profesionalización en la gerencia y el tratarse de pequeños municipios. Por contra, los elementos que obstaculizan la cooperación son los costes de transacción, la heterogeneidad étnica de los municipios, la riqueza de la comunidad o las diferencias políticas” (Gomis, 2017).

La cooperación interadministrativa ha sido configurada por la doctrina clásica como un supuesto de intervención competencial, en plano de igualdad, en relación con las distintas administraciones concurrentes de modo que ninguna de ellas pueda imponer a la otra una determinada conducta ni exigir concretos resultados. Frente a las relaciones de cooperación, la coordinación interadministrativa supone una posición de primacía o ejercicio de una función de dirección de una administración sobre otra u otras (Fernández-Figueroa y Montoya, 2019). En muchos casos la cooperación ha sido una fórmula para evitar o complementar las privatizaciones en búsqueda de ahorro presupuestario, mientras que en otros ha sido la vía para responder a la fragmentación municipal (Gomis, 2017).

3.1 Gobernanza multinivel

Dado que son las comunidades autónomas las que tienen la potestad sobre estrategias y políticas de ordenación del territorio, y en el ámbito local, existen diferentes modelos institucionales para las relaciones de colaboración, cooperación o coordinación que han creado un entramado institucional para la prestación de servicios públicos locales que genera un entramado de gobernanza multinivel.

Así, las comunidades autónomas han ido implantando sus propias organizaciones territoriales e incluso Aragón, Cataluña, Castilla y León (solo para el Bierzo) y el País Vasco (solo para el territorio histórico de Álava) han establecido sistemas de entidades locales de segundo grado no provinciales (comarcas) compatibilizando con las diputaciones, de forma voluntaria en unos supuestos y forzado por el TC en Cataluña. Como parte esencial de su autonomía, las comunidades autónomas se han dotado de su propia organización territorial, adaptándose en unos casos a la estructura previa de las provincias u obviando esta, total o parcialmente en otras, como manifestación inherente a su potestad de organización (García Rubio, 2017).

Se distinguen diversas formas de gobernanza, según dimensiones: a) vertical/ multinivel, que respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de acuerdo con las competencias y recursos disponibles (la cuestión crucial no es tanto quién gobierna, quién tiene los recursos, sino cómo lograr una gobernabilidad eficiente y que las políticas consigan sus objetivos); b) horizontal (coordinación entre políticas sectoriales y entre territorios –cooperación territorial– para dotarlas de la coherencia necesaria); c) de participación/ democracia deliberativa eficiente que conduzca a una gobernabilidad real, a un verdadero estado de derecho, donde la transparencia y la rendición de cuentas a los usuarios (mediante los pertinentes sistemas de evaluación y seguimientos de actuaciones) pasen a ser principios elementales e ineludibles (Farinós, 2015).

En este sentido se considera necesaria una gobernanza multinivel de cooperación y coordinación en el ámbito local, esto es, por medio de las entidades locales de los diferentes

niveles de administración, como coordinación entre gobiernos (integración vertical) y entre políticas públicas sectoriales (integración horizontal).

3.2 Relaciones e instrumentos de cooperación

Para analizar la cooperación supramunicipal, se utilizan cuatro perspectivas clásicas en el estudio del gobierno local con respecto a otros niveles de gobierno, para lo que se han utilizado los enfoques teóricos definidos por Navarro y Ramírez (2002): legal-institucional, político, administrativo y económico.

- La perspectiva legal-institucional parte de una visión más jurídica del gobierno local, como unidad territorial que forma parte del conjunto del Estado y el reconocimiento político-institucional de la autoridad local. El principal elemento es el reconocimiento constitucional de la autonomía local como principio fundamental de las relaciones intermunicipales.

- La perspectiva política orienta su visión hacia la dinámica de intercambio político que caracteriza la distribución del poder. Resalta la relevancia del gobierno local como actor político.

- La perspectiva administrativa se refiere a las relaciones entre aparatos administrativos de las diferentes entidades locales, sobre todo, al reparto de competencias y a las normas que regulan la capacidad financiera de los municipios, en concreto a la forma en la que el ordenamiento regula los ingresos y gastos de las haciendas locales con respecto a otras (nacionales y autonómicas).

- La perspectiva económica se orienta hacia posiciones relativas a las funciones municipales en cuanto a fomento económico, servicios sociales y desarrollo local.

Además en el ámbito supramunicipal, se reconocen tanto funciones particulares que necesitan una entidad supramunicipal o coordinadora de los intereses; como cuestiones que solicitan cooperación o colaboración interadministrativa entre diversos municipios, para aceptar competencias que pequeños municipios no pueden asumir su escaso tamaño, o porque es imprescindible la cooperación interadministrativa (García Rubio, 2011).

La atribución de competencias a los distintos niveles de las administraciones públicas establecida en la normativa vigente exige la colaboración entre éstas con el fin de evitar duplicidades en la prestación de los servicios públicos, cuestión imprescindible en una organización administrativa eficiente (Herrero *et al*, 2011). Se trata de dar respuesta desde cada territorio, pero para ello son necesarios entes supraterritoriales

Respecto de los instrumentos de cooperación, actualmente, los mecanismos de colaboración y cooperación entre el Estado y las entidades locales se vinculan a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en su condición de asociación representativa (MPT, 2023); de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), órgano permanente que canaliza las relaciones de colaboración; y de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales (CSAL), presidida por el ministerio de Hacienda que integra también a consejeros responsables de la

administración local en cada comunidad autónoma y representantes de la FEMP (Pastorino, 2019).

En abril de 2024 se ha constituido una Comisión de municipios de menor población en la sede de la FEMP, que representa al 80% de los municipios de España. Sus objetivos son dar voz a todo el territorio y trabajar para que haya una igualdad de derechos y oportunidades.

La CNAL es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local, creada en base a lo dispuesto en la LRBRL (art. 117-119). Se integra orgánica y funcionalmente en el ministerio de Hacienda, y está compuesta por el mismo número de representantes de ambas administraciones, si bien a las reuniones de la Comisión podrán asistir también representantes de las comunidades autónomas y de la FEMP.

Los instrumentos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas son la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, los convenios de colaboración, y la cooperación más fundamental por la que el Estado realiza la aportación financiera necesaria para el desarrollo de políticas de competencias transferidas a las comunidades autónomas.

Por su parte, la colaboración entre comunidades autónomas y entidades locales conlleva, en ocasiones, la creación de entidades con personalidad jurídica propia para realizar una determinada actividad de interés general. Las figuras más comunes diseñadas y creadas para la prestación conjunta de servicios públicos son las sociedades mercantiles, las fundaciones y, principalmente, los consorcios (Herrero *et al*, 2011). La cooperación entre comunidades autónomas y entidades locales está regulada por el art. 57 LRBRL, en materia económica, técnica o administrativa para servicios locales o asuntos de interés general. Se trata de una cooperación de carácter voluntario, desarrollada bajo formas de consorcios o convenios administrativos. Cada acuerdo de cooperación formalizado por cada administración se comunica a otras que, a efectos de mantener una recíproca y constante información (texto integrado LRBRL, consulta abril 2024).

Entre provincias y municipios, la coordinación y cooperación se acomodan a las relaciones institucionales. Las competencias provinciales, de carácter más funcional, se planifican de acuerdo a las competencias municipales, bien dando asistencia necesaria para dotar de la capacidad de gestión siguiendo el principio de subsidiariedad, bien para coordinarlas y así garantizar que se presten los servicios municipales (al menos los mínimos). Parece que la LRBRL diferencia cooperación y asistencia, pero lo cierto es que la diputación no coopera con los municipios para conseguir una meta conjunta, sino que los asiste para que las menores capacidades de gestión de los pequeños municipios no suponga que no se ejercen las competencias de su titularidad (Franco y Zafra, 2022).

En este sentido, las diputaciones provinciales tienen competencia para elaborar y regular planes provinciales, sin posibilidad de disgregación, sobre todo porque el art. 4 LRBRL reconoce a las diputaciones potestades reglamentarias y de autoorganización. Esto implica que dispone de los elementos de planificación necesarios (Fernández-Figueroa y Montoya, 2019). Y están obligadas a gobernar con los municipios, atendiendo las solicitudes municipales de asistencia. Si bien la LRBRL no precisa cuando procede la asistencia y

cuando la coordinación, esta imprecisión no impide que la provincia coordine a los municipios de la misma forma que lo hace las comunidades autónomas a las provincias. En la elaboración de los planes, la provincia debe contar con la participación municipal y atender las prioridades fijadas desde los municipios (Franco y Zafra, 2022).

Finalmente, los ciudadanos forman parte del sistema de relaciones intermunicipales, reflejo de la importancia que tienen y que les concede la última revisión del RD 6/2023 a la ley 7/1895. En el nuevo art. 70 *quáter* se especifica que este portal deberá publicar la información que el ayuntamiento considere adecuada con ese objetivo 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 (texto consolidado LRBRL, consulta abril 2024). Se reconoce así la creciente significación de los ciudadanos en el entramado de la gobernanza multinivel.

4. Conclusiones

La prestación de servicios públicos es una de las principales funciones de la administración local, de acuerdo con el marco normativo de competencias municipales. Sin embargo, los pequeños municipios, sobre todo en zonas rurales de la España despoblada, tienen menores capacidades de gestión de sus propios asuntos que los mayores.

Un problema es la consideración uniforme de la autonomía local, que ha llevado a atribuir competencias similares a municipios diferentes en cuanto a capacidades y dimensiones. La cuestión no está tanto en la existencia de municipios de reducidas dimensiones como en una atribución desproporcionada de competencias y servicios a pequeños municipios que, a priori cuentan con menores capacidades de gestión.

Para solventar esta cuestión se ha planteado un Estatuto básico de pequeños municipios y en riesgo de despoblación que, de momento, se ha limitado a introducir sistemas de gestión colaborativa con la finalidad de garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales. También se ha propuesto de forma reiterada, como solución alternativa a la cuestión del reducido tamaño de una parte importante de la planta local, la fusión de municipios prevista en la normativa vigente como actuación de carácter voluntario, lo que ha llevado a tener muy escasa acogida. No obstante, no parece necesario reducir el número de entidades en tanto existen, en la legislación española, fórmulas de cooperación y de cesión de competencias que, bien aplicadas, contribuyen a gestionar de forma más eficaz el territorio y, sobre todo, los espacios rurales con pequeños municipios.

Las relaciones de colaboración y cooperación tienen en común la no alteración del sistema general de distribución de competencias. Mediante estas relaciones se busca flexibilizar el sistema interadministrativo local, respetando y cohesionando el ejercicio de las competencias que, como propias, tienen reconocidas las diferentes entidades locales supramunicipales (sean diputaciones provinciales, sean comarcas o mancomunidades), definidas por la legislación estatal o autonómica.

No se puede confundir gobierno local con la prestación de servicios públicos como principal función de la administración local, de acuerdo con el marco normativo de competencias municipales según tamaño de población. El principio constitucional de autonomía local significa capacidad de autogobierno, y entra en el ámbito de la política, mientras que la prestación de servicios lo hace en el ámbito de la gestión. En este contexto, que los pequeños municipios tengan menores capacidades de gestión no significa que, en cada pequeño municipio, se pierda la autonomía de gobierno y no se presten servicios públicos locales, al menos los mínimos. De ello se encargan las mencionadas entidades locales supramunicipales.

Así, estas relaciones de colaboración y cooperación que se establecen entre los diferentes niveles de las administraciones que intervienen en el ámbito local, esto es, entre las diversas entidades locales supramunicipales (diputación provincial, comarca, mancomunidades, etc.), moldean un entramado institucional que genera un entramado de gobernanza multinivel.

5. Referencias

- Almeida Cerredá, M. (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: Justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, doi:10.24965/reala.11203
- Andrés Cabello, S. (2021). *La España en la que nunca pasa nada. Periferias, territorios intermedios y ciudades pequeñas y medianas*. Ediciones Akal.
- Arias Martínez, M. A. (2015). La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: Del pacto local a la recentralización competencial. *Revista General de Derecho Administrativo*, (40)
- Atlas Nacional de España (2017, 2018). Instituto Geográfico Nacional. Consulta 2024
- Brugué, Q., & Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Carbonell Porrás, E. (2021a). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (15) doi:10.24965/reala.i15.10922
- Carbonell Porrás, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, doi:10.24965/reala.11192
- de Cos Guerra, O., & Martín Latorre, E. (2007). Evaluación multicriterio y delimitación de espacios funcionales: Aplicación SIG para la definición de mapas comarcales. *GeoFocus*, (7), 256-280.
- Esparcia Pérez, J. (2021). La despoblación en España y su dimensión territorial: ¿hacia la reconfiguración -estructural- del sistema de poblamiento? *XXVII Congreso de la Asociación Española de Geografía*.

- Farinós Dasí, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. un intento de aproximación fronteriza. *Desarrollo Regional Em Debate*,
- Fernández-Figueroa Guerrero, F., & Montoya Vilches, J. C. (2019). *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones* Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Ferreira, A. X. (2006). La cooperación municipal en España: Los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español. *Urban Public Economics Review*, (6), 69-88. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50400603>
- Franco Jiménez, T., & Zafra Víctor, M. (2022). La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la ley de bases de régimen local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, doi:10.24965/reala.i17.11058
- García Rubio, F. (2011). *La organización administrativa de las fórmulas de gestión directa de los servicios públicos locales* (Primera ed.) El consultor de los ayuntamientos (La Ley).
- García Rubio, F. (2017). La articulación de un nivel local supramunicipal y la administración periférica de las comunidades autónomas. El conflicto provincias-comarcas y el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales. *Documentación Administrativa, Nueva Época*, (3) doi:<https://doi.org/10.24965/da.v0i3.10378>
- Gomis Fons, A. (2017). Sistemas mediterráneos de cooperación intermunicipal: Las mancomunidades valencianas y las *communautés* francesas. *Revista Digital para estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(92) doi:10.14198/GEOGRA2017.8.92
- Herrero Sánchez, C., de la Fuente Honrubia, A., & Hernández Sánchez, G. (2011). Colaboración entre entidades locales y comunidades autónomas en la prestación de servicios públicos. *Revista Española de Control Externo*, (38)
- Martín Cubas, J. (2010). El gobierno local en la Comunidad Valenciana: Situación y perspectivas de futuro. *Corts. Anuario de Derecho Parlamantario*, (23)
- Membrado Tena, J. C., Martín Cubas, J., Fansa, G., & Hermsilla Pla, J. (2023). Ordenación territorial supramunicipal de tipo bottom-up y top-down en España: El caso valenciano. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (96) doi:10.21138/bage.3251
- Ministerio de Política Territorial (MPT). Consultas 2022 y 2023.
- Molina de la Torre, I., & Martínez Fernández, L. C. (2014). La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica: Una revisión desde la geografía. *Polígonos. Revista de Geografía*,

- Navarro Yáñez, C. J., & Ramírez Pérez, M. A. (2002). *Enfoques para el estudio del gobierno municipal en relación con otros niveles de gobierno* Ciencias de Gobierno.
- Pastorino, A. (2019). *Gobernanza multinivel y entidades locales*. Dykinson.
- Pavani, G., & Pegoraro, L. (2008). *Municipios de occidente. el gobierno local en Europa y en las Américas* Universidad Libre.
- Picón Arranz, A. (2023). Estudio comparado del denominado «Mecanismo rural de garantía». una propuesta para castilla y león. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (20), 124-145. doi:10.24965/reala.11234
- Salvador Crespo, M. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Velasco, F. (2012). Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales. *Anuario de Derecho Municipal*,