

Resumen

Este trabajo analiza la prestación de servicios por parte de las entidades locales menores (ELM). La primera parte del trabajo hace una reflexión sobre la naturaleza e importancia económica de estas instituciones y destaca la ausencia de datos sobre sus actividades. La escasez de información se trata de suplir mediante la realización de una encuesta sobre la prestación de servicios públicos por las entidades locales menores. La encuesta se realiza en la provincia de León, debido a la alta concentración de este tipo de entidades en este ámbito geográfico. La presentación e interpretación de los resultados obtenidos en esta encuesta constituyen el objetivo central de este trabajo.

Palabras clave: entidades locales menores, servicios públicos.

Abstract

This study analyses the provision of services by the minor local entities (MLE). The first part of the study reflects on the nature and economic importance of these institutions and underlines the absence of data on their activities. An attempt is made to overcome the shortage of data by means of carrying out a survey on the provision of public services by the minor local entities. The survey is conducted in the province of León due to the high concentration of entities of this type in this geographical region. The presentation and interpretation of the results obtained in this survey are the main objective of this study.

Key words: minor local entities, public services.

JEL classification: H10, H40, H70.

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

Carlos ARIAS SAMPEDRO
Carlos GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ

Universidad de León

I. INTRODUCCIÓN (*)

EL objetivo de este trabajo es el análisis del papel de las entidades locales menores (ELM) en la provisión de servicios públicos. Las ELM juegan un papel relevante en la configuración de los servicios públicos donde coexisten con otros niveles de Administración local: provincial, comarcal, municipal y el intermedio de las mancomunidades de municipios.

Las entidades locales menores son auténticas administraciones públicas locales que se rigen por el Derecho público y que tienen un ámbito territorial inferior al municipio (Sosa Wagner, 2004 y 2005). En amplias zonas del Norte español, especialmente, en áreas de montaña, las ELM son muy numerosas y, desde un punto de vista organizativo y político, muy anteriores a las organizaciones municipales, pues sus orígenes se remontan a las primeras comunidades que poblaron las zonas y que se fueron dando estructuras de gobierno autónomas. Sobre estas comunidades, vinculadas a núcleos rurales más o menos cohesionados, se fueron superponiendo otras estructuras que con el paso del tiempo dieron lugar a los concejos y después, a los ayuntamientos del régimen liberal (Flórez de Quiñones, 1924). A pesar de las numerosas reformas legislativas que se han sucedido en los últimos dos siglos, estas antiguas organizaciones se han mantenido perfectamente reconoci-

bles, básicamente porque han seguido prestando servicios, administrando el patrimonio y, en definitiva, satisfaciendo necesidades de los pueblos donde se asientan (Pizarro Nevado, 2002). Un rasgo que históricamente ha caracterizado a las entidades locales menores, en sus distintas denominaciones, es el de su funcionamiento democrático, basado en el tradicional Concejo Abierto, asamblea de vecinos que tomaba las decisiones que afectaban a los intereses públicos de la comunidad. Este funcionamiento democrático ha sobrevivido en muchos lugares a las vicisitudes políticas de las organizaciones superiores, e incluso, actualmente, cuando existe un órgano de gobierno elegido democráticamente como es la Junta Vecinal, a cuya cabeza está el alcalde pedáneo, muchos de ellos no adoptan decisiones importantes sin el respaldo del Concejo, que sólo opera ahora como mero órgano informal consultivo.

Se trata de un fenómeno muy concentrado geográficamente, pues según los datos del Registro de Entidades Locales que gestiona el Ministerio de Administraciones Públicas, si el 1 de julio de 2007 en España había 3.718 entidades de ámbito territorial inferior al municipio, 2.226 estaban en Castilla y León, 524 en Cantabria, 353 en la Comunidad Foral de Navarra y 340 en el País Vasco. En el resto de comunidades su presencia no es relevante, pues, por citar una, en toda Castilla-La Man-

cha sólo hay 39 ELM. Pero, centrándonos en Castilla y León, también se observa que se concentran especialmente en las tres provincias del Norte, en particular, en León, que cuenta con más de 1.200 ELM. Este dato contrasta con las nueve de la provincia de Valladolid, o las catorce que hay en Zamora. El fuerte proceso de despoblación que sufre Castilla y León está incidiendo de forma negativa en estas administraciones, pues se aprecia una leve disminución de su número, habiéndose extinguido doce ELM en la comunidad castellana y leonesa en los últimos diez años (MAP, 2007).

La concentración geográfica de este primer escalón de la Administración pública ha supuesto en muchos casos el desconocimiento de sus peculiaridades no sólo por parte de los legisladores, sino de los gestores públicos y de quienes diseñan la prestación de algunos servicios públicos. Así, a la hora de atribuir la titularidad de los servicios públicos tradicionales, se ha tenido en cuenta sólo el municipio y, de forma muy residual, a las ELM, a pesar de que en muchos casos son los pueblos y sus juntas vecinales los que históricamente han prestado dichos servicios públicos (González-Antón, 1999). De hecho, a pesar de las declaraciones legislativas que realizan normas como la Ley de Régimen Local de Castilla y León, la titularidad de las infraestructuras sobre las que se prestan servicios tan esenciales como el abastecimiento de aguas sigue siendo de las ELM, lo que provoca una disociación entre titular de las competencias sobre el servicio público y verdadero propietario de las infraestructuras. Los estudios que se realizan sobre el terreno demuestran que para la adecuada prestación de los servicios públicos en estas zonas rurales se debe tener en cuenta, como un actor u

operador imprescindible, a estas pequeñas administraciones locales, que retienen la titularidad de gran parte del territorio y de muchos de los activos de algunos de los servicios públicos esenciales (González-Antón, 2000).

Las ELM son administraciones públicas, y por ello tienen las obligaciones presupuestarias y contables de toda Administración, debiendo incorporar todos sus ingresos y gastos. Los ingresos son los mismos que los de otras administraciones, aunque su capacidad tributaria está claramente reducida, al ser el municipio quien ostenta la competencia para fijar impuestos. No obstante, tal y como señala la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, la hacienda de las ELM está constituida por los siguientes recursos: ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado, tasas y precios públicos, contribuciones especiales, subvenciones y otros ingresos de derecho público, ingresos procedentes de operaciones de crédito, multas y aportaciones municipales y participaciones en los ingresos del municipio, según los convenios que se suscriban.

El control de las cuentas lo pueden —y, en algún caso, deben— ejercer las administraciones superiores y, como respecto al resto de administraciones, el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, la falta de adecuada preparación de los órganos de gobierno de las ELM, el escaso apoyo que reciben de sus ayuntamientos y los escasos incentivos que tienen para elaborar y ejecutar adecuadamente sus presupuestos limitan el control efectivo de las cuentas.

Las ELM son un caso poco frecuente en la discusión del nivel a que deben prestarse los servicios públicos. El análisis habitual es en

términos municipal-supramunicipal, analizando preferentemente las mancomunidades y las propuestas de fusiones de municipios. Por el contrario, en el presente trabajo se analizan servicios públicos proporcionados por debajo del nivel municipal, en casos en que no son evidentes las alternativas a que estos servicios sean proporcionados por las ELM.

Las ELM tienen origen medieval y están sometidas ahora al fenómeno de la despoblación (1). Existe otro fenómeno que afecta a las ELM que se constituyen en algunos municipios en los que existe una gran presión urbanizadora. En efecto, en zonas en las cuales se procede a la construcción de urbanizaciones separadas de los núcleos urbanos tradicionales, se comprueba cierta tendencia a constituir ELM para dotar a dichos nuevos grupos de urbanizaciones de algún nivel de autogobierno que llegue a suponer una segregación del municipio. Las ELM cumplen en este caso la función de descentralizar ciertas competencias y servicios sin la necesidad de crear un nuevo municipio, aunque en algún caso esta solución ha sido irremediable (Barranco Vela, 1993).

Una primera aproximación al análisis de las ELM sugiere que éstas proporcionan un buen número de servicios públicos, mientras existen dudas legales y económicas sobre el ámbito en que deberían prestarse estos servicios. Sin embargo, la información sobre las ELM es muy escasa e incompleta. Por esa razón, en el presente trabajo se procede al análisis de los resultados de una encuesta que trata de arrojar alguna luz sobre la actividad de las ELM. El ámbito de la encuesta es la provincia de León, dada la concentración de estas entidades en ese ámbito geográfico.

La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se incluye una breve reflexión sobre el papel de las ELM en la economía en general y en la provisión de servicios públicos en particular. En este apartado se documenta la ausencia de información sobre las ELM que permita valorar su papel económico y plantear políticas que afecten a éstas y a los ciudadanos que usan sus servicios. A continuación se analizan los resultados de una encuesta realizada con el objetivo de paliar la ausencia de datos sobre este nivel administrativo. El artículo finaliza con algunas conclusiones.

II. EL PAPEL DE LAS ELM EN LA ECONOMÍA

Las entidades locales menores cumplen, al menos, dos funciones económicas de gran relevancia. En primer lugar, son titulares de un enorme patrimonio, pues poseen un elevado porcentaje de montes de utilidad pública, y también bienes comunales, montes y terrenos de propios o patrimoniales. El valor económico de este patrimonio es difícil de cuantificar. Por ejemplo, si se consulta el catálogo de los montes de utilidad pública, gestionados por la Junta de Castilla y León, sólo los montes de utilidad pública en manos de las ELM suponen un tercio de la superficie provincial, alcanzando el 40 por 100 si se suman los montes de libre disposición, también de su titularidad. Estos datos ilustran la importancia del patrimonio de la ELM.

La relevancia económica de las ELM se pone de manifiesto cuando determinados proyectos de desarrollo dependen de la gestión de estos recursos. En este sentido, sería importante tener una idea precisa sobre el nivel de recursos que gestionan las ELM y so-

bre su capacidad de gestión de estos recursos.

Al mismo tiempo, las propiedades en manos de las ELM son, en muchos casos, recursos naturales muy valiosos desde un punto de vista ambiental. En estos casos, una cuestión no trivial es cómo sacar un rendimiento económico de estos recursos sin alterar sustancialmente su valor ecológico. Esta idea está relacionada con el manido, pero frecuentemente malentendido, concepto de desarrollo sostenible (Solow, 1993). En este sentido, algunos de los bienes que gestionan las entidades locales menores tienen importantes externalidades. Esto quiere decir que las actividades de producción y consumo realizadas con ese bien afectan al bienestar de otros individuos. Las externalidades deben ser tenidas en cuenta en la regulación de las actividades que afectan a este bien.

Otra dificultad, es que la toma de decisiones sobre bienes patrimoniales en una ELM es una decisión colectiva. En la literatura económica, esta circunstancia es conocida como «la tragedia de los comunes» (Hardin, 1968). El problema surge porque las decisiones individuales tienen beneficios palpables, mientras los costes se diluyen entre todos los propietarios. Como resultado, existe una tendencia a sobrexplotar bienes de propiedad común.

La segunda función económica de las ELM es la provisión de determinados servicios públicos, algunos de ellos esenciales, dada la dispersión de los núcleos de población. Por tanto, se añade un nivel inferior de provisión de servicios públicos a los ámbitos estatal, autonómico y municipal. Ante tal multiplicidad de administraciones que procuran servicios públicos, se pueden plantear dudas sobre

la Administración que debe proporcionar los servicios o sobre los criterios para decidir la Administración que debe proporcionar un determinado servicio.

La prestación de algunos servicios públicos se caracteriza por la presencia de economías de escala. Es decir, que el coste por unidad del servicio disminuye al aumentar el número de ciudadanos a los que se proporciona. Si las economías de escala son sustanciales, este servicio debería proveerse a un nivel bastante centralizado, buscando aumentar el número de usuarios. Sin embargo, en otros servicios la característica más importante es la cercanía al ciudadano, la uniformidad de provisión o adecuarse a las peculiaridades de un territorio. Por tanto, algunos servicios pueden prestarse cerca del ciudadano con un uso menor de recursos y con un proceso productivo adaptado a las especiales circunstancias del entorno. En otras palabras, pueden existir servicios públicos cuyo ámbito natural de provisión sea la entidad local menor.

Es importante mencionar que la prestación diferencial de servicios públicos en un territorio se apunta como una de las causas de la movilidad geográfica de la población (Tiebout, 1956). Es decir, se espera que los ciudadanos cambien de residencia buscando un nivel de servicios públicos adaptado a sus preferencias. Por tanto, el modo en el que las ELM presten los servicios públicos puede estar relacionado con los problemas de despoblación de algunas zonas rurales.

En el ámbito de las ELM, no se conocen de una forma sistemática los datos esenciales de los servicios implantados. Esta falta de información puede dificultar la provisión eficaz, eficiente y equi-

tativa de servicios públicos considerados básicos. Este trabajo contribuye a reducir la limitación de datos mediante la realización y el análisis de una encuesta sobre la provisión de servicios públicos en las entidades locales menores.

III. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS QUE PRESTAN LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

El análisis de los servicios que proporcionan las entidades locales menores y los inconvenientes que encuentran en este empeño chocan con una grave dificultad inicial: la ausencia casi total de datos.

La Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales publica regularmente un censo de ELM, y la Dirección General de Cooperación Local, del Ministerio de Administraciones Públicas, mantiene un Registro de Entidades Locales que es accesible desde Internet (2).

Debe tenerse en cuenta que esta información accesible no está permanentemente actualizada, pues regularmente hay cambios derivados del proceso natural de extinción y de creación de las entidades locales menores.

Ante esta situación, en el presente trabajo de investigación se ha optado por elaborar una encuesta que arroje alguna luz sobre las características básicas del proceso de provisión de servicios públicos por parte de las entidades locales menores.

La encuesta tiene los siguientes objetivos:

1. Averiguar los servicios que prestan las entidades locales menores.

2. Conocer la percepción de los responsables de dichas ELM sobre la Administración que debería prestar esos mismos servicios (ELM, Ayuntamiento, Mancomunidad, Comarca y Diputación).

3. Obtener algunos datos sobre las condiciones en que se prestan los servicios (privatización, convenios, subvenciones, etcétera).

4. Recabar información sobre algunas características adicionales de las ELM tales como su distancia a una línea de autobús, al centro de salud, número de habitantes, etcétera.

La encuesta se envió a la totalidad de las 1.238 ELM de la provincia de León. Se recibieron un total de 403 contestaciones, que representan una tasa de respuesta del 32,55 por 100.

En relación con el nivel de respuesta, pueden realizarse los siguientes comentarios:

1) Se ha apreciado la existencia de un porcentaje sustancial de devoluciones de las cartas en las que se hacía constar que o bien nadie se quería hacer cargo de la carta, o que no había nadie para hacerlo. El envío se realizó en el mes de septiembre de 2003, buscando un período que, sin ser pleno invierno, estuviera sólo la población relativamente estable. Sin embargo, la falta de una respuesta mayor puede considerarse como un dato más a tener en cuenta sobre la capacidad de gestión de las ELM. Adicionalmente, se realizaron algunas entrevistas a responsables de las ELM que sirvieron para ratificar, o modificar en algunos casos, y completar los datos de las encuestas.

2) No se puede descartar un alto nivel de desafección de las ELM por encuestas de este tipo, que re-

caban datos e información que pueden ser considerados «sensibles» por algunos responsables locales. El nivel de opacidad que hay en este ámbito es muy alto, y dificulta no sólo la tarea de investigación, sino también la posibilidad de plantear una reestructuración de la Administración local.

Las encuestas se tabularon en una hoja de cálculo para facilitar el acceso y el tratamiento estadístico de la información. A continuación, se analizan las principales estadísticas descriptivas de los cuestionarios recibidos.

IV. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LAS ELM

El cuadro n.º 1 contiene un resumen de la información recabada sobre prestación de un conjunto de servicios públicos por las ELM en la provincia de León. La primera columna señala el porcentaje de ELM en la muestra que proveen un determinado servicio. La segunda columna muestra el porcentaje de provisión de un determinado servicio público en las ELM más pequeñas en términos de población. La tercera columna muestra el porcentaje de provisión de un determinado servicio público en las ELM más grandes en términos de población. La cuarta columna muestra la diferencia entre estos porcentajes de provisión. Un número positivo indica que el porcentaje de provisión es mayor en las ELM con mayor población, mientras uno negativo indica un porcentaje de provisión mayor en las ELM menos pobladas. La última columna muestra el valor de la ratio t , que sirve para contrastar la hipótesis nula de que la diferencia de porcentajes es cero contra la alternativa de que tal diferencia es distinta de cero (ver apéndice).

CUADRO N.º 1

PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN ENTIDADES LOCALES MENORES

	Porcentaje en la muestra	Porcentaje de ELM pequeñas	Porcentaje de ELM grandes	Diferencia	t
Administración del patrimonio de la ELM.....	87,31	88,72	86,15	-2,56	0,76
Regulación del uso y aprovechamiento de los bienes comunales.....	92,54	92,82	92,82	0,00	0,00
Vigilancia, conservación y limpieza de caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos ..	74,88	74,36	75,90	1,54	0,35
Alumbrado público.....	24,19	30,41	18,97	-11,44	2,64**
Cementerio	69,15	71,28	69,23	-2,05	0,44
Recogida de residuos (ordinaria)	7,75	10,82	4,12	-6,70	2,53**
Recogida de residuos (selectiva).....	1,00	1,03	0,51	-0,52	0,58
Limpieza viaria.....	24,69	29,90	20,00	-9,90	2,27**
Abastecimiento domiciliario de agua potable.....	76,37	85,64	69,23	-16,41	3,94**
Alcantarillado	61,19	65,13	58,97	-6,15	1,25
Depuración de las aguas residuales.....	39,80	48,72	32,31	-16,41	3,34**
Pavimentación de las vías públicas	24,88	31,79	17,95	-13,85	3,20**
Jardines.....	34,08	23,08	45,13	22,05	4,71**
Polideportivo	17,91	8,21	28,21	20,00	5,29**
Biblioteca pública	6,22	2,05	10,77	8,72	3,56**
Guardería infantil	0,75	1,03	0,52	-0,51	0,57
Consultorio médico.....	32,59	26,15	40,00	13,85	2,93**
Museos, exposiciones o análogos	6,47	4,10	9,23	5,13	2,04**
Organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales	82,34	76,41	89,74	13,33	3,56**
Otros.....	14,68	11,79	17,95	6,15	1,71*

* Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 10 por 100. Valor crítico $t = 1,64$.

** Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 5 por 100. Valor crítico $t = 1,96$.

En el cuadro n.º 1 se observa que un alto porcentaje de ELM prestan servicios de regulación del uso y aprovechamiento de los bienes comunales (92,54 por 100) y administración del patrimonio de la entidad local menor (87,31 por 100). Es de destacar también el hecho de que un 76,37 por 100 de las ELM presta servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable. En el otro extremo se encuentran servicios de escasa prestación por parte de las ELM, como son los de guardería infantil (0,75 por 100), museos, exposiciones o análogos (6,47 por 100), recogida selectiva de residuos (1,00 por 100) y recogida ordinaria de residuos (7,75 por 100).

La diferencia en el porcentaje de provisión de servicios entre ELM grandes y pequeñas no es estadísticamente significativa en los si-

guientes casos: administración del patrimonio, regulación del uso y aprovechamiento de los bienes comunales, vigilancia, conservación y limpieza de caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos, cementerio, recogida selectiva de residuos, alcantarillado y guardería infantil.

Por otra parte, el cuadro n.º 1 muestra una serie de servicios públicos en los que el porcentaje de provisión difiere significativamente entre las ELM pequeñas y las grandes. Los servicios que las ELM pequeñas prestan más frecuentemente que las grandes, por orden descendente en la magnitud de la diferencia, son: abastecimiento domiciliario de agua potable, depuración de las aguas residuales, pavimentación de vías públicas, alumbrado público, limpieza viaria y recogida de residuos ordinaria.

Finalmente, hay otro conjunto de servicios que se prestan con mayor frecuencia por el grupo de ELM grandes que por las pequeñas. En orden descendente por la magnitud de la diferencia, son: jardines, polideportivo, consultorio médico, organización de las fiestas, biblioteca, otros, y museos, exposiciones y análogos.

V. PERCEPCIONES SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LAS ELM

La encuesta contiene una serie de preguntas sobre las percepciones del responsable de la ELM sobre el ámbito administrativo en que debería prestarse un servicio. La encuesta permite cinco contestaciones distintas sobre la entidad que debería proveer cada servicio: entidad local me-

CUADRO N.º 2

OPINIÓN SOBRE LA ADMINISTRACIÓN QUE DEBE PROVEER LOS SERVICIOS

	ELM	Municipio	Mancomunidad	Comarca	Diputación
Alumbrado público	9,5	79,6	5,8	0,3	4,8
Cementerio	66,8	30,4	1,1	0,3	1,4
Recogida de residuos (ordinaria)	1,2	31,7	63,7	0,3	3,0
Recogida de residuos (selectiva)	1,6	29,2	56,8	3,2	9,2
Limpieza viaria	15,4	62,2	15,1	0,3	7,0
Abastecimiento domiciliario de agua potable	53,8	39,5	5,1	0,3	1,3
Alcantarillado	37,0	54,2	6,0	0,8	1,9
Depuración de las aguas residuales	18,9	42,4	14,4	3,7	20,6
Pavimentación de las vías públicas	10,5	54,3	1,9	1,4	31,9
Jardines	31,6	61,7	1,5	1,2	4,0
Polideportivo	26,7	60,8	2,8	1,4	8,3
Biblioteca pública	25,7	54,3	3,7	2,6	13,8
Guardería infantil	13,5	60,7	4,4	4,8	16,6
Consultorio médico	22,7	60,7	3,9	4,5	8,2
Museos, exposiciones o análogos	22,6	42,8	3,1	7,0	24,5
Organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales	80,1	16,2	0,8	0,8	2,0

nor, municipio, mancomunidad, comarca y diputación.

El cuadro n.º 2 describe los resultados básicos obtenidos en la encuesta. Las columnas señalan el porcentaje de responsables de ELM encuestados que responden que el servicio debería ser prestado por un determinado nivel administrativo.

La mayoría de encuestados consideran que el municipio debería ser responsable de la mayor parte de los servicios públicos a que hace referencia la encuesta. De hecho, la segunda columna contiene, en la mayoría de los casos, los porcentajes más elevados. Sin embargo, la ELM es elegida por el mayor porcentaje de encuestados para los siguientes servicios: cementerio, abastecimiento domiciliario de agua potable y organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales. Por el contrario, la mancomunidad es elegida por la mayor proporción de encuestados para la recogida de residuos ordinaria y selectiva.

La diputación es citada por un porcentaje sustancial de encuestados como proveedora de los siguientes servicios: pavimentación de las vías públicas (31,9 por 100), museos, exposiciones o análogos (24,5 por 100) y depuración de aguas residuales (20,6 por 100).

El cuadro muestra que la comarca tiene un papel residual como proveedor de servicios públicos en la visión de los gestores de las entidades locales menores.

El cuadro n.º 3 recoge, en la primera columna, los porcentajes de ELM que realizan un determi-

CUADRO N.º 3

PORCENTAJES DE PROVISIÓN DE UN SERVICIO Y PORCENTAJES DE OPINIÓN FAVORABLE A ESA PROVISIÓN

	Provisión	Opinión	Diferencia
Alumbrado público	24,2	9,5	14,7
Cementerio	69,2	66,8	2,4
Recogida de residuos (ordinaria)	7,8	1,2	6,5
Recogida de residuos (selectiva)	1,0	1,6	-0,6
Limpieza viaria	24,7	15,4	9,3
Abastecimiento domiciliario de agua potable	76,4	53,8	22,6
Alcantarillado	61,2	37,0	24,2
Depuración de las aguas residuales	39,8	18,9	20,9
Pavimentación de las vías públicas	24,9	10,5	14,3
Jardines	34,1	31,6	2,5
Polideportivo	17,9	26,7	-8,8
Biblioteca pública	6,2	25,7	-19,4
Guardería infantil	0,8	13,5	-12,8
Consultorio médico	32,6	22,7	9,9
Museos, exposiciones o análogos	6,5	22,6	-16,1
Organización de las fiestas, romerías o actos tradicionales	82,3	80,1	2,2

nado servicio y, en la segunda columna, el porcentaje de encuestados que opinan que ese servicio debería ser realizado por la ELM. La tercera columna muestra la diferencia entre la primera y la segunda columna. Es decir, un valor positivo indica que la entidad local menor proporciona el servicio en una proporción mayor de la de encuestados que considera que debería ser proveído. Éste parece ser el sentimiento más frecuente entre los encuestados, ya que en esta columna predominan los signos positivos. En otras palabras, el número de signos positivos (11 de 16) puede interpretarse como una señal de la divergencia entre la provisión de servicios públicos que hacen las ELM y la voluntad o capacidad para proporcionar esos servicios.

Por otra parte, aparecen signos negativos en los siguientes servicios: recogida selectiva de residuos, polideportivo, biblioteca pública, guardería infantil y museos, servicios que son poco frecuentes en el ámbito rural de León. Este resultado puede ser debido a que se trata de servicios que los responsables de las ELM creen que nunca tendrán a menos que la propia ELM se responsabilice de ellos.

VI. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS ELM

En este apartado se estudian algunas características de la prestación de servicios públicos en las entidades locales menores. En concreto, se analizan cuestiones tales como la privatización, la provisión de algún servicio por delegación, la existencia de subvenciones para la gestión de algún servicio y el grado de satisfacción de los vecinos con los servicios. El cuadro n.º 4 resume las respuestas obtenidas en las encuestas sobre estas cuestiones.

En primer lugar, un 25 por 100 de los encuestados que responde a la pregunta afirma que tiene algún servicio privatizado. En esta respuesta hay una diferencia estadísticamente significativa entre las ELM pequeñas, de las que un 20 por 100 acuden a esta privatización, y las ELM grandes, de las que un 30 por 100 tienen privatizado algún servicio.

El convenio para la delegación de servicios ocurre en un 23,22 por 100 de las respuestas, aunque, en este caso, la diferencia entre las ELM pequeñas (20,23 por 100) y las grandes (25,68 por 100)

no es estadísticamente significativa. En cualquier caso, el elemento relevante es que más del 75 por 100 de los servicios que prestan las ELM lo hacen en una situación no prevista por la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, que exige la delegación para que las ELM puedan prestar servicios municipales. Esta realidad exigiría una modificación legislativa, dada la aparente ineficacia de dicha legislación.

Por otra parte, existe una subvención para la provisión de un servicio en el 41,05 por 100 de las respuestas. Finalmente, los vecinos parecen satisfechos con los servicios en el 46,18 por 100 de las respuestas. En estas dos últimas preguntas no hay diferencias estadísticamente significativas entre las respuestas de las ELM pequeñas y las grandes.

VII. CARACTERÍSTICAS DE LA ELM

En este apartado se analizan algunas características adicionales de las entidades locales menores encuestadas. Las cuestiones planteadas en la encuesta son la distancia a la parada de autobús, la distancia al centro de salud, el número de empleados de la Jun-

CUADRO N.º 4

CARACTERÍSTICAS DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS ELM

	Gestión privada de algún servicio	Convenio para la delegación en la Junta Vecinal de algún servicio municipal	Subvención para la implantación, gestión o mantenimiento de algún servicio	¿Están satisfechos los vecinos con los servicios públicos que reciben?
Porcentaje en la muestra	25,23	23,22	41,05	46,18
Porcentaje de ELM pequeñas.....	20,50	20,23	39,41	44,59
Porcentaje de ELM grandes	30,00	25,68	37,70	47,83
Diferencia	9,50	5,45	-1,71	3,24
t	2,17**	1,28	0,35	0,64

* Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 10 por 100. Valor crítico $t = 1,64$.

** Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de significatividad del 5 por 100. Valor crítico $t = 1,96$.

CUADRO N.º 5

CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

	Autobús parada más cercana	Centro de salud más cercano	Empleados Junta Vecinal	Dependencias propias	Concejo abierto	Habitantes invierno	Habitantes verano
Media en la muestra	3,15	11,62	0,09	0,54	0,85	152,85	272,72
Media en ELM pequeñas	4,33	12,11	0,03	0,44	0,73	32,40	81,39
Media en ELM grandes	2,00	11,32	0,14	0,63	0,98	275,17	465,04
Diferencia	-2,33	-0,79	0,10	0,19	0,26	242,77	383,64
t	4,20**	0,87	2,31**	3,78**	0,67	9,59**	11,93**

ta Vecinal, la existencia de dependencias propias, la existencia de Concejo Abierto y el número de habitantes en invierno y verano. El cuadro n.º 5 muestra las estadísticas descriptivas de estas características.

En este cuadro se puede observar que la parada de autobús más cercana se encuentra a una media de 3,15 kilómetros. Este dato muestra el grado de aislamiento en que se encuentran, por término medio, las ELM analizadas. Por otra parte, la partición de la muestra en ELM grandes y pequeñas muestra las diferencias entre ambas en este aspecto. Las ELM pequeñas están a una media de 4,33 kilómetros de la parada más cercana mientras las grandes se encuentran a una media de 2 kilómetros, siendo esta diferencia estadísticamente significativa.

El centro de salud está a una distancia media de 11,62 kilómetros. La diferencia entre ELM pequeñas y grandes es estadísticamente significativa, pero no sustancial (menos de un kilómetro). Este grado de aislamiento queda atemperado por el hecho de que un 33 por 100 de las ELM cuenta con consultorio médico.

Las entidades locales menores tienen empleados en muy pocos casos, y en caso de tenerlos, sue-

len tener uno. En esta variable hay una diferencia significativa a favor de las más pobladas.

El 54 por 100 de las ELM que responden a la encuesta tienen dependencias propias. De nuevo hay una diferencia estadísticamente significativa entre las ELM pequeñas, en las que el porcentaje es de un 44 por 100, y las grandes, en las que este porcentaje es del 63 por 100.

El 85 por 100 de los responsables de las ELM afirman funcionar en Concejo Abierto. En este punto no parece haber diferencias estadísticamente significativas entre grandes y pequeñas. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada, pues todas las ELM de la provincia de León eligen su Junta Vecinal. Por tanto, el candidato más votado en las elecciones es presidente de la Junta Vecinal y éste elige a un vocal y el segundo candidato más votado es también vocal. Ello obliga a interpretar la respuesta a la encuesta en el sentido de que convocan el Concejo con una finalidad de asesoramiento o de mera información, sin que sea el órgano que realmente tome las decisiones. El órgano que tiene carácter decisorio es la Junta Vecinal que, en su caso, puede hacer suyas las opiniones del Concejo, pero sin que exista ningún carácter vinculante. De nuevo, esta realidad al margen de

la Ley exigiría un replanteamiento de los órganos de gobierno de las ELM, pues la tradición secular se resiste a las modificaciones legislativas.

El número de habitantes medio es de 153 en invierno y de 272 en verano. En el número de habitantes se producen dos fenómenos interesantes. Por un lado, una diferencia sustancial entre el número de habitantes medios entre las ELM pequeñas y grandes. Por otro, el gran aumento de la población en el verano. Este resultado apoya las frecuentes quejas de los responsables de las ELM sobre el esfuerzo que supone dar servicios a una población que aumenta considerablemente en el verano con respecto al invierno.

Las ELM de la muestra se caracterizan por su escasa población. De hecho, el 25 por 100 de las encuestadas tienen menos de 25 habitantes (*primer cuartil = 25*), el 50 por 100 tienen menos de 60 habitantes (*segundo cuartil = mediana = 60*) y el 75 por 100 tienen menos de 160 habitantes (*tercer cuartil = 160*). La ELM con el mayor número de habitantes cuenta con 2.700. Finalmente, sólo el 10 por 100 de las ELM tienen más de 372 habitantes (*percentil 90 = 372*) mientras sólo el 5 por 100 tienen más de 550 (*percentil 95 = 550*).

VIII. CONCLUSIONES

1. Las entidades locales menores son proveedoras de una elevada proporción de servicios públicos fundamentales para los vecinos. Desde un punto de vista jurídico, muchos de estos servicios también son servicios de prestación obligatoria por los Municipios.

2. La prestación de servicios por parte de las ELM difiere significativamente cuando se dividen en grandes y pequeñas en razón a la población. Por tanto, algunos de estos servicios son prestados por entes administrativos con escasos recursos humanos y económicos.

3. Los responsables de estas ELM contactados piensan que un número importante de estos servicios deberían ser prestados por el municipio, en vez de por la entidad local menor.

4. Menos de un 50 por 100 de los encuestados afirman que los ciudadanos están satisfechos con los servicios públicos que reciben.

5. Las ELM tienen un alto grado de aislamiento en términos de distancia a servicios de transporte público y al centro de salud. La dispersión de la población de la provincia causa este aislamiento, que obliga a un mayor esfuerzo por parte de las administraciones prestadoras de los servicios universales. Este hecho obliga a realizar un esfuerzo mayor en la racionalización del diseño de los servicios públicos locales.

6. Predominan en las encuestas las ELM pequeñas en términos de población. La gran diferencia entre el número de habitantes en invierno y en verano plantea importantes problemas en distintos planos, que merecen un análisis más detenido.

7. El aislamiento y pequeño tamaño pueden explicar que las ELM se vean obligadas a proporcionar determinados servicios públicos, pero también que sientan que no están en condiciones de hacerlo y que los ciudadanos piensen que los servicios no tienen la calidad adecuada.

APÉNDICE

Se define la variable Y_i como:

— $Y_i = 1$ si la ELM proporciona un determinado servicio público.

— $Y_i = 0$ si la ELM no proporciona un determinado servicio público.

La media muestral de esta variable se puede escribir como:

$$\bar{Y} = \sum_{i=1}^N \frac{Y_i}{N}$$

donde N es el número de observaciones en la muestra. El numerador de esta expresión está formado por una suma de tantos unos como ELM proporcionan el servicio en la muestra y de tantos ceros como ELM en la muestra que no lo proporcionan. Por tanto, el numerador mide la frecuencia absoluta de provisión del servicio en la muestra y la media aritmética la frecuencia relativa de provisión del servicio en la muestra. En otras palabras, la media aritmética de la variable mide la proporción de ELM que son proveedoras de un determinado servicio.

El porcentaje de provisión de un servicio se define como:

$$\begin{aligned} \bar{Z} = 100 \bar{Y} &= 100 \sum_{i=1}^N \frac{Y_i}{N} = \\ &= \sum_{i=1}^N \frac{100 Y_i}{N} = \sum_{i=1}^N \frac{Z_i}{N} \end{aligned}$$

donde $Z_i = 100 Y_i$. Por tanto, el porcentaje de provisión puede tratarse estadísticamente como una media muestral de la variable Z_i .

La partición de la muestra de ELM en dos grupos por tamaño de población permite calcular dos porcentajes de provisión:

$$\bar{Z}_1 = 100 \bar{Y}_1 = 100 \sum_{i \in P} \frac{Y_i}{N_1}$$

$$\bar{Z}_2 = 100 \bar{Y}_2 = 100 \sum_{i \in G} \frac{Y_i}{N_2}$$

donde N_1 y N_2 son, respectivamente, el número de observaciones en la muestra de ELM pequeñas (P) y grandes (G).

La ratio t , que permite contrastar la hipótesis nula de que el porcentaje poblacional (esperanza poblacional) es igual entre ELM pequeñas y grandes, contra la alternativa de que difieren, puede escribirse como:

$$t = \frac{\bar{Z}_1 - \bar{Z}_2}{\sqrt{\frac{S_{z1}^2}{N_1} + \frac{S_{z2}^2}{N_2}}}$$

donde S_{z1}^2 y S_{z2}^2 representan las varianzas muestrales de las muestras de ELM pequeñas y grandes.

Este estadístico sigue una distribución t con grados de libertad determinados por la siguiente fórmula:

$$df = \frac{\left(\frac{S_{z1}^2}{N_1} + \frac{S_{z2}^2}{N_2} \right)^2}{\frac{\left(\frac{S_{z1}^2}{N_1} \right)^2}{N_1 - 1} + \frac{\left(\frac{S_{z2}^2}{N_2} \right)^2}{N_2 - 1}}$$

Dados los tamaños muestrales usados en nuestro trabajo, se puede considerar que los grados de libertad tienden a infinito.

NOTAS

(*) Los datos usados en este trabajo fueron obtenidos en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Diputación de León.

(1) La despoblación hace referencia a la población estable. Como se verá más adelante, la población de las ELM aumenta sustancialmente en el período estival.

(2) http://www.map.es/documentacion/entes_locales/registro_entidades_locales.html.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRANCO VELA, R. (1993), *La creación y segregación de municipios*, Marcial Pons.
- FLÓREZ DE QUIÑONES y TOMÉ, V. (1924), *Contribución al estudio del régimen local y de la*

<p><i>economía popular de España</i>, Imprenta Católica.</p> <p>GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. (1999), <i>Los servicios públicos locales del agua: régimen jurídico de su gestión integrada</i>, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León.</p> <p>— (2000), <i>El uso del agua por las administraciones locales</i>, Cedecs Editorial.</p>	<p>— (2002), <i>Los convenios interadministrativos de los entes locales</i>, Montecorvo.</p> <p>HARDIN, G. (1968), «The tragedy of the commons», <i>Science</i>, 162: 1243-1248.</p> <p>MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS —MAP— (2007), <i>Entidades locales en España, 2007</i>, Ministerio de Administraciones Públicas.</p> <p>PIZARRO NEVADO, R. (2002), <i>Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio</i>, CEMCI.</p>	<p>SOLOW, R. (1993), «An almost practical step toward sustainability», <i>Resources Policy</i>, 19 (3): 162-172.</p> <p>SOSA WAGNER, F. (2004), <i>La gestión de los servicios públicos locales</i>, Civitas.</p> <p>— (2005), <i>Manual de Derecho Local</i>, Aranzadi.</p> <p>TIEBOUT, C. (1956), «A pure theory of local expenditures», <i>Journal of Political Economy</i>, 64: 416-424.</p>
---	---	--