

III Congreso Interdisciplinar sobre Despoblación

Zaragoza, 5-7 de noviembre de 2025

La gestión de los servicios públicos locales en pequeños municipios: un estudio de casos en la España despoblada

de Celis García, M.C.

Universidad de Valencia. madece@alumni.uv.es

Resumen:

Los servicios públicos locales comprenden las funciones y actuaciones administrativas de las entidades locales, destinadas a gestionar y proporcionar bienes y servicios a la ciudadanía. En pequeños municipios, su menor dimensión organizativa y financiera, y su limitación de recursos y capacidades administrativas puede dificultar la gestión de los servicios públicos locales. En las dificultades de los pequeños municipios, además del tamaño, hay que valorar otras situaciones como la dispersión territorial con núcleos separados, la baja densidad de población o el envejecimiento de sus residentes. También el efecto de las segundas residencias, que generan flujos de población no permanente pero que en periodos estacionales demandan los mismos servicios públicos locales que los vecinos empadronados. No obstante, que pequeños municipios tengan dificultades de gestión no significa que no se garantice la prestación de los servicios públicos locales, al menos los mínimos obligatorios. Para ello, los gobiernos locales disponen de formas de gestión indirecta o colaborativa, con fórmulas de colaboración y cooperación con las diputaciones provinciales y otras entidades locales asimiladas, y diferentes modelos de gobernanza.

En este contexto, este trabajo trata de dar respuesta a una pregunta de investigación relacionada con los servicios públicos locales que se prestan en pequeños municipios, desde los mínimos obligatorios a otros básicos que también son demandados por los ciudadanos. El objetivo del trabajo es analizar la gestión de servicios públicos locales en pequeños municipios (definidos como aquellos que tienen una población inferior a 5.000 habitantes), para lo que se han tenido en cuenta las competencias municipales de acuerdo con la normativa vigente.

El legislador estatal establece un núcleo competencial relacionado con la autonomía local constitucionalmente reconocida, que recoge la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, en un listado de competencias (artículos 25 y 26). Este último artículo establece diferencias en los servicios que deben prestar los municipios en función de su población, siendo servicios públicos locales mínimos obligatorios, a prestar en todos los municipios: el 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. Adicionalmente, los municipios con población superior a 5.000 habitantes añaden parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos, y los municipios con población superior a 20.000 habitantes tienen además protección civil, cobertura para situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, sistemas de prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. La propia ley dispone que la

prestación de los servicios públicos locales, en el ámbito de las competencias propias de las entidades locales, se hará conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, con suficientes recursos y la garantía de que no se produce una atribución de la misma competencia a otra administración pública.

Para el análisis 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 ha trabajado con dos fuentes: las Cifras oficiales de población de los municipios españoles, del Instituto Nacional de Estadística, para los datos de población (padrón municipal 1-1-24); y la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales para los datos de la prestación de los servicios públicos municipales (año 2021). 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 Ministerio de Política Territorial. 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 60.744 personas, según el censo al 1 de enero de 2024, 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 3,3 veces. En los 252 pequeños municipios están edificadas unas 75.500 viviendas, que suponen 1,3 viviendas por cada habitante empadronado, confirmando la importante estacionalidad del parque inmobiliario.

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 61% tiene menos de 100 habitantes); registran pérdida de población desde el año 2000 (el 85% pierde población en los últimos 24 años si bien el 48% recupera residentes en los últimos cuatro años); y la densidad de población está en torno a los 5 habitantes/km² (el 59% tiene menos de 2,5 hab/km² mientras que en la Comunidad Valenciana se sitúa en 10 hab/km²).

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). Los indicadores muestran que la prestación de los servicios públicos locales mínimos obligatorios en los pequeños municipios analizados es casi completa: el 99,2% de las viviendas tienen alumbrado público, aunque 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% lo tienen de alcantarillado para evacuación y tratamiento de aguas residuales; el

99,9% cuentan con recogida de basuras –residuos sólidos urbanos–; y el 95,1% están en vías públicas pavimentadas. En la Encuesta se indica que la gestión de la red de agua y del saneamiento es municipal, porque la titularidad de la competencia corresponde al municipio, lo que no significa que sea una gestión directa, sino que se desarrolla a través de formas de gestión indirecta o colaborativa con otras entidades locales intermedias.

En segundo lugar, 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). Los indicadores muestran que en el 46% de los pequeños municipios estudiados su población disfruta de parque público urbano, solo el 10% tiene biblioteca pública, mientras que el 98% dispone de recogida selectiva de residuos, sobre todo papel y vidrios, para su posterior tratamiento. Por su parte, el 7% de los pequeños municipios estudiados cuenta con parque de bomberos u otro sistema de protección civil, prevención y extinción de incendios, localizados principalmente en los municipios de mayor tamaño, en tanto que la proporción de municipios con alguna instalación deportiva de uso público alcanza el 88%, siendo favorito el frontón.

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 el tema de la educación, y relacionado con su pirámide poblacional (10% de población joven menor de 16 años), solo el 21% de los pequeños municipios estudiados tiene un colegio de primaria o un centro de educación secundaria, si bien hay diferencias entre casos asociadas al menor tamaño de los pequeños municipios. Así, mientras que en la Comunidad Valenciana el 69% de los pequeños municipios cuentan con al menos un centro educativo, este porcentaje 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.

En cuanto a sanidad, parece que los servicios de salud están cubiertos en el territorio estudiado porque, en conjunto, existen 296 consultorios locales de salud –cada uno de los 252 pequeños municipios tiene al menos un consultorio local–, y 17 centros de salud, especialmente en los núcleos de población más grandes. Pero la realidad es otra. La atención recibida por los ciudadanos en los consultorios locales de salud es muy limitada dado que, en general, solo se atiende una hora a la semana.

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.

Como conclusión del trabajo se puede afirmar que los servicios asociados al estado del bienestar son especialmente escasos en los pequeños municipios analizados, la mayoría localizados en núcleos principales de población o cabecera, y son significativas las

desigualdades en equipamientos municipales, factores que estarían influyendo en los procesos de despoblación en estas zonas de la España interior. Por su parte, no se encuentran problemas en los servicios públicos locales mínimos, dado que al ser de obligado cumplimiento, su prestación es casi completa.

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 públicos básicos de educación, sanidad y, en especial, los asistenciales. Siempre contando con las comunidades locales para mejorar la cohesión territorial.

Palabras clave:

Gobierno local, capacidades administrativas, despoblación, cohesión territorial

Área temática:

- . Instituciones y marcos jurídicos
- . Servicios básicos, públicos y privados

¿Cómo realizará la presentación de su comunicación en caso de ser aceptada?

Comunicación oral