

La sostenibilidad de los servicios públicos en pequeños municipios

María Camino de Celis García
Investigadora independiente

Resumen

Los servicios públicos locales en pequeños municipios se garantizan gracias a la existencia de fórmulas de colaboración y cooperación con instituciones supramunicipales, lo que genera un modelo de gobernanza multinivel. Con el objetivo de valorar la sostenibilidad territorial y social de la prestación de estos servicios, los resultados de este trabajo muestran que, con carácter general, los servicios públicos locales mínimos obligatorios llegan a la casi totalidad de la viviendas existentes en los pequeños municipios analizados. No obstante, los servicios públicos asociados al estado de bienestar –educación, sanidad y servicios asistenciales– muestran dificultades para su prestación y mayores desequilibrios territoriales. Dificultades que, unidas a los efectos de los procesos de despoblación de muchos pequeños municipios en España, podrían comprometer la sostenibilidad en la prestación de los servicios públicos.

Nota bibliográfica:

Ex-doctoranda del programa de doctorado de Desarrollo local y cooperación internacional del IIDL, Universidad 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:

Gobernanza multinivel, Cooperación supramunicipal, entidades locales, despoblación

Contenido:

1. Introducción. 2. Sostenibilidad de los servicios públicos locales. 3. Competencias municipales y gobernanza multinivel. 4. Marco metodológico. 5. Resultados del estudio. 6. Conclusiones y propuestas de mejora de gestión pública local. 7. Referencias.

1. Introducción

Los servicios públicos locales comprenden funciones y actuaciones administrativas de las entidades locales, destinadas a gestionar y proporcionar bienes y servicios a la ciudadanía. En pequeños municipios, la prestación de estos servicios públicos se garantiza gracias a la existencia de fórmulas de colaboración y cooperación con instituciones supramunicipales, lo que genera un modelo de gobernanza multinivel.

Por su parte, la sostenibilidad de los servicios públicos en el ámbito local se define como la capacidad de un municipio para garantizar la prestación continua, equitativa y de calidad de sus servicios básicos y esenciales. Este concepto incluye elementos financieros; ambientales y de adaptación al cambio climático; operativos y humanos y; especialmente en pequeños municipios, elementos territoriales y sociales, como son la equidad en el acceso para una población dispersa o envejecida, la cohesión social y la lucha contra la despoblación.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es valorar la sostenibilidad de la prestación de los servicios públicos en pequeños municipios desde un punto de vista territorial y social, evaluando la capacidad del actual modelo competencial y organizativo para garantizar la prestación de los servicios. Todo ello en el marco de la situación de riesgo de despoblación del medio rural, con mayor envejecimiento de la población, muy baja o nula natalidad, y una falta de eficiencia fiscal, que presiona a las entidades locales a hacer más con cada vez menos recursos.

Para ello se ha realizado un análisis de los servicios públicos prestados en una selección de pequeños municipios localizados en cinco comunidades autónomas distintas, en el que se ha aplicado un enfoque multidimensional y se ha utilizado la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (en adelante, EIEL) de 2023. No se trata solo de equilibrar el presupuesto local, sino de garantizar que los servicios sigan existiendo y funcionando adecuadamente para la población rural a medio y largo plazo. En este sentido, se trata de identificar la brecha existente entre los servicios de infraestructura básica y aquellos vinculados al estado del bienestar.

2. Sostenibilidad de los servicios públicos locales

Como ya se ha mencionado, la sostenibilidad de los servicios públicos locales se define como la capacidad de un municipio para garantizar la prestación continua, equitativa y de calidad de sus servicios básicos y esenciales. Un concepto que, entre otros, en pequeños municipios incluye elementos territoriales y sociales, como son la equidad en el acceso para una población dispersa o envejecida, la cohesión social y la lucha contra la despoblación.

En el debate político y académico tradicional, la sostenibilidad se evalúa casi exclusivamente mediante indicadores de eficiencia financiera y presupuestaria, sobre todo tras la reforma del art. 135 de la Constitución Española que consagró el principio de estabilidad presupuestaria, la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante,

LRSAL), reforma de mayor calado de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL). Bajo este paradigma, se considera que un municipio es sostenible si presenta superávit presupuestario, un nivel de endeudamiento controlado y cumple con la regla de gasto. Y más recientemente con indicadores medioambientales y de mitigación/ adaptación al cambio climático.

No obstante, el análisis de la sostenibilidad de los servicios públicos locales en pequeños municipios de este trabajo se realiza desde un punto de vista territorial y social, evaluando la capacidad del actual modelo competencial y organizativo para garantizar la prestación de los servicios y la equidad territorial. Una sostenibilidad que se define como la capacidad real, efectiva y continuada en el tiempo que posee una entidad local para garantizar a sus ciudadanos unos estándares de calidad de vida equiparables a los del medio urbano, independientemente de la rentabilidad económica del servicio.

Además, el riesgo de despoblación en pequeños municipios de zonas rurales dificulta esta sostenibilidad al romper la relación de eficiencia de los servicios públicos. La provisión de un servicio público requiere una infraestructura mínima (una red de agua, un consultorio médico, una escuela, un centro social). Cuando la población de estas zonas cae por debajo de un umbral crítico, el coste por habitante aumenta de forma exponencial. Si las administraciones públicas correspondientes evalúan la continuidad del servicio bajo criterios de mercado o de eficiencia del gasto, la consecuencia inevitable es el desmantelamiento o la centralización de las prestaciones, lo que a su vez acelera el círculo vicioso de la despoblación: la falta de servicios impulsa la salida de población residente y limita la entrada de nuevos pobladores.

3. Competencias municipales y gobernanza multinivel

El legislador estatal establece el núcleo competencial mínimo de obligado cumplimiento para garantizar la autonomía local constitucionalmente reconocida, y recoge en la LRBRL un listado de materias consideradas imprescindibles (arts. 25 y 26 para los municipios y art. 36 para las provincias), pero su concreción definitiva no corresponde a dicha ley sino al legislador sectorial, estatal o autonómico, competente por razón de la materia en los diferentes sectores de la acción pública. Sin embargo, la aplicación práctica del principio de autonomía local presenta asimetrías cuando se analiza desde la escala municipal, caracterizada por una importante fragmentación –la mitad de los municipios españoles no superan los 1.000 habitantes–.

La promoción de actividades y la prestación de los servicios públicos locales, en el ámbito de las competencias propias de las entidades locales (art. 26 LRBRL) se hará conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, previendo la dotación de los recursos necesarios para asegurar su suficiencia financiera y garantizando que no se produzca una atribución de la misma competencia a otra administración pública. La propia ley establece diferencias en los servicios que deben prestar los municipios en función de su población, tal y como se refleja en la tabla 1.

Tabla 1. Servicios públicos a prestar por los municipios en función de su población

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
municipios con población superior a 5.000 habitantes	las anteriores y además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos
municipios con población superior a 20.000 habitantes	las dos anteriores y además: protección civil, 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
municipios con población superior a 50.000 habitantes	las tres anteriores y además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el contenido del art. 26 LRBRL

Como no todos los municipios tienen las mismas capacidades para asumir las competencias propias, la norma (LRBRL) establece que, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios de alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

La coordinación de los servicios municipales entre sí es competencia propia de la diputación o entidad equivalente (art.36 LRBRL), para garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; así como la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; garantizando en todo caso una serie de prestaciones en función de la población de los municipios, como aparece en la tabla 2.

Tabla 2. Servicios públicos a garantizar por la diputación o entidad equivalente

municipios con menos de 1.000 habitantes	secretaría e intervención; servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y fomento o coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial
municipios con menos de 5.000 habitantes	servicios de tratamiento de residuos
municipios con menos de 20.000 habitantes	prevención y extinción de incendios

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el contenido del art. 36 LRBRL

En estos tres puntos, la diputación provincial o entidad equivalente aprueba anualmente un plan de cooperación de obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración participan los municipios de la provincia; asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal mediante fórmulas de asistencia y cooperación municipal; garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los

ayuntamientos; y da soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, o incluso los asume.

De esto se puede inferir dos cuestiones: primera, que las competencias básicas municipales, mínimas y obligatorias que están gestionando los pequeños municipios directamente (aunque para ello cuenten con la asistencia rotativa de un secretario del ayuntamiento), son el cementerio y el padrón municipal (que incluye inscripción en el registro de nacimientos y defunciones y empadronamiento de nuevos vecinos) y, segunda, que la coordinación no es equivalente a prestación, lo que supone que o bien ambas actividades las realiza la misma entidad local supramunicipal o bien se multiplican las entidades locales participantes, las que coordinan y las que asumen la prestación de los servicios públicos locales.

Si bien estas competencias representan el núcleo duro de la habitabilidad, la realidad social del siglo XXI exige que las entidades locales actúen como catalizadores de demandas que van mucho más allá de la mera gestión urbanística o de residuos. El problema radica en que los pequeños municipios carecen de la capacidad técnica, de los recursos humanos especializados (secretarios-interventores compartidos, falta de personal técnico) y de la suficiencia financiera para ejecutar estas competencias de manera autónoma. La economía de escala juega sistemáticamente en contra de las pequeñas poblaciones: el coste unitario de proveer agua potable o recoger la basura en un núcleo disperso de 100 habitantes es exponencialmente superior al de una densa urbe metropolitana.

Dada la dificultad estructural de los pequeños ayuntamientos para actuar de manera aislada, la arquitectura institucional española ha articulado un modelo de gobernanza multinivel, con un sistema donde las responsabilidades, el diseño de políticas y la ejecución de servicios se comparten y coordinan entre diferentes niveles de gobierno (local, provincial, autonómico, nacional y europeo). En pequeños municipios, la garantía de la prestación de los servicios públicos obligatorios y complementarios es viable gracias a un sistema que incluye las fórmulas de colaboración y cooperación con instituciones supramunicipales.

Estructura institucional en el ámbito local

Las principales instituciones españolas en el ámbito local son los municipios y las provincias, entidades locales territoriales, y también otras figuras de entidades locales intermedias como comarcas, mancomunidades, consorcios, etc., A continuación se mencionan las principales instituciones locales en términos de definición, características, fortalezas y debilidades. En algunas comunidades autónomas, las entidades locales de carácter supramunicipal se corresponden con la ordenación territorial mientras que en otras no, según se hayan seguido criterios funcionales o no para ello. Los datos proceden del registro de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial (en adelante, MPT) (consulta, 2023).

El **municipio** es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Son elementos del municipio el territorio, la población y la organización. El municipio tiene los cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Su gobierno recae en el ayuntamiento, formado por el alcalde y los concejales, elegidos estos últimos mediante

sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. En la actualidad en España hay 8.132 municipios.

Las fortalezas del municipio están en su cercanía a los ciudadanos, y en su legitimidad democrática, derivada de la elección directa de los responsables de la gestión pública. Las principales debilidades están en la dimensión, esto es, en el tamaño de la planta local, definida por una importante fragmentación derivada de la herencia del modelo francés y, en consecuencia, en el tamaño de un número importante de municipios, que son pequeños y tienen menores capacidades de gestión.

La **provincia** es una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, como garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y participar en la coordinación de la administración local con la comunidad autónoma y el Estado.

Pero en el estado de las autonomías español, y dada la heterogénea composición y distribución de municipios, la provincia presenta situaciones de manifiesta debilidad. Una de ellas es la inexistencia de un patrón provincial uniforme, con variaciones en comunidades autónomas uniprovinciales, provincias forales y territorios insulares. Otra debilidad está relacionada con la legitimidad democrática de la gestión de políticas locales por parte de las provincias, dado que los ciudadanos eligen directamente a los alcaldes que, a su vez, delegan sus competencias propias a las diputaciones provinciales, en las que no existen cargos electos (Llorente y Molina, 2016).

Actualmente en España hay 50 provincias, cuyos órganos de gobierno y administración están en las diputaciones provinciales. Pero no en todas, dado que las seis comunidades autónomas uniprovinciales asumen las competencias, medios y recursos que corresponden a las diputaciones provinciales, y los cabildos en las comunidades insulares, existiendo uno en cada isla de los archipiélagos balear y canario. Por ello, existen 41 diputaciones provinciales en España, de las que 38 son de régimen común y 3 de régimen foral. No se incluyen como provincias las ciudades autónomas.

La **comarca** es uno de los espacios de más tradición en la geografía española y una realidad territorial que mantiene su vigencia. Su significado está vinculado de manera preferente a la organización político-administrativa del territorio regional, aunque también mantiene su interés como espacio intermedio de análisis territorial (Precedo, 2004). La comarca es una entidad que agrupa varios municipios, creada por decisión de las comunidades autónomas de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos (art.44.1 LRBRL).

Como resultado de diferentes opiniones recogidas en medios de comunicación, en seminarios y conferencias, y en los propios representantes políticos y socioeconómicos, se observan en las comarcas, por un lado, fortalezas: la identidad territorial, los recursos naturales, las iniciativas locales de desarrollo, la contribución al capital social, la gama de proyectos, o el

carácter de cooperación; y por otro lado, debilidades y amenazas: los localismos, la duplicidad de entidades actuantes, y las organizaciones paralelas (Precado, 2004).

En el Registro de entidades locales figuran 83 comarcas reconocidas en España con carácter administrativo: 42 en Cataluña, 33 en Aragón, 7 en el País Vasco para el territorio de Álava, y 1 en Castilla y León para El Bierzo.

La **mancomunidad** es una asociación voluntaria de municipios para la prestación de un servicio determinado. Los municipios tienen reconocido el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios.

Si bien las mancomunidades presentan fortalezas evidentes, no es menos cierto que, según los casos, pueden presentar ciertas debilidades: perfil poco técnico de sus dirigentes, composición numerosa de sus órganos de gobierno, cierta rigidez en su funcionamiento o debilidad financiera (Gomis, 2017), poca uniformidad en cesión de funciones administrativas y escasa eficacia de gobierno (Llorente y Molina, 2016).

A menudo se recurre a la figura alternativa del **consorcio**, caracterizado por tratarse de una asociación local de carácter voluntario y, a la vez, vertical y horizontal en la medida en que puede estar compuesto por organizaciones públicas de diferente tipo (estatal, autonómico, local) y por organizaciones privadas sin ánimo de lucro (Membrado et al, 2023).

En el Registro de entidades locales figuran 975 mancomunidades que agrupan a más de 6.000 municipios, principalmente en las comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, la Comunidad Valenciana, y las comunidades uniprovinciales de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid. También figuran 50 consorcios y otras agrupaciones, más de la mitad en Castilla y León.

Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIMES) son una figura con la que se trata de dar respuesta a la administración descentralizada que se localiza en núcleos de población separados. Aunque estas entidades dejaron de ser entidades locales propias tras la reforma de la LRSAL, el Registro de entidades locales reconoce 3.679 entidades singulares en muchas zonas del territorio español. En formato pedanía, caseríos, parroquias o similar, constituyen el punto más cercano al ciudadano de las políticas locales, y su número aumentaría de forma considerable en un hipotético proceso de fusión generalizada de municipios. Por comunidades, su presencia es mayor en Castilla y León, Cantabria, País Vasco, y Navarra, por la mayor dispersión de su sistema de asentamientos, no tanto en Galicia y Asturias por la agrupación territorial en concellos.

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).

Una gobernanza multinivel que no está exenta de tensiones derivadas de una burocratización excesiva, numerosas duplicidades competenciales o en la dependencia política del municipio con respecto a la asignación de subvenciones de carácter finalista por parte de los entes superiores. No obstante, existe un consenso académico e institucional al respecto que coincide en que, sin esta red de seguridad supramunicipal, se podría producir un colapso prestacional en el medio rural.

4. Marco metodológico

En este trabajo se ha utilizado una metodología descriptiva en un estudio de casos en el que se han definido diversos indicadores relacionados con la gestión de los servicios municipales. Para ello se han empleado dos fuentes: las Cifras oficiales de población de los municipios españoles del INE, para los datos de población del padrón municipal de 2025; y la Encuesta EIEL, para los datos de la prestación de los servicios públicos municipales de 2023.

La Encuesta es un instrumento de análisis cuantitativo y cualitativo de los servicios de competencia municipal elaborado y publicado por la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local del MPT. Y constituye un inventario de ámbito nacional, que tiene como

objetivo conocer la dotación de infraestructuras y equipamientos locales, a fin de poder evaluar sus necesidades, permitir una correcta distribución de los recursos y mejorar la planificación de las inversiones públicas en los municipios. La información de la Encuesta abarca la mayor parte de las competencias municipales reflejadas en la normativa local.

El estudio se ha realizado sobre un conjunto de pequeños municipios seleccionados con criterios de relaciones funcionales, situados en zonas en las que están más presentes los procesos de despoblación y agrupados en cinco casos para cada una de las siguientes comunidades autónomas: La Rioja, Castilla y León (Burgos, Soria), Castilla-La Mancha (Guadalajara), Comunidad Valenciana (Valencia) y Aragón (Zaragoza, Teruel). Este conjunto está formado por 252 pequeños municipios con una población de 61.210 personas, según el censo al 1 enero 2025, y una superficie cercana a los 11.500 km². Mientras que su población empadronada está en los 60 mil habitantes, su población estacional se sitúa por encima de las 192 mil personas, lo que representa 3,1 veces. En los 252 pequeños municipios están edificadas unas 75.500 viviendas, que suponen 1,2 viviendas por cada habitante empadronado, confirmando la importante estacionalidad del parque inmobiliario.

Los datos de organización territorial, población y vivienda de los cinco casos se muestran en la tabla 3, para cada una de las comunidades autónomas de La Rioja, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Aragón.

Tabla 3. Datos de organización territorial, población y vivienda. Comparativa

	INDICADOR	Rioja	CyL	C-LM	Com Val	Aragón
Organización territorial	nº municipios	22	65	64	26	75
	nº núcleos inferiores al mun	19	14	0	0	0
	nº municipios >1.000 hab.	2	2	1	5	3
	nº municipios <100 hab.	15	45	51	1	43
Población y vivienda	nº habitantes (POB 25)	5.725	9.621	7.526	20.242	18.096
	nº viviendas	8.848	14.149	13.789	19.900	18.792
	veces población estacional / empadronada	4,1	3,3	3,5	3,4	2,7
	viviendas / hab.	1,5	1,5	1,8	1,0	1,0

Fuente: elaboración propia con datos de la EIEL 2023, del Registro de entidades locales 2023 y del INE 2025.

Este conjunto se caracteriza por estar situado en la España interior con procesos de despoblación especialmente significativos. Todos los pequeños municipios estudiados tienen una población inferior a los 5.000 habitantes, con un predominio de los más pequeños dentro de esta categoría (el 62% tiene menos de 100 habitantes); registran pérdida de población desde el año 2000 (el 85% pierde población en los últimos 25 años si bien el 43% recupera residentes en los últimos cinco años); y la densidad de población está en torno a los 5 habitantes/km² (el 58% tiene menos de 2,5 hab/km² mientras que en la Comunidad Valenciana se sitúa en 10 hab/km²).

5. Resultados del estudio

Los resultados del análisis de la gestión de los servicios públicos locales en los pequeños municipios estudiados exponen, en primer lugar, un detalle de los servicios públicos locales mínimos obligatorios para los casos de estudio, esto es, servicios de alumbrado público, abastecimiento de agua potable, evacuación y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas (requeridos por la normativa en municipios de hasta 5.000 habitantes).

En la tabla 4 se muestran los valores asignados a cada uno de los indicadores del análisis de los **servicios públicos locales mínimos obligatorios** en los pequeños municipios del alcance, para cada uno de los casos. Se trata de servicios de alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio, evacuación y tratamiento de aguas residuales, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. No se muestra referencia sobre limpieza viaria porque no hay datos en la EIEL.

Tabla 4. Servicios públicos locales mínimos obligatorios prestados en pequeños municipios

SERVICIO	INDICADOR	Rioja	CyL	C-LM	Com Val	Aragón
Alumbrado público	% viviendas con alumbrado	99,6%	99,6%	99,6%	97,7%	99,9%
	% viviendas con ahorro en el alumbrado	8,6%	75,4%	42,8%	56,3%	55,4%
Suministro de agua	% viviendas suministro agua tipo gestión	100% munic	100% mun	100% mun	99,9% mun	100% mun
Alcantarillado	% viviendas con alcantarillado tipo de gestión	99,9% munic	99,9% munic	99,6% munic	97,8% munic	99,6% munic
Recogida de residuos	% viviendas con recogida residuos sólidos (basura)	99,8%	99,8%	100%	100%	100%
Pavimentación vías públicas	% viviendas con vías pavimentadas	97,9%	85,7%	99,7%	96,7%	99,1%
Cementerio	nº cementerios nº tanatorios	30 0	118 0	110 1	40 0	93 6

Fuente: elaboración propia con datos de la EIEL 2023.

Leyenda: la gestión de los servicios de suministro de agua y de alcantarillado es municipal (mun).

Con carácter general, y en conjunto, los servicios públicos locales mínimos obligatorios prestados llegan a la casi totalidad de las viviendas existentes en los pequeños municipios del alcance: en conjunto, el 99,2% de las viviendas tienen alumbrado público, si bien solo el 51,6% lo hace con sistemas de ahorro energético; el 99,8% tienen un sistema de abastecimiento de agua potable a domicilio y el 99,3% de alcantarillado para evacuación y tratamiento de aguas residuales; el 99,9% cuentan con recogida de basuras –residuos sólidos urbanos–; y el 95,1% tienen pavimentadas las vías públicas en los núcleos de población.

Todos los pequeños municipios del alcance tienen cementerio, es más, en total suman 391, dado que 62 municipios tienen más de uno, sobre todo los núcleos principales de población y los que tienen núcleos pedáneos o entidades de ámbito territorial inferior al municipio, mientras que solo 7 municipios del alcance tienen tanatorio, 6 de ellos localizados en Aragón.

En la EIEL se manifiesta que la gestión de la red de agua y del saneamiento es municipal. Se trata por tanto de una gestión directa de servicios públicos locales, lo que no significa que sean prestados por la propia entidad local, si no que lo pueden hacer a través de las relaciones de colaboración y cooperación con diputaciones provinciales y/u otras entidades locales supramunicipales. Por su parte, el 80% de los cementerios del alcance son de titularidad municipal (ayuntamiento), mientras que el 20% restante tiene una titularidad parroquial (Iglesia española), sobre todo en Castilla y León y Castilla-La Mancha.

Respecto del grado de satisfacción con los servicios públicos locales mínimos, según el informe de percepción de los ciudadanos de 2013, realizado sobre la base del estudio de Calidad de los Servicios Públicos realizado por la Agencia de Evaluación y Calidad (ahora Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública del MPT) en colaboración con el CIS y cuyo trabajo de campo se realizó en el año 2011. Los resultados del informe muestran que los ciudadanos consideran que el servicio que funciona de forma más eficaz es la recogida de basuras, seguido por el alumbrado público como el segundo servicio más valorado. Les sigue la limpieza de las calles, la recogida selectiva de los residuos y el estado de los parques y jardines. La proporción de ciudadanos satisfechos con estos servicios es mayor en pequeños municipios (Secretaría de Estado de Función Pública, consulta 2025).

En segundo lugar, los resultados del estudio muestran un análisis de otros servicios públicos locales que, según normativa, son requeridos en municipios de mayor tamaño, pero que también se prestan en varios de los pequeños municipios estudiados. Son los servicios de parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos (requeridos en municipios de más de 5.000 habitantes, además de los mínimos obligatorios); y de protección civil, prevención y extinción de incendios, e instalaciones deportivas de uso público (en municipios de más de 20.000 habitantes, además de los anteriores).

En la tabla 5 se muestran los valores asignados a cada uno de los indicadores del análisis de **otros servicios públicos locales** que, según normativa, son requeridos en municipios de mayor tamaño, pero que también se prestan en varios pequeños municipios del alcance, para cada uno de los casos de estudio. Se trata de los servicios de parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos (además de los mínimos, requeridos en municipios de más de 5.000 habitantes); de protección civil, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público (además de los anteriores, requeridos en municipios de más de 20.000 habitantes).

No se incluyen en el análisis los servicios de atención a situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, ni tampoco el

transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano por no disponer de dicha información en la EIEL

Tabla 5. Otros servicios públicos locales prestados en pequeños municipios

SERVICIO	INDICADOR	Rioja	CyL	C-LM	Com Val	Aragón
Parque público	% municipios con parque público	55%	14%	64%	81%	45%
	n° parques públicos	21	12	86	53	52
	n° parques infantiles	5	77	64	24	59
	n° jardines	0	0	15	43	22
Biblioteca pública	% municipios con biblioteca pública	9%	5%	16%	19%	5%
	n° bibliotecas	2	3	10	5	4
	n° centros culturales	74	123	249	170	196
Tratamiento de residuos	% municipios con recogida selectiva	100%	94%	100%	100%	100%
Protección civil	% municipios con parque de bomberos	0%	5%	6%	27%	4%
	plantilla profesional	0	0	25	0	8
	plantilla voluntaria	0	27	0	32	10
	plantilla otros servicios de protección civil	0	11	39	98	76
Instalaciones deportivas	% municipios con instalación deportiva	91%	74%	95%	100%	89%
	n° piscinas	6	12	6	31	36
	n° frontones	20	49	92	27	39
	n° otras instalaciones	10	109	53	48	77

Fuente: elaboración propia con datos de la EIEL 2023.

En conjunto, la población de cerca de la mitad de los pequeños municipios del alcance (46%) disfruta de, al menos, un parque público urbano, mientras que solo del 10% dispone de biblioteca pública, el 98% cuenta con recogida selectiva de residuos, sobre todo de papel y vidrios, para su posterior tratamiento de residuos, y el 7% cuenta con parque de bomberos u otro sistema de protección civil, prevención y extinción de incendios. En el caso de instalaciones deportivas de uso público, la proporción de municipios con alguna instalación deportiva, de cualquier tipo, llega al 88% del alcance, siendo favorito el frontón.

No obstante, se aprecian diferencias relevantes entre los casos de estudio. La Comunidad Valenciana destaca con respecto a las demás en los servicios de parque público, biblioteca pública y protección civil, que estaría relacionado con el mayor tamaño de los pequeños municipios en esta comunidad (todos excepto uno, tienen más de 100 habitantes, mientras que en el conjunto, dos de cada tres municipios su población es inferior).

En la EIEL se diferencia entre provisional y voluntaria la plantilla de los parques de bomberos y otros sistemas de protección civil, siendo el 60% plantilla voluntaria en el

conjunto de municipios del alcance. Destaca la plantilla profesional en Molina de Aragón, del caso de Castilla-La Mancha, y Daroca, en Aragón.

Por último, no siendo servicios públicos locales en sentido estricto, se ha realizado un análisis de la prestación de los servicios públicos asociados al estado del bienestar, como son la educación, la sanidad y los servicios asistenciales. En este caso los resultados muestran mayores desequilibrios territoriales en estas zonas en riesgo de despoblación.

En la tabla 6 se muestran los valores asignados a cada uno de los indicadores del análisis de los **servicios públicos asociados al estado del bienestar**. Se considera que estos servicios tratan de garantizar a la ciudadanía una serie de servicios y prestaciones públicas: sanidad, pensiones, ayudas familiares, ayudas para el desempleo y educación (Ministerio de Trabajo y Economía Social, consulta 2025). De acuerdo con la normativa local vigente, no se trata de servicios públicos locales requeridos en municipios de mayor tamaño, pero por el interés de los ciudadanos se incluyen en la EIEL.

Se analizan los servicios de educación, sanidad y asistencia social a través de la presencia de centros de enseñanza no universitaria, centros sanitarios y centros residenciales para personas de la tercera edad, respectivamente.

Tabla 6. Servicios públicos asociados al estado del bienestar prestados en pequeños municipios

SERVICIO	INDICADOR	Rioja	CyL	C-LM	Com Val	Aragón
Educación	% municipios con centro educativo	23%	12%	3%	69%	28%
	nº centros educativos	6	12	4	18	29
	% población joven	10%	7%	10%	11%	11%
Sanidad	% municipios con centros sanitarios	100%	91%	100%	100%	92%
	nº centros de salud	0	3	4	5	5
	nº consultorios locales	22	68	91	35	80
	% población adulta	60%	58%	59%	60%	59%
Asistencia social	% municipios con asistencia social	9%	5%	11%	8%	4%
	nº centros residenciales	2	4	9	3	3
	% población mayor	30%	35%	31%	27%	28%
	hab >65 años / plaza centro residencial	16	21	55	132	185

Fuente: elaboración propia con datos de la EIEL 2023, y del INE 2022.

Leyenda: la población joven es la que tiene menos de 16 años, la población adulta tiene entre 16 y 65 años, y la población mayor o envejecida supera los 65 años.

En el tema de la educación, el conjunto del alcance se encuentran 85 centros educativos públicos y 9 centros privados, lo que supone que el 21% de los pequeños municipios tienen al menos un colegio de primaria o un centro de educación secundaria. Esta situación podría estar asociada a la pirámide poblacional en la que la población joven solo representa el 10%. No obstante, se trata de un tema en el que se registran mayores diferencias entre casos, esto

es, entre comunidades autónomas. Así, mientras que en la Comunidad Valenciana el 69% de los pequeños municipios cuentan con al menos un centro educativo, porcentaje que baja al 28% en Aragón, el 23% en La Rioja, y cae al 12% en Castilla y León, y solo el 3% en Castilla-La Mancha. Estas diferencias podrían estar más asociadas al menor tamaño de los pequeños municipios en estas dos últimas comunidades, y no tanto por la proporción de población joven, que es similar en los cinco casos.

En materia de sanidad, la presencia de 296 consultorios locales de salud, al menos uno en cada uno de los pequeños municipios del alcance, y de 17 centros de salud, especialmente en los núcleos de población más grandes, podría parecer que los servicios de salud llegan a toda la población de estos pequeños municipios y que, por eso, se considere completamente cubiertas sus necesidades sanitarias. No obstante, la atención que reciben los ciudadanos en los consultorios locales de salud es limitada.

Finalmente, los servicios asistenciales son escasos en las zonas de estudio para una población bastante envejecida, una vez más relacionado con su pirámide poblacional (30% de población mayor de 65 años). Solo el 7% de los pequeños municipios estudiados cuentan con un centro asistencial o residencia para mayores, no siempre localizados en núcleos principales, siendo Castilla-La Mancha la comunidad que más centros tiene, si bien se trata de centros de reducido tamaño con una media de 12 plazas. En conjunto, en estas zonas se encuentran 21 centros asistenciales y residencias para mayores, lo que supone una ratio de 26 personas mayores de 65 años por cada una de las plazas en estos centros o residencias.

6. Conclusiones y propuestas de mejora de gestión pública local

Como conclusiones del trabajo se puede afirmar que la prestación de los servicios públicos locales mínimos obligatorios en los pequeños municipios del alcance es casi completa, contribuyendo a la equidad territorial dado que, en general, alcanzan a la casi totalidad de las viviendas y asegurando su sostenibilidad en el medio y largo plazo. Sin embargo, en la prestación de los servicios públicos asociados al estado del bienestar se observa una importante ausencia y/o carencia de estos servicios en los pequeños municipios del alcance. Y, en el supuesto de que se encuentren, se localizan principalmente en núcleos principales de población o cabeceras comarcales. Estas circunstancias estarían influyendo en los procesos de despoblación en estas zonas de la España interior y comprometiendo la sostenibilidad de la prestación de estos servicios.

Numerosa bibliografía sobre el tema considera que el fenómeno de la despoblación produce un desequilibrio territorial que se extiende a nivel político y administrativo, lo que genera muchas dificultades para la gestión de los servicios públicos locales en pequeños municipios. No obstante, los resultados del trabajo nos dicen que, a pesar de las dificultades y de la limitación de recursos y capacidades administrativas de los pequeños municipios, no se descuida la prestación de muchos servicios públicos locales, que se gestionan a través de formas de gestión indirecta o colaborativa con entidades locales intermedias y diferentes modelos de gobernanza. Entonces, un factor importante para frenar la despoblación en pequeños municipios sería fortalecer la presencia de los servicios de educación, sanidad y, en

especial, los asistenciales. Siempre contando con las comunidades locales para mejorar la cohesión territorial.

Adicionalmente, los resultados permiten determinar la compleja realidad que condiciona la sostenibilidad de los servicios públicos en el municipalismo de pequeña escala en España. Por un lado, el actual modelo de gobernanza multinivel –sostenido en la cooperación financiera y técnica entre las entidades locales y las instituciones supramunicipales, sobre todo diputaciones provinciales, comarcas y mancomunidades– ha demostrado una solvencia notable en la generalización de las infraestructuras urbanas básicas. Los servicios mínimos obligatorios regulados por la legislación de régimen local alcanzan tasas de cobertura próximas a la totalidad de las viviendas residenciales en los pequeños municipios analizados, garantizando los estándares fundamentales de habitabilidad.

Por otro lado, el estudio evidencia que la cobertura en las infraestructuras básicas no se traslada a las prestaciones esenciales vinculadas al estado del bienestar, tales como la sanidad, la educación y los servicios asistenciales de proximidad. Estas áreas, cuya gestión recae mayoritariamente en los gobiernos autonómicos, presentan severas disfunciones en su implantación en zonas rurales, caracterizadas por una pérdida de frecuencia en la atención, el cierre de unidades escolares locales y la ausencia de centros de día o residencias geriátricas. Esta asimetría prestacional, combinada con la inercia de los procesos de despoblación y el envejecimiento demográfico, sitúa a los pequeños municipios en una posición de elevada vulnerabilidad, comprometiendo la sostenibilidad territorial y social de la vida rural en el medio y largo plazo.

Finalmente, con el objetivo de corregir los desequilibrios territoriales identificados y transitar desde una sostenibilidad meramente financiera y presupuestaria hacia una sostenibilidad prestacional y socio-demográfica en el territorio, algunas propuestas de mejora de la gestión pública local serían:

- 1) Reformular los criterios de eficiencia presupuestaria, abandonando la aplicación de ratios cuantitativos (nº de alumnos por aula o tarjetas sanitarias por facultativo) al asignar los servicios en zonas rurales, y ajustando un coste por habitante ponderado por dispersión y envejecimiento.
- 2) Institucionalizar una gobernanza multinivel integrada, avanzando en la formalización de acuerdos institucionales para garantizar la financiación de infraestructuras de forma conjunta, pero también para el mantenimiento operativo y del personal técnico necesario que asegure la continuidad del servicio en pequeños municipios.
- 3) Potenciar el papel del territorio y las cabeceras comarcales, incentivando la delegación de la gestión ejecutiva de los servicios públicos en entidades supramunicipales.
- 4) Flexibilizar los servicios asociados al estado del bienestar; implantando modelos híbridos y móviles de prestación, entre ellos unidades de atención médica rural itinerante con conectividad digital avanzada (telemedicina), transporte a demanda para el acceso a

cabeceras comarcales y la consolidación de los colegios rurales agrupados (CRA) con incentivos profesionales para el personal docente en entornos rurales.

7. Referencias

Constitución Española. (1978).

Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (1985).

Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (2013).

Llorente Aguado, T., & Molina Saorín, J. (2016). Reorganización administrativa territorial como estrategia para optimizar la estructura de la administración local. *Anales De Geografía De La Universidad Complutense*, 36(1) doi:10.5209/rev_aguc.2016.v36.n1.52715

Farinós Dasí, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. un intento de aproximación fronética. *Desenvolvimiento Regional Em Debate*,

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]

Membrado Tena, J. C., Martín Cubas, J., Fansa, G., & Hermosilla 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

Precedo Ledo, A. (2004). El modelo de desarrollo comarcal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (38), 29–45.