Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DE LAS DIPUTACIONES CABILDOS Y CONSEJOS INSULARES Y DEMÁS ENTIDADES LOCALES INTERMEDIAS.

Madrid, 10 de abril de 2012

Coordinación:

Vicepresidente de la Diputación de Valencia

D. Juan José Medina Esteban.

Redacción y elaboración:

D. José Vicente Cortés Carreres

Colaboradores de la Administración Local:

D. Vicente Boquera Matarredona

D. Ricardo Camarena Gil

D. Pedro Domingo Torán

D. Enrique Moreno Pernías

Colaboradores Externos:

D. Rafael Jiménez Asensio.

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Ramon Llull. Consultor Institucional.

Federación de Municipios y Provincias

Dña. Leticia Morales Mora

Federación Española de Municipios y Provincias

Índice

INTRODUCCIÓN 4
LA PROVINCIA E ISLA Y EL GOBIERNO PROVINCIAL E INSULAR. 8
Resoluciones en materia de fortalecimiento institucional de la provincia, consejos y cabildos insulares *11*
SISTEMA ELECTORAL 14
Propuestas en materia electoral *15*
DISEÑO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES E INSULARES. 17
Resoluciones en materia de diseño institucional y organización *18*
MODELO DE RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS. LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL PIEZA CLAVE DEL SISTEMA. 21
Resoluciones relativas al modelo de relaciones entre ayuntamientos y las diputaciones, cabildos y consejos insulares. *24*
SISTEMA COMPETENCIAL DE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS 26
Resoluciones en materia de competencias *28*
EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES, CABILDOS Y CONSEJOS INSULARES. 35
Resoluciones en materia de financiación de las diputaciones, cabildos y consejos insulares. *38*
EL EMPLEO PÚBLICO EN LAS INSTITUCIONES PROVINCIALES E INSULARES. 41
Resoluciones en materia de recursos humanos y empleo público. *43*
ANEXO Nº 1: DOCUMENTOS CONSULTADOS EN LA REDACCIÓN DE LAS PROPUESTAS 46
ABREVIATURAS 49

Propuestas de la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DE LAS DIPUTACIONES CABILDOS Y CONSEJOS INSULARES Y DEMÁS ENTIDADES LOCALES INTERMEDIAS.

Introducción

La actual crisis económica está produciendo efectos considerables en las finanzas públicas, los ajustes fiscales aplicados como consecuencia de esta crisis son de gran envergadura, y al ajuste presupuestario no podrá sustraerse ninguna de las administraciones públicas. Estas circunstancias económicas han generado un intenso debate en determinados sectores sociales y políticos acerca de nuestro modelo territorial y más concretamente, sobre los niveles intermedios de la administración local.

El objetivo de este documento consiste en afrontar ese debate y aportar de una manera positiva las ideas, argumentos y propuestas que centren y racionalicen el discurso. Puesto que, en muchas ocasiones los argumentos expuestos son simplistas y desconocedores de la auténtica realidad del panorama local. Pero, al mismo tiempo, hay determinados aspectos de nuestras administraciones públicas que requieren un conjunto de reformas de carácter inaplazable para alcanzar la necesaria eficiencia y la modernización de las mismas.

La crisis económica iniciada hace años y las políticas fiscales aplicadas como respuesta a la misma han provocado un rápido deterioro y una alta tensión en las cuentas públicas. El volumen del déficit, el aumento del endeudamiento y los desequilibrios de carácter estructural en los últimos años no se corregirán con la superación de la coyuntura económica y se nos plantearán dificultades considerables para retomar la senda y el ritmo del crecimiento sostenido. Estos años de recesión y estancamiento nos abocan a un nuevo escenario, donde la actual estructura de ingreso y gasto público no es soportable por más tiempo. Aunque los recortes de gasto y la austeridad de las administraciones son soluciones razonables, a más largo plazo las medidas deben encaminarse hacia una reforma del sector público que debe significar un cambio de paradigma, fundamentado en una estructura sostenible de ingresos y gastos, una optimización y maximización de los recursos disponibles, una provisión más eficiente de los servicios públicos, una modernización de la administración pública, una corresponsabilización fiscal, y una creciente transparencia pública

apoyada en la rendición de cuentas y en los demás mecanismos de buena administración y buen gobierno.

En este escenario de crisis económica de amplio alcance, la reducción del gasto y el adelgazamiento de las administraciones públicas han colocado a las diputaciones, consejos y cabildos insulares, en un escenario en el que son cuestionadas, planteándose incluso su posible desaparición en base a un supuesto ahorro presupuestario, sin contar, con que dicha propuesta no se acompaña de ningún estudio que identifique las consecuencias que produciría su desaparición, o cómo afectaría al funcionamiento de las comunidades autónomas pluriprovinciales y los efectos perversos para los ayuntamientos, teniendo en cuenta que además, su desaparición exigiría una reforma constitucional, dado que las diputaciones, consejos y cabildos forman parte de la estructura y organización territorial del Estado.

Estas propuestas que plantean la viabilidad de los entes intermedios y también la reducción del número de municipios podemos considerarlas como desconocedoras de la realidad, dado que por una parte la supresión de estas entidades locales no significa que se deje de prestar servicios en ellos, ni la eliminación de un nivel de gobierno implica, necesariamente, el ahorro de su presupuesto dado que los servicios deben continuar prestándose y el personal suele ser transferido a otros niveles de administración. Nada indica que la supresión de municipios y niveles de gobierno, proporcione un ahorro significativo a las arcas públicas, sin embargo, son notables las experiencias que señalan la cooperación intermunicipal como recurso de economía de escala[1] y de densidad[2].

La provincia y las islas como entidades territoriales son una referencia para la administración autonómica y estatal, así como para la mayoría de los partidos políticos que suelen presentar una estructura de base provincial, además presentan una fuerte presencia e identidad para la ciudadanía. La provincia y la comunidad autónoma, desde la perspectiva ciudadana, despiertan un profundo sentimiento de pertenencia, a través de ellas es posible explicar una parte importante de la identidad territorial, pero no hay una correspondencia, ni una simetría con la notoriedad y percepción que se tiene de la institución de gobierno provincial, en parte esto se explicaría por ser una institución de elección indirecta y de segundo grado. Subsanar

---

[1] Existen economías de escala (rendimientos crecientes de escala) cuando el coste de producción de un único producto decrece con el número de unidades producidas. Wikitel

[2] Las economías de densidad son un ahorro en los costes de distribución de un servicio que se generan cuando aumenta el número de usuarios de una zona geográfica. En particular, en presencia de economías de densidad el coste medio del servicio se reduce cuando aumenta la concentración geográfica de la demanda. Las economías de densidad, al igual que las economías de escala y las economías de alcance, permiten que las empresas disfruten de rendimientos crecientes de escala. La peculiaridad de las economías de densidad se halla en que la reducción del coste de la empresa se origina en la distribución del servicio y no durante su proceso productivo

el desfase producido por la asimetría entre la percepción territorial con su correspondiente institución de gobierno debería llevarnos a adquirir una renovada formulación, reinvención y reorientación del modelo de relaciones con los demás niveles de gobierno y con la ciudadanía en general.

Es imprescindible para nuestras instituciones superar el desafío de que sean vistas como instituciones superfluas, redundantes, inservibles y mantenidas solo por razones de clientelismo político. Es necesario posicionarlas ante la percepción ciudadana como instituciones necesarias e imprescindibles para los intereses municipales y provinciales. Hay que modificar su percepción para que sean visualizadas como órganos de gobiernos eficaces, eficientes con capacidad para gestionar los intereses encomendados, las funciones y misiones y desarrollar políticas y estrategias públicas de ámbito municipal y provincial.

En el futuro debemos atender a dos aspectos de especial relevancia, por una parte, la clase política de los gobiernos provinciales e insulares deberemos someternos a un examen significativo y determinante, porque estas instituciones son las más cuestionadas de entre los distintos niveles de gobierno y deberemos mostrar la solidez en nuestras actuaciones, en nuestros cometidos, en la buena administración de nuestras instituciones y de la red de municipios del tejido territorial. Y por otra parte, la legitimización de las organizaciones provinciales dependerá de la capacidad política y profesional de los que somos sus dirigentes y de los directivos y operadores para impulsar, desarrollar e implantar las competencias, servicios y actividades que tenemos asignadas y así reafirmarnos como elemento referencial en el sistema local ante los otros niveles.

En nuestro ordenamiento jurídico se garantiza la existencia de la provincia como un ente intermedio en todas las comunidades autónomas pluriprovinciales. Su misión, fundamental, consiste en proporcionar el equilibrio de los territorios de su ámbito de actuación en cuanto a bienestar de la ciudadanía, prestación de los servicios públicos obligatorios y el desarrollo económico y social, independientemente, del lugar donde se habite. Por tanto, las diputaciones disponen del encaje constitucional como gobiernos intermedios que actúan en el territorio de la provincia en clave de proximidad mediante la cooperación, la coordinación y demás finalidades asignadas con los ayuntamientos. La legitimación por la vía legislativa es insuficiente sino se complementa con una legitimación activa mediante el desarrollo de políticas públicas que respondan a las necesidades de los municipios y contribuyan a resolver los problemas de los ciudadanos. En nuestras manos está la legitimización por el interés general, la eficiencia, por los resultados en la gestión y por la producción y el rendimiento institucional a favor de los municipios y sus habitantes.

Las organizaciones intermedias cooperan con los municipios para que éstos puedan ejercer sus competencias y los gobiernos locales puedan desarrollar sus políticas, supliendo la falta de capacidad de gran número de ellos. Las diputaciones, cabildos y

consejos insulares tienen como misión conseguir unos territorios equilibrados desde el punto de vista de la cohesión y vertebración territorial y social, del desarrollo económico, y del bienestar de los ciudadanos. Como se ha señalado, reiteradamente, la garantía de que cualquier habitante, independientemente del lugar donde viva, tenga acceso a servicios de calidad, hacen necesarios a los entes intermedios.

La razón fundamental de existencia de las diputaciones es su sustantivación como "agrupación de municipios" y uno de sus principios de actuación: la cooperación y coordinación local. El área de gobierno municipal queda demarcada por su limitación territorial que coincide, normalmente, con un núcleo habitado. La coincidencia entre los límites territoriales y la prestación de servicios ni suele ser rentable, ni eficiente, ni es posible una gestión atomizada y una individualización de los servicios básicos y obligatorios para cada municipio. Esta replicación de servicios municipio a municipio incrementa los esfuerzos y gastos de manera no justificada. Para hacer frente a esta situación es necesario disociar el núcleo de prestación de servicios y el de representación política y adoptar un enfoque supramunicipal para aprovechar las economías de escala.

Compartir el conjunto de necesidades y problemas requiere una herramienta básica que es la cooperación y colaboración entre los gobiernos locales. Esta cooperación permite establecer un conjunto de aglomerados o grupos homogéneos de necesidades municipales que permiten una planificación supramunicipal, que debe ser articulada y encabezada por las diputaciones y sus equivalentes al ejercer el liderazgo cooperativo del sistema local.

Sin duda, la cooperación intermunicipal y la concertación es el instrumento que debe potenciarse, con ello se evitan la duplicación de servicios y de los costes administrativos asociados y se garantiza el ejercicio de las potestades y la prestación de servicios en los municipios pequeños y medianos. En aras de evitar la concurrencia, los rendimientos decrecientes y las improductividades en la provisión de servicios, la estructura administrativa, en todos sus niveles, debe racionalizarse y simplificarse, consensuadamente, aunque también es cierto que la configuración local en el territorio español es diversa, su estructura de asentamientos heterogénea, las zonas rurales son distintas de las aglomeraciones urbanas, unas comunidades autónomas tienen menor número de municipios y de mayor número de habitantes, otras sus asentamientos son menores y se encuentran mucho más diseminados en el territorio, otras zonas son rurales, otras están más industrializadas, en otras la densidad de la población es mayor frente a otras que rayan la desertización, etc. por ello, el tratamiento no puede ser uniforme.

El posicionamiento claro de este documento, en favor de las diputaciones, consejos y cabildos insulares, viene determinado, no por perpetuar un nivel de poder territorial como es el provincial, sino porque se dan numerosas circunstancias, tanto por la configuración de nuestra estructura municipal como por argumentos fundamentados

en la lógica de los niveles territoriales de gobierno, que apoyan la necesidad de contar con la provincia, como un poder público territorial, que si no existiera, se tendría que inventar, tal y como se ha hecho en otros países de la órbita europea.

Muchos países europeos tienen administraciones de segundo nivel, y en algunos de ellos, en el marco de procesos regulatorios, van adquiriendo cada vez mayor significancia y protagonismo, desde los departamentos franceses, belgas y holandesas, los kreise alemanes los condados británicos, suecos, daneses e irlandeses, hasta las asociaciones municipales finlandesas. Ahora bien, en nuestro caso, se requiere una reordenación y redefinición de los niveles territoriales de gobierno y esta reordenación debe inclinarse por un fortalecimiento institucional de la provincia y la isla.

Consideramos precisa una reafirmación de las diputaciones provinciales para que ejerzan de auténticos espacios de centralidad cooperativa dentro del sistema local. Los municipios deben reconocer en las diputaciones un potente aliado y un recurso de alta eficacia para cuando no tengan capacidad suficiente, o en aquellos casos en los que quieran la mejora de la calidad de los servicios que prestan a sus ciudadanos. Su rol debe afincarse como referencia de todo lo que es local en el municipio, debe percibirse como el instrumento más eficaz al servicio de los ayuntamientos y como el instrumento de gestión común de servicios locales.

Las diputaciones, cabildos y consejos insulares debemos consolidarnos como instituciones diferenciadas por su especialización en la cooperación, coordinación y en la aplicación de economías de escala y densidad con los municipios, orientadas a gestionar, crear y coordinar las distintas redes y clusters municipales que se desprendan de las necesidades de éstos, desarrollando y desplegando toda su actividad a hacer efectivas sus demandas.

En este documento se parte de la posición en la que se aboga por el carácter necesario, esencial e imprescindible de las gobiernos intermedios de primer orden en la organización política y administrativa de nuestro país como instrumentos para reforzar y fortalecer la autonomía local, para prestar más y mejores servicios a la ciudadanía y para satisfacer el derecho que tienen los ciudadanos a ser bien gobernados.

La provincia e isla y el gobierno provincial e insular.

La provincia por mandato constitucional no solo tiene personalidad jurídica propia (artículo 141 CE), sino que además se considera una entidad local necesaria y de carácter indisponible, siendo inviable su supresión generalizada, sino es mediante un proceso de reforma de la constitución. Así pues, las provincias e islas son instituciones de naturaleza política en un estado constitucional. Esta concepción sirve como garantía de existencia de las provincias y las islas como entidades locales

constitucionalizadas. Éstas deben visualizarse como instituciones que desarrollan funciones de vital importancia para los ciudadanos a través de los municipios, con distintas intensidades en función de los territorios y que es posible replantear muchos de los aspectos que les son propios, pero no se puede bajo ningún concepto concebirse como instituciones suprimibles o prescindibles, si ello fuera así muchos de los ciudadanos y ciudadanas que viven a lo largo y ancho de la geografía española se verían seriamente perjudicados.

En el Estado Español hay 8.110 municipios, el 98,3% (7.975) de éstos son menores de 50.000 y suponen 21.486.784 habitantes (48% de la población española). El 95,5% (7.747) de los municipios son iguales o menores a 20.000 habitantes en ellos se acumulan el 32,88 % de la población española, es decir 14.700.759 habitantes[3]. Y el 84,5% (6.852) de los municipios son menores de 5.000 habitantes. Este panorama municipal indica claramente el alto grado de fragmentación y minifundismo municipal que nos aboca a una situación en la que la gran mayoría de los ayuntamientos no pueden ejercer con autonomía las potestades atribuidas ni prestar con plenas garantías, por sí solos, los servicios mínimos que les corresponden. En este entorno y contexto las diputaciones, cabildos y consejos insulares han sabido paliar las carencias municipales, estableciendo un modelo de cooperación local que ha permitido optimizar el trabajo municipal.

Es obvio que la mayoría de esos ayuntamientos aunque disponen de las estructuras políticas necesarias, no disponen de la organización administrativa, ni la capacidad de gestión para desarrollar las políticas municipales. Esta configuración municipal hace necesaria la existencia de los entes provinciales para que se puedan desarrollar las políticas locales.

La necesidad de las organizaciones provinciales e insulares viene determinada por el hecho de que los municipios no disponen ni de los recursos ni de las capacidades financieras, económicas, de gestión, técnicas y de implantación, de tal forma que una institución supramunicipal debe garantizar el ejercicio de las potestades municipales y la prestación de los servicios a los ciudadanos.

Las instituciones provinciales permiten que las políticas, servicios y actividades de espectro más amplio que el municipal puedan ser desempeñadas y ejecutadas y evitan el desarraigo y desertización del territorio y el excesivo gasto que supondría la prestación fragmentada y atomizada de los servicios a prestar en cada municipio, por lo que se pueden generar economías de escala que maximicen los recursos públicos en los municipios pequeños y medianos. La cobertura de las deficiencias y déficits parece razonable que se encomiende a una organización territorial superior al municipio, el sentido común y los argumentos relacionados con la eficacia, eficiencia y

[3] Fuente: INE 2010

economía así lo aconsejan, los artículos constitucionales 103.1 y 31.2. se expresan en este sentido.

Las dificultades señaladas, han generado en los distintos niveles cauces diferentes de solución mediante la existencia de:

a) **Órganos desconcentrados por parte de las comunidades autónomas**

b) **Las provincias e islas configuradas como agrupación de municipios con diversas competencias de vocación profundamente municipalista**

c) **Las comarcas como entidades intermedias creadas por las comunidades autónomas. El grado de implantación comarcal es desigual en las comunidades autónomas y su tratamiento heterogéneo en los estatutos de autonomía. El modelo resultante de intermunicipalidad donde se ha optado por la creación de comarcas ha generado un confuso sistema competencial, en ocasiones con duplicidad y concurrencia de éstas. Algunas comunidades con tradición comarcal se están replanteando en la actualidad "reducir el modelo de las administraciones a su justa dimensión", sin que ello suponga, obviamente, la extinción de las mismas.**

   Este documento no se instala en el discurso competitivo entre provincia y comarca, lo que realmente interesa es generar una intermunicipalidad vertebradora, racional, eficiente y que optimice las competencias institucionales. La comarcalización debe encontrarse al servicio de la autonomía local en clave autonómica y entendida como instrumento de proximidad al territorio.

d) **Las áreas metropolitanas, tiene carácter dispositivo es decir pueden existir o no y.se caracterizan por su carácter de asociación forzosa y responden a una imposición autonómica que mediante la vía del interés general, establecen un límite autonómico a la autonomía municipal. Por otra parte, aunque su creación requiere audiencia previa de las diputaciones provinciales, las excluye de la organización del área metropolitana. El desarrollo de la ciudades y la urbanización constante, nos hacen intuir que en el futuro las áreas metropolitanas, a pesar, de su escaso desarrollo en nuestro país, tendrán un papel relevante y ello hace necesario, por una parte la integración de las diputaciones en ellas y la configuración de un espacio competencial donde los gobiernos y entes locales no compitan entre ellos ni con la provincia, dando paso a una comunidad local integrada, ordenada y eficiente.**

e) **Las mancomunidades y consorcios son asociaciones voluntarias de municipios reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico y nada impide que estas asociaciones de municipios puedan ser susceptibles de cooperación y asistencia por parte de la provincia. Ahora bien si estos entes locales intermedios ejercen de manera concurrente competencias con la provincia este extremo debería ser**

clarificado, definido y coordinado por las diputaciones cabildos y consejos insulares.

Esta variedad de instrumentos institucionales ha generado una confusión competencial cuando no duplicidad, suplantación y suele ser foco de tensiones entre comunidad autónoma, provincia y estos entes locales intermedios. La tensión puede venir producida por la propia inacción, dejación e incluso desviación, hacia otros ámbitos no propios, de las competencias de las organizaciones provinciales e insulares, lo que obliga a los municipios a asociarse para resolver agrupadamente sus problemas. Pero, también, puede darse la aplicación de cualquiera de las fórmulas descritas como formas de contrapoder al poder provincial e insular. La superación de estas tensiones y conflictos entre provincia y las fórmulas asociativas de municipio debe pasar por un ordenamiento donde se fijen los límites claramente y exista un claro pronunciamiento a favor de la capacidad de coordinación y dirección de las entidades provinciales.

Propuestas en materia de fortalecimiento institucional de la provincia, consejos y cabildos insulares

Por todo ello, la Comisión de Diputaciones Consejos y Cabildos Insulares propone la aprobación de las siguientes propuestas:

1. **Fortalecer las diputaciones, cabildos y consejos insulares como las formas de gobierno que mejor garantizan, frente a otras estructuras del estado, la autonomía local de los municipios por su caracterización constitucional como "agrupación de municipios" (artículo 141.1 CE).**

2. **Considerar que las diputaciones, cabildos y consejos insulares deben ser el foco estratégico y el engranaje central de la construcción político-administrativa de la intermunicipalidad. Esto supone asimismo, considerar las diputaciones, cabildos y consejos insulares como las entidades locales que articulan los municipios con los demás poderes territoriales de gobierno en condiciones de nivelación y equilibrio.**

3. **Las diputaciones, cabildos y consejos insulares son entidades locales con garantías constitucionales que disponen de una tradición histórica, más que centenaria, identificadas plenamente por la ciudadanía y dotadas de las necesarias estructuras organizativas, administrativas y personales, por lo que no pueden ser duplicadas, sustituidas, suplantadas ni obviadas por otras entidades locales. La concurrencia competitiva debe dar paso a la ordenación competencial para maximizar los recursos y la prestación de servicios.**

4. **Apostar por una simplificación, ordenación y racionalización de las estructuras territoriales locales intermedias, presididas estas medidas por el acuerdo de las respectivas instituciones, que deben partir necesariamente de la instancia**

provincial e insular. Cuya vertebración fundamental debe pivotar sobre las dos instituciones que necesariamente deben complementarse.

5. **Reafirmar la provincia y la isla como un poder público territorial de carácter político que bajo ningún concepto puede ser reducido a una mera instancia de naturaleza administrativa con funciones residuales. Presenta, además, una naturaleza de gobierno que le obliga a impulsar políticas públicas de ámbito provincial e insular que palien los déficits e incapacidades de gestión de los municipios y fomente el desarrollo en los ámbitos de su competencia en el territorio objeto de sus actuaciones.**

6. **Enfatizar la visión intermunicipal de la que disfruta el gobierno provincial e insular no solo por coordinar, cooperar, asistir y ejecutar necesidades y demandas municipales, sino también porque esta posición le permite contemplar desde una perspectiva más global las políticas de los diferentes municipios, así pues, trabajar desde la intermunicipalidad es uno de los canales por los que la provincia e isla pueden diseñar, planificar, desarrollar y desplegar políticas públicas propias.**

7. **El posicionamiento de este documento parte de reconocer la diversidad provincial e insular y por tanto no se persigue una uniformidad en la conceptualización de la provincia e isla, todo lo contrario, desde el reconocimiento de la diversidad, partiendo de una mínima regulación por el legislador básico, se insta a que se defina , en el contexto constitucional, un modelo de autonomía provincial garantizado, de carácter abierto e incluso asimétrico que en función del contexto, las características territoriales, históricas, políticas, sociales y culturales permitan a los legisladores autonómicos ampliar o reordenar el sistema local de la comunidad autónoma correspondiente.**

8. **Nada impide, y el ordenamiento jurídico así lo reconoce la existencia de otros entes locales intermedios, algunos como agrupaciones municipales de carácter voluntario (mancomunidades y consorcios) y otros de carácter forzoso (comarcas y áreas metropolitanas) que puedan ser objeto y destinatarios de la colaboración y del ejercicio de las competencias provinciales. Ahora bien, cuando esta desagregación de competencias se superponen y vuelven disfuncional el sistema local al desmembrarse, fragmentar y atomizar la realidad provincial debería optarse, sin lugar a dudas por el liderazgo, directividad y coordinación de la institución provincial e insular.**

9. **Reforzar la capacidad de dirección política provincial mediante el reconocimiento de competencias locales propias que por razones de escala y por aplicación del principio de subsidiariedad, éstas puedan ser realizadas por el nivel provincial con mayor solvencia, garantía, eficiencia y objetividad.**

10. **Desde la FEMP, de manera consensuada con sus federaciones territoriales se propondrán aquellas modificaciones legislativas necesarias en los procesos de**

reformas estatuarias con el objetivo de reconocer y regular las competencias, la financiación de los gobiernos locales intermedios, así como las posibles transferencias, delegaciones o encomiendas de gestión. Obviamente, con su correspondiente suficiencia financiera en aplicación del principio de subsidiariedad, vehiculizándose de esta manera una efectiva descentralización de competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

11. **Demandar la presencia de las diputaciones, cabildos y consejos insulares, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, en aquellos foros y órganos creados por otros niveles de gobierno con el fin de garantizar la participación de las administraciones locales.**

Sistema electoral

El sistema electoral provincial se regula por las disposiciones especiales para la elección de diputados provinciales de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General modificada por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril. Las diputaciones provinciales son órganos de elección indirecta, ya que sus composiciones se establecen a partir de los resultados de las elecciones locales, que sirven para elegir los representantes políticos de los Ayuntamientos. El número de diputados provinciales se determina, en función del número de habitantes de cada provincia, de acuerdo con una escala fijada por ley. El número de diputados que corresponden a cada provincia se reparten según sus partidos judiciales, en proporción a la población de cada uno de ellos. Los diputados provinciales que corresponden a cada partido político son elegidos, según el partido judicial, entre y por los concejales de cada uno de ellos, que pertenecen a los municipios que se comprenden en éste.

Es obvio que en su momento se optó por un sistema de elección democrática indirecta, si bien cabe señalar que en los países de la Unión Europea, España es la excepción, el resto de países optaron conforme al artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) porque los integrantes de las asambleas o consejos fueran elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal.

Este sistema de elección, aunque ha recibido numerosas críticas, nunca ha calado en un debate y controversia con impacto ni en la sociedad, ni en los mismos partidos políticos. También, es cierto que las diputaciones no necesitan justificar su legitimidad democrática, que está fuera de toda duda, ya que ésta toma su esencia de la legitimidad democrática municipal, dado que sus miembros son a su vez concejales. Así pues, la provincia es una entidad local caracterizada constitucionalmente por la agrupación de municipios gobernada por quienes han sido elegidos como representantes municipales.

De lo que no cabe duda y desde este documento debe ponerse de manifiesto es que el sistema actual podría ser susceptible de mejoras y corregir algunas disfunciones que se consideran de cierta relevancia.

Una de las primeras cuestiones a considerar sería que la actual utilización de los partidos judiciales como circunscripción electoral no se adecua a la realidad demográfica actual por lo que sería necesario considerar la coincidencia de circunscripciones electorales provinciales con las municipales.

Otra cuestión a tener en cuenta es la necesaria reflexión y búsqueda de mecanismos de equilibración al producirse la situación en la que los municipios que menor necesidad de apoyo y asistencia tienen de las diputaciones ostentan la mayor

representatividad y quienes mayor necesidad de coordinación, cooperación y asistencia requieren por el contrario tienen un menor peso en las mismas.

Por otra parte, el sistema de elección indirecta y de segundo escalón o nivel no propicia el refrendo de la acción de gobierno de las instituciones provinciales por los ciudadanos, por lo que la idea de "gobierno responsable" aireada, reiteradamente, por la OCDE queda aminorada en este caso, en este sentido también cabría una seria reflexión con el ánimo de articular fórmulas que tengan por objetivo la "responsabilización", la presentación de resultados, la rendición de cuentas del gobierno provincial ante la ciudadanía. Algunas actuaciones deberíamos emprender en relación con la notoriedad y visibilidad de las instituciones provinciales, lo que de una u otra manera no deja de ser una forma de legitimación.

Es notable el hecho de que la política provincial, los logros y actuaciones provinciales quedan apartados en las campañas electorales y cualquiera de las herramientas de comunicación política de las instituciones y de los partidos políticos. Puede afirmarse con rotundidad que las diputaciones no se presentan a las elecciones o como mínimo que son las grandes ausentes de los programas y campañas electorales. Las consecuencias inmediatas de las cuestiones planteadas en los párrafos anteriores provocan una desafección de la ciudadanía y un desconocimiento del papel y la acción de gobierno que desarrollan.

Propuestas en materia electoral

En el actual sistema electoral en relación a la provincia caben algunas cuestiones mejorables en lo que respecta al sistema electoral y en lo que respecta a la visualización y responsabilización de los gobiernos locales intermedios, sobre todo las diputaciones de régimen común y en esa dirección van las propuestas siguientes:

1. **Potenciar la reflexión y el debate sobre la reforma del sistema electoral provincial que debe considerar las diversas formas mediante las que se corrijan los distintos problemas que genera su actual configuración.**

2. **Los partidos judiciales como circunscripción electoral no responden al actual mapa poblacional del territorio por lo que se debería modificar en el sentido de una identificación con la circunscripción electoral municipal.**

3. **Es necesario reflexionar sobre mecanismos y fórmulas que responsabilicen políticamente al gobierno provincial ante la ciudadanía por su acción, rendimiento institucional y resultados de gobierno.**

4. **Proponemos una mayor presencia del hecho provincial en los programas electorales y en la comunicación electoral. Por ello, al menos el programa provincial y los candidatos de los distintos partidos, coaliciones, etc. a las presidencias provinciales deberían establecerse previamente a la elección Lo**

anterior requiere que para que el ciudadano pueda evaluar políticamente a sus gobernantes, éstos deben indicar cuáles son los compromisos de gobierno e identificar quiénes (gobernantes) son los responsables de su acción y cumplimiento y a quiénes corresponden el control y alternativa de gobierno (oposición).

5. **Consideramos de notable importancia que se implanten fórmulas que mejoren la visibilidad de la institución provincial en el tejido social, mediante el incremento de su notoriedad, transparencia y responsabilización de la gestión política frente a los ciudadanos. Uno de los elementos clave de la puesta en valor de las instituciones provinciales es el incremento notable de la información sobre ella, así como la comunicación y explicación de lo que realiza y en qué interviene. Información, comunicación y responsabilidad política son elementos importantes para la legitimación de la acción provincial.**

6. **Si quienes más necesitan la cooperación y asistencia provincial son los que ostentan el menor grado de representatividad, algún mecanismo compensatorio deberá articularse, sin desequilibrar la composición cameral resultante de las elecciones. Se propone, pues, reflexionar sobre este extremo.**

7. Reflexionar y proponer, en su caso, las modificaciones necesarias sobre los aspectos y elementos que proporcionan una mayor visibilidad y legitimidad ante la ciudadanía de las diputaciones de régimen común, reforzándolas institucionalmente mediante un sistema de elección directa, mayor techo competencial, un margen más amplio de autonomía, suficiencia financiera y sostenibilidad, acorde con la nueva distribución competencial que se propone en el presente documento**.**

Diseño Institucional y organización de los gobiernos provinciales e insulares.

Los modelos de gobierno provincial e insular han sufrido distintas modificaciones en sus diseños institucionales, cuyo resultado es diferencial según se trate de los cabildos y los consejos de las islas y las diputaciones de régimen común. Las organizaciones insulares presentan una doble naturaleza, son a su vez instituciones de la comunidad autónoma y entidades locales, lo que las posiciona como gobiernos intermedios claramente reforzados. Su refuerzo institucional viene determinado por disponer de un sistema competencial mejor definido y más extenso (han sido transferidas un elevado número de competencias autonómicas), disfrutan de una mayor autonomía y suficiencia financiera, a algunos cabildos les es de aplicación el régimen de organización de municipios de gran población y son instituciones "visibles" para la ciudadanía por su elección directa, los consejeros tanto de los Cabildos canarios como de los Consells de les Illes Balears son elegidos como los concejales y consejeros autonómicos y la presidencia es de elección directa por los ciudadanos.

Las reformas introducidas a través de esta Ley 57/2003 que en su título X de la LRBRL afectan, principalmente, a los municipios de gran población, dejaron fuera de la misma a las instituciones provinciales y a los consejos de las islas baleares y cabildos de menor número de habitantes, por lo que su funcionamiento se equipara más al de los municipios de régimen común que a los de gran población. Con los municipios de gran población podemos encontrar algunas similitudes en relación a variables estructurales de vital importancia para una organización como tamaño, configuración y complejidad organizacional de las diputaciones. Veamos, no de forma exhaustiva, algunos de los argumentos e innovaciones principales que presidieron esa reforma y cuáles, entre otras, podrían ser aplicadas a las instituciones provinciales.

En primer lugar con estas medidas de modernización se pretende asimilar el régimen de municipios de gran población a las organizaciones estatales y autonómicas, para ello, se introdujeron los siguientes aspectos:

1. **En relación con las funciones:**

   a) **Diferenciación entre las funciones normativas, de mayor impacto político y estratégicas y las de carácter ejecutivo y administrativo. El pleno se asimila a las asambleas parlamentarias, queda configurado como órgano de debate y control político y sufre una notable reducción de las competencias ejecutivas, propias del régimen ordinario de los municipios.**

   b) **Las funciones ejecutivas más importantes pasan a ser competencia de la Junta de Gobierno Local que deja de ser un órgano asesor de alcaldía, con competencias delegadas para pasar a ser un órgano colegiado con competencias propias. La presidencia corresponde al alcalde y es indelegable y**

la secretaría corresponde a un concejal secretario y el habilitado estatal al que se le asignaba la secretaría se convierte en un órgano de apoyo, se abre la posibilidad a que se incorporen a la junta concejales no electos.

2. **En el aspecto organizativo.**

   a) **Los modelos organizativos de las organizaciones provinciales suelen presentar un alto grado de diversificación y departamentalización administrativa, donde se reproducen un gran número de servicios y elevada fragmentación, en el modelo que estamos tratando, se establece lo que se denominan áreas de gobierno o niveles esenciales en los que culmina la organización administrativa en la que se suele producir como una suerte de "holdings" que permiten una mayor racionalización y simplificación de la estructura organizativa, al frente de ellas se localiza un responsable político (órgano superior) y otro técnico-administrativo (órgano directivo). Las áreas de actuación se asemejan a las organizaciones ministeriales o a las consejerías autonómicas.**

   b) **Diputaciones, cabildos y consejos insulares deben dotarse de estructuras flexibles con capacidad de respuesta rápida a las necesidades municipales y para ello es necesario transformar las plantillas provinciales hacia los niveles altos de cualificación y con perfiles dotados de elevada polivalencia con el objeto de poder responder a las funciones encomendadas a estas organizaciones intermedias no solo en el ámbito de la asistencia y cooperación técnica, sino también en otros requeridos por los ayuntamientos.**

3. **En relación con la estructura directiva.**

   a) **la estructura directiva de las diputaciones provinciales toma como actores principales a los funcionarios de habilitación estatal, y personal superior de administración general, normalmente, se ocupan de importantes estructuras organizativas dentro de la institución provincial, pero en la actualidad en algunas diputaciones junto al personal habilitado, emergen otros perfiles de personal directivo que se orientan hacia un rol más gestor, más focalizado en una gestión por objetivos y resultados y cuya cobertura no es exclusiva de habilitados estatales.**

Propuestas en materia de diseño institucional y organización de los gobiernos provinciales e insulares.

Por todo lo expuesto, la Comisión de Diputaciones Consejos y Cabildos Insulares propone la aprobación de las siguientes propuestas:

1. **Consideramos necesario y urgente modernizar el diseño institucional y el modelo de organización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares en la dirección, indicada reiteradamente y desde distintos frentes, de profesionalizar la función directiva, centrarse en los resultados e implantar la gestión por objetivos y resultados; mejorar la gestión de los recursos humanos; la gestión del conocimiento; uso extensivo e intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación; potenciar la administración electrónica y el "e-government"; la gobernanza en red; enfatizar, gestionar y mejorar las relaciones con los ciudadanos; prestar servicios de calidad; conectar las decisiones de oferta con las de demanda y servir a la ciudadanía.**

2. **Deberíamos reflexionar sobre las ventajas e inconvenientes y en su caso proponer el modelo más adecuado de organización de las diputaciones de régimen común y los demás consejos y cabildos no incluidos en el ámbito de aplicación del régimen de organización de municipios de gran población, el cual debería contemplar las diversas peculiaridades de las distintas instituciones. Pero cabría formular propuestas en la dirección de un modelo de mayor corte parlamentario con diferenciación más nítida de los órganos de control y de gobierno, una reorganización de funciones ejecutivas y deliberativas y un sistema de gestión más afincado en el modelo de gestión pública y de gobernanza en red.**

3. **Implantar mecanismos de gestión que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas. Éstos son dos requisitos fundamentales para construir y reforzar la legitimidad de los gobiernos, así como, la información y evaluación de las políticas públicas emprendidas y los resultados obtenidos en función de los objetivos y evaluados mediante indicadores comunes que faciliten la comprensión y la interpretación de la información. Disciplinar el comportamiento presupuestario y transparencia fiscal con la publicación periódica y puntual de la ejecución presupuestaria y presupuestación plurianual.**

4. **Abogar por una racionalización y simplificación de las estructuras administrativas que por una parte permitan una mayor eficiencia organizativa, pero que a su vez presenten un alto grado de flexibilidad con el objetivo de disponer de una capacidad de respuesta a las necesidades, planes y programas que se requieran en el desarrollo de la cooperación intermunicipal.**

5. **Apostar por una estructura directiva que garantice el liderazgo público efectivo y con una acertada combinación entre liderazgo político y liderazgo profesionalizado en el ámbito de la administración y gestión para que aporten efectividad al rendimiento institucional. Contar con un personal directivo profesionalizado (reconocido en el artículo 13 del EBEP) con competencias, habilidades y destrezas propias de la función para facilitar el cambio de una cultura burocrático-administrativa y reglamentista a una cultura centrada en la gestión pública y en los resultados y cuyo objetivo final sea responder a los**

intereses de la ciudadanía mediante fórmulas de transparencia, buena administración y buen gobierno.

6. **Avanzar en la simplificación administrativa y en la reducción de cargas de las mismas, para lograr ganancias de eficiencia en los costes que deben soportar empresas y ciudadanos, y ganancias en los costes en los que incurrimos las administraciones en la prestación de los servicios**

7. **Debemos orientarnos hacia un reenfoque en materia de empleo público. Por una parte tenemos que apostar por un capital humano de alta cualificación que permita atender y solucionar las demandas municipales en materia de apoyo, asistencia técnica y otros sectores en los que seamos requeridos y por otra parte debemos apostar por la formación de equipos de trabajo con un alto grado de polivalencia e interdisciplinariedad, dado que las intervenciones en los ayuntamientos son de diversa índole. La gestión de equipos en red aportaría un valor añadido incalculable en eficiencia, en eficacia y en calidad en la prestación de los servicios provinciales.**

Modelo de relación con los municipios. La cooperación intermunicipal pieza clave del sistema.

El actual modelo de relaciones entre los gobiernos intermedios y municipios se basa en una serie de cuestiones clave a las que es necesario atender. La constitución configura la provincia como una agrupación de municipios, el artículo 36 de LRBRL le atribuye como competencias propias las de coordinación de los servicios municipales para su prestación integral en el territorio y la cooperación y asistencia a los municipios.

Coordinación y cooperación son funciones clave en la relación entre municipios y provincia y ambas se han servido de los planes de obras y servicios para desplegar su cometido en el ámbito territorial. El trabajo de cooperación en una agrupación de municipios requiere una labor de coordinación, en el sentido del establecimiento de prioridades por el interés general, por la escasez de recursos o por otros argumentos de carácter objetivo, pero sobre todo por dimensionar los intereses de los distintos municipios que cooperan.

Este dimensionamiento debe proporcionar una visión globalizadora, de la provincia e isla, que permita una planificación de las necesidades, demandas y prioridades formuladas por los municipios. La imperiosa necesidad de responder a las necesidades municipales, aunando la cooperación y coordinación, se fundamenta en una interacción municipios-provincia que debe responder al concepto de intermunicipalidad[4], que debe concretarse en la dirección de los intereses municipales y, también en los intereses provinciales e insulares.

A lo largo de muchas décadas las funciones de cooperación/coordinación provincial e insular se han vehiculado a través de los planes de obras y servicios, sin embargo, ha llegado el momento que las instituciones provinciales nos planteemos una mejora, que nos permita tantas posibles actuaciones y ámbitos de intervención como nuestra capacidad creativa nos lo permita. Debemos superar el modelo tradicional de relación con los municipios y superar la mera transferencia de recursos para instalarnos en un marco de relaciones intermunicipales que posibilite un conjunto de políticas públicas locales que se encuentren profundamente imbricadas en el conjunto del articulado 25, 26, 28, 31 y 36 de la LRBRL.

[4] El concepto de intermunicipalidad tiene su origen en Francia a finales del siglo XIX cuando la mayoría de los pequeños municipios registraban escasez de recursos, con lo cual se enfrentaban a la problemática de gestionar servicios básicos como agua potable, recolección de basura, electrificación y riego entre otros. Para hacer frente a problemas comunes, los municipios comenzaron a plantear la idea de intercomunalidad, que implica la generación de un programa común para un territorio a partir de objetivos comunes y un presupuesto común para la concreción de las obras previstas en el programa.

Un enfoque de estas características no limita la actuación provincial e insular a la competencia de cooperación y asistencia municipal, sino que la redimensiona y la relaciona con otras, a menudo olvidadas, como el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia e isla y la prestación de servicios de carácter supramunicipal y supracomarcal.

España es un país de pequeños municipios. Muchos no pueden desempeñar sus obligaciones, otros no pueden desempeñar con mínima eficacia las competencias que les reconocen las leyes, ni disponen de la estructura administrativa necesaria para ello. Una condición necesaria para prestar servicios y ejercer sus potestades es que dispongan de las capacidades necesarias o lo que es lo mismo disponer de lo que se denomina, por los autores expertos en el tema *"la capacidad del sistema"* o *"capacidad institucional"* y distinguen cuatro tipos diferentes de capacidad que pueden afectar al sistema municipal sobre todo en aquellos ayuntamientos de menor tamaño.

La capacidad financiera. Muchos ayuntamientos pequeños y medianos se ven desbordados si atendemos a la complejidad de sus competencias, éstos han ido respondiendo a necesidades de sus vecinos y esto ha complicado su gestión, al asumir cada vez más funciones y servicios. Junto a ese crecimiento en actividades, instalaciones e infraestructuras también se debe asumir la responsabilidad financiera para cubrir los gastos generados.

La capacidad para prestar servicios de calidad de manera eficiente se puede ver mermada porque la prestación atomizada de éstos supone un esfuerzo en recursos de los que no se dispone, en consecuencia, la prestación de éstos se ve afectada en la cantidad y calidad. Por ello, se hacen necesarias las economías de escala y densidad.

La capacidad profesional. Muchos ayuntamientos presentan problemas de profesionalidad en la realización de sus obligaciones, una plantilla reducida no puede especializarse hasta los niveles que exigen las funciones cada vez más complejas y complicadas. Cabe en este nivel de capacitación una apuesta decidida y una ampliación de los ámbitos en los que se pueden prestar servicios profesionales desde las diputaciones.

La capacidad de implementación. Este sería el cuarto aspecto, que se refiere a las enormes dificultades que tienen los municipios en la implementación de la legislación y las políticas de los gobiernos central y autonómico.

Es obvio, que la prestación individualizada de servicios, municipio a municipio, no cabe en una sociedad en crisis donde los recursos son escasos, por el contrario el enfoque debe orientarnos hacia una maximización de los mismos a través de alianzas, gestión y explotación compartida. Los déficits de capacitación afectan a la actividad municipal. Entre el municipio y la comunidad autónoma debe intercalarse una instancia para que los intereses intermunicipales queden fijados en el ámbito local, de lo contrario una buena parte de las competencias municipales, saltan a la comunidad

autónoma, y es aquí donde se concreta el modelo de relación de las diputaciones con los ayuntamientos, en cubrir los déficits de capacidad. Para desarrollar una fuerte capacidad de los gobiernos locales, las diputaciones se deberían aplicar en la formulación de políticas de cooperación dirigidas al fortalecimiento de las capacidades municipales.

Hay un aspecto más de la intermunicipalidad a tener en cuenta. Las relaciones municipales y provinciales tienen un claro referente en el artículo 141 (CE) cuando se señala a estas últimas en el apartado 1 como "agrupaciones de municipios" y en el apartado 2 le atribuye a las diputaciones el gobierno y administración autónoma de la provincia. Gobierno que no se opone ni al gobierno municipal, ni mantiene una relación de jerarquía con el municipio, esta relación es de cooperación como se indica en las funciones provinciales, viene a ser algo así como un federalismo cooperativo con total respeto a la autonomía municipal, pero con una necesidad de coordinación "para conjuntar los esfuerzos de los municipios que intervienen"[5].

La cooperación intermunicipal es la herramienta clave en este modelo de relación donde los municipios demandan y expresan sus necesidades y determinan qué instrumentos cooperativos de los ofertados requieren de la diputación. La cooperación frente a la subvención condicionada se muestra respetuosa con la autonomía local y propicia e incentiva las políticas y programas priorizados desde los propios ayuntamientos.

La LRBRL en su artículo 36.2. a) establece el plan provincial como el instrumento a través del cual se deben articular las competencias de coordinación, cooperación y asistencia en sus distintas formas a los municipios, por esto el plan provincial debe ser el instrumento que permita a los ayuntamientos formular sus necesidades, preferencias y prioridades en las materias objeto de cooperación y asistencia en función de los criterios establecidos.

El mapa de necesidades y demandas puede generar redes y clústeres en función de determinadas características para la solución coordinada y cooperativa de los problemas municipales lo que nos obligará a trabajar en asociación con los ayuntamientos, mediante un sistema reticular. El liderazgo de las diputaciones supondrá nuevos retos. Este liderazgo requerirá habilidades específicas y la capacidad para influir y movilizar otras entidades como consecuencia de la gobernanza de comunidades locales.

En resumen, las relaciones intermunicipales deben fundamentarse en una maximización del principio de cooperación intermunicipal, extenderlo a todas las actividades y servicios, ello supone una diferenciación y especialización de la organización provincial para ejercer el liderazgo cooperativo y de coordinación en su

[5] Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1988

territorio, lo que de alguna manera significa un cambio en el modelo de relación con los ayuntamientos, dado que éstos pasan de ser sujetos pasivos a convertirse en auténticos socios proactivos de las diputaciones, cabildos y consells y la actuación de éstas viene mediatizada por el análisis exhaustivo de sus necesidades y demandas.

La aplicación de las políticas de cooperación requerirán un modelo de gestión, éste debe ser el de gestión de políticas públicas con la aplicación sistemática de sus diversas fases. La aplicación de un modelo de gestión pública, según diversos autores, se interpreta "como un conjunto de decisiones y acciones que resultan de las interacciones de sus actores y se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas generales (relativas al funcionamiento global del sistema político, legislación general aplicable) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión, normativa propia municipal y normativa provincial e insular)". Así pues, la definición de política pública nos sirve para delimitar los aspectos definitorios del trabajo de las administraciones provinciales e insulares.

Este trabajo debe consistir en un conjunto de decisiones y acciones para desarrollar los objetivos de la organización provincial e insular que resultan de una interacción entre ella y los ayuntamientos y cuyo resultado final debería concretarse en un plan provincial e insular con visión plurianual y ejecución anualizada. La gestión de este enfoque requerirá cubrir una serie de etapas para su plena eficacia, es decir, la relación entre los actores debe fijar una serie de programas políticos, un despliegue, un control y evaluación de los mismos.

En el futuro los avances hacia el cambio tendrán que experimentar nuevas formas de mejora, dado que en las actuales condiciones económicas los recursos son escasos y será necesario maximizarlos mediante el incremento de la productividad. Todo ello combinado con el mantenimiento del nivel actual de prestación de servicios, habrá que compensar el déficit de recursos con el aumento del rendimiento de los servicios. Tanto las expectativas como las necesidades ciudadanas crecerán con el paso del tiempo, los avances tecnológicos significarán nuevos lenguajes y nuevas formas de relación. Todo nos indica la necesidad de pensar y diseñar nuevos modelos de prestación de servicios y desarrollar la capacidad de innovación, así como fomentar el aprendizaje interorganizativo e intermunicipal.

Propuestas relativas al modelo de relaciones entre ayuntamientos y las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

Por todo lo expuesto, la Comisión de Diputaciones Consejos y Cabildos Insulares la aprobación de las siguientes propuestas:

1. **A las diputaciones cabildos y consells insulares hay que reconocerles el papel de liderazgo en la comunidad local porque deben ser las responsables de organizar las agrupaciones y asociaciones estratégicas que establezcan, consensuadamente,**

las prioridades globales una vez conocidas las necesidades y demandas municipales.

2. **Conocidas las necesidades municipales debemos adoptar una perspectiva provincial o insular que nos conduzca a trabajar en dos líneas:**

    a. **Priorizar las necesidades que se derivan de las competencias mínimas y obligatorias (en virtud del artículo 26.3 de la LRBRL) que los ayuntamientos deben satisfacer (abastecimiento de agua, tratamiento de residuos, alumbrado, alumbrado limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, etc.) más aquellas de interés provincial e insular.**

    b. **A partir de aquí se deberían crear los clústeres o la concentración o aglomeración de ayuntamientos con necesidades en el mismo orden para aplicar la economía de escala requerida por las obras, servicios, actividades o asistencias demandadas.**

3. **Los Entes Locales intermedios hallan su verdadero sentido favoreciendo las economías de escala o densidad, añadiendo valor al proceso con la solvencia técnica de su personal y fomentando el trabajo intermunicipal. Deben trabajar a partir de la colaboración de sus políticas con los municipios (cooperando, coordinando y concertando, a la vez con ellos), orientados por los valores de la concertación, de la transversalidad, la transparencia y la participación en la acción de gobierno.**

4. **El desarrollo del trabajo cooperativo para incrementar su eficacia debe al mismo tiempo, incluir en sus programas y actuaciones una decidida apuesta por las nuevas tecnologías de la información y comunicación, la construcción de amplias alianzas municipales en función de las necesidades, el establecimiento de elevados niveles de gestión y una inversión eficiente y rigurosa de los fondos públicos.**

5. **Proponemos la atribución de competencias materiales o sustantivas al nivel del gobierno provincial dado que será una de las soluciones frente a las carencias de las múltiples formas del asociacionismo municipal. De hecho, las disfunciones recurrentes manifestadas en su práctica no hacen sino evidenciar que el vigente esquema intermunicipal no funciona del todo adecuadamente. La solución no viene, como se ha hecho hasta ahora, por parchear esas disfunciones mediante fórmulas alternativas y dispares creadas por los municipios, sino por una reformulación de la provincia o gobierno supramunicipal como auténtico gobierno local dotado de competencias funcionales pero también materiales. La prestación de servicios y de actividades en común debería vehicularse a través de los gobiernos locales intermedios, en particular, por su posición constitucional, a través de las Diputaciones y Consells de Vegueria.**

Sistema competencial de los gobiernos intermedios

El sistema competencial de las organizaciones públicas delimita su alcance y el contenido de sus potestades de actuación. Este sistema es, en consecuencia, uno de los elementos clave para determinar el ámbito político de las provincias y su posicionamiento en el entramado del tejido institucional de la administración pública española. Por ello la clarificación y delimitación de las competencias de los gobiernos intermedios locales es un factor decisivo en su presente y futuro. Podríamos decir que es el centro neurálgico del debate que actualmente se ha generado entorno a ellos.

Después de más de tres décadas de desarrollo constitucional la administración local continúa necesitando una clarificación y reordenamiento de nuestro sistema territorial en lo que respecta a la delimitación de responsabilidades. Es necesario redefinir, reordenar e incluso reinventar el nivel local. Debe quedar clarificado cuanto antes el sistema de ordenación de competencias en el ámbito local. No podemos olvidar el rol de liderazgo institucional que ejercen los gobiernos de nuestros pueblos, provincias e islas, ni tampoco se puede olvidar el importante papel que desempeñan en la vertebración, social, económica y territorial.

Las competencias que la legislación atribuye como propias a las provincias se concretan en el artículo 36.1 de la LRBRL. Estas funciones básicas se concretan en cinco grupos de competencias, donde se establecen unos marcos funcionales de carácter genérico que serán objeto de la acción provincial, lo cual no excluye la ampliación de las mismas por parte de los legisladores.

Así pues, las competencias definidas en el artículo citado, anteriormente son:

a) **La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.**

b) **La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.**

c) **La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.**

d) **La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito**

e) **En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.**

Si bien estas son las competencias funcionales, también están previstas las competencias transferidas y delegadas por parte de la comunidad autónoma respectiva, como también la encomienda de gestión ordinaria de servicios propios tal y como se haya previsto en los correspondientes estatutos autonómicos. Asimismo, es posible y está previsto en la legislación que el estado pueda delegar competencias de mera ejecución cuando el nivel provincial posibilite la mejor prestación de los servicios que correspondan. Estas últimas competencias son de carácter instrumental.

Sin embargo, las competencias funcionales (las que se señalan en la legislación básica) y las instrumentales no acotan el ámbito de actuación y competencias de las entidades intermedias locales, dado que la provincia es un ente con personalidad jurídica propia determinado por la "agrupación de municipios" caben, asimismo, competencias materiales propias de la entidad provincial. Desde otra perspectiva las competencias provinciales, que pueden articularse de diversas formas pueden considerarse como:

a) Competencias supramunicipales: aquellas que traspasan el límite municipal como carreteras o medioambiente, fomento, desarrollo económico, etc.

b) Competencias complementarias: aquellas que deben garantizar que los municipios pequeños y medianos puedan ejercer sus potestades y prestar los servicios obligatorios.

c) Competencias niveladoras: las que obligan a las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entes intermedios a ejercer competencias cuyo cometido es garantizar un nivel de prestación de servicios similar en todos los municipios.

No obstante las competencias señaladas, la realidad actual es que el sistema competencial, en general, dista de ser claro, preciso y ordenado. Pero el mapa municipal español es un mapa en el que el mayor número de municipios no dispone de una capacidad real para ejercer sus propias competencias y es aquí donde las organizaciones provinciales encuentran un cauce preciso de competencias. La aplicación, aseguramiento y garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica, social y la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal en todo el territorio provincial (artículo 31.2 a LBRL).

La actual situación de crisis y la situación de los municipios españoles enfatiza, si cabe aún más, la necesidad de redefinición y reordenación de las competencias de los gobiernos intermedios locales. La intervención de las organizaciones provinciales por razones de escala, de economía, de eficiencia y eficacia y, sobre todo, por necesidades objetivas de los municipios es cada vez mayor, aún más en la situación en la que nos encontramos. No podemos olvidar que las competencias provinciales dependen y se encuentran atadas y determinadas por las necesidades municipales y su acción debe orientarse y focalizarse en éstas.

En resumen, la crisis fiscal en la que se encuentra inmerso nuestro sector público requiere, entre otras muchas cuestiones, un proceso de reorganización, redimensionamiento, racionalización y simplificación de las estructuras organizativas, se requerirá, en consecuencia, una reordenación de las competencias para evitar las duplicidades, la clonicidad de funciones, los solapamietos, la concurrencia, la fragmentación de prestaciones de servicios en distintos niveles administrativos y sobre todo la aplicación de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y objetividad al servicio del interés general (artículos 103.1 y 31.2). En el ámbito de lo local las organizaciones provinciales, por nivel territorial y por idoneidad, se encuentran en una óptima situación para asumir y continuar prestando aquellos servicios que por razones objetivas de escala deben residenciarse en las instituciones provinciales e insulares.

Propuestas en materia de competencias

El siguiente conjunto de propuestas en materia competencial de las diputaciones, cabildos y consejos insulares trata de reforzar y posicionar el papel de las mismas en el entramado institucional. Se propone pues:

1. **Los ámbitos en los que principalmente deben desplegarse las competencias principales se inscriben en el marco del artículo 141.1 de la Constitución Española, es decir, en su consideración como agrupación de municipios.**

    a. **La coordinación en la totalidad del territorio provincial de los servicios municipales para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal.**

    b. **La maximización de la competencia cooperativa, coordinadora y asistencial en especial a los municipios de menor capacidad económica y de gestión. Desde estas líneas se considera precisa una reorientación de las diputaciones provinciales e insulares para que ejerzan de auténticos espacios de centralidad coordinadora y cooperativa dentro del sistema local.**

    Así en la asistencia económica será necesario coordinar para posteriormente planificar, ponderar y priorizar las obras, servicios y actividades que requieren los ayuntamientos, habiendo definido previamente cuál de estas actuaciones es susceptible de financiación.

    Los actuales planes provinciales de cooperación de obras y servicios deben caminar hacia un modelo de concertación más amplio donde se incluyan otras actuaciones de competencia provincial y se conviertan en auténticas herramientas de gestión adaptadas a las necesidades municipales. La perspectiva provincial y de conjunto de estos planes debe permitir un diagnóstico global de las necesidades provinciales y un agrupamiento de necesidades que permita la aplicación de economías de escala y una posterior

evaluación de la implementación de los planes por parte de las organizaciones provinciales.

La provincia e isla deberá prestar asistencia técnica en aquellas materias que por iniciativa propia o por petición de los ayuntamientos, atendiendo de manera preferencial a los municipios con menor población, menor capacidad económica y de gestión, se requieran y cuyos contenidos de la asistencia técnica se determinarán y regularán por ésta en relación a los procesos reglados (planeamiento y gestión urbanística, contratación pública, producción normativa como ordenanzas y reglamentos, tecnologías de la información y la comunicación, estudios, planes, proyectos, asesoramiento jurídico, técnico, representación y defensa en juicio, formación, selección, movilidad, evaluación del rendimiento y del desempeño, carrera y promoción profesional, administración electrónica, etc.) y otras de iniciativa propia o a instancias de los ayuntamientos.

c. por vía del artículo 36.3 de la LBRL[6] la provincia e isla prestará o gestionará un servicio público cuando se produzca una incapacidad de gestión o prestación por los municipios y en segundo lugar cuando determinados servicios públicos tienen en el nivel provincial la escala idónea de gestión. Algunos de los servicios municipales de carácter obligatorio pueden presentar elevados niveles de ineficiencia si se prestan en el ámbito exclusivo de lo municipal, sin embargo, desde el nivel provincial e insular pueden resultar muy eficientes[7].

Por ello se propone identificar y catalogar aquellos servicios públicos que en razón de su escala de gestión resulten idóneos para su gestión provincial e insular, cumpliendo así con el cometido señalado en el artículo 36.1.c consistente en la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d. En materia de ordenación territorial, urbanística y medioambiental la provincia presenta un escasa representación, dado que el modelo actual se mueve en el binomio comunidad autónoma-municipios la incorporación del nivel provincial se constituye como un reto de verdadera importancia no solo porque numerosas diputaciones sustituyen a muchos municipios en la elaboración de los planes urbanísticos por su incapacidad técnica y de gestión, sino también porque la perspectiva provincial e insular es un elemento clave de ordenación del territorio.

[6] "La asistencia de las diputaciones a los municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos…"

[7] nos referimos a servicios públicos como a la conservación de caminos y vías rurales, patrimonio histórico-artístico, actividades culturales y deportivas, turismo, tiempo libre, transporte público, alumbrado público, tratamiento de aguas, etc.

2. **Los principios de subsidiariedad, eficiencia y eficacia deben operar como principios generales en la distribución de competencias, de tal forma que cada competencia debe ser asumida por aquella administración que pueda obtener mayor rendimiento y mejor desempeño. Debe, asimismo, operar el principio de lealtad institucional en el ejercicio de las competencias que resulten definitivamente asignadas, de modo que las administraciones en el desarrollo de su acción pública no invadan ámbitos competenciales ajenos.**

3. **La cooperación y la coordinación local, como principios básicos de actuación de los entes intermedios, se fundamenta de un lado, en la necesidad de suplir la no disposición por los municipios de los recursos ni de las capacidades financieras, técnicas y de gestión necesarias para garantizar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos y, de otro, en el deseo de optimizar resultados, obteniendo ahorro de medios y recursos, evitando la duplicación de esfuerzos y aprovechando economías de escala y densidad. Por tal motivo la delimitación de su esfera competencial pasa por incluir como competencias propias:**

    a. **Todas aquellas competencias y servicios que los pequeños y medianos Municipios no puedan ejercer plenamente en condiciones de eficacia, eficiencia y calidad.**

    b. **Aquellos servicios públicos obligatorios que prestados en el exclusivo ámbito municipal resulten ineficientes.**

4. **Redefinición y concreción de las actuales competencias complementarias y niveladoras. Reforzar el papel de las Diputaciones, Cabildos y Consells Insulares o de Vegueria como garantes de la prestación integral y adecuada de los servicios públicos, convirtiéndoles en agentes del desarrollo económico y social y auspiciadores del equilibrio territorial. Para ello, se precisa que el ordenamiento jurídico regule de forma expresa y clara una carta provincial e insular de servicios, actualizando sus cometidos tanto funcionales como instrumentales y, al tiempo, concretando el ámbito material de la cooperación, asistencia y coordinación.**

5. **Reforzamiento y concreción de las competencias supramunicipales. La delimitación del ámbito competencial de las Diputaciones, Cabildos y Consells Insulares o de Veguería, sustentada sobre los principios de subsidiariedad y eficiencia, nos conduce a que aquellos ámbitos materiales en los que se ha demostrado que la esfera provincial o insular sean las más idóneas para la prestación de los servicios públicos, conlleve la correspondiente atribución competencial sustantiva y directa, como esfera propia de los gobiernos intermedios, concretando de esta manera su papel como prestador de servicios públicos de carácter supramunicipal e incorporando nuevas competencias, tanto si son propias como transferidas, cuando con ello se pueda optimizar resultados aprovechando las economías de escala y densidad. De esta forma, las competencias supramuncipales deben convertirse en el ámbito de actuación**

propio de los gobiernos intermedios, siendo el legislador el que concrete de una forma clara y precisa, la relación de competencias materiales al respecto.

6. **Transferencia de competencias. Apostar por la transferencia de competencias como una técnica de traslación competencial que permitirá completar el marco de actuación de las organizaciones intermedias, en aquellos ámbitos materiales en los que la aplicación de los indicados principios de subsidiariedad y eficiencia así lo aconsejen. Deben actuar como presupuestos necesarios para que las mismas operen:**

    a. **La aplicación sobre bloques materiales homogéneos y orgánicos completos, evitando de esta forma la duplicidad de actuaciones y haciendo efectivo los principios constitucionales de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación.**

    b. **El acompañamiento de la adecuada suficiencia financiera, regulándose en la futura ley los mecanismos que aseguren de forma real la dotación de los medios materiales, personales y económicos que permita afrontar los nuevos compromisos de gastos presentes y futuros que se deriven del mismo asegurando su sostenibilidad y correcto desempeño.**

7. **Evitar la problemática que puede llevar asociada la fórmula de la delegación competencial como instrumento de descentralización administrativa, dado que la experiencia constata la producción de determinadas disfunciones técnicas y operativas (duplicación de procedimientos, duplicación de instancias administrativas, complejidad en la gestión del personal, colisión de intereses entre las administraciones delegante y delegada), y que han determinado que su ejercicio por los gobiernos delegados, lejos de coadyuvar a mejorar la eficacia, racionalidad y agilidad de la** actuación administrativa, haya supuesto un notable incremento de la carga burocrática y complejidad en las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

8. **Simetría competencial y financiera. En la nueva redefinición del sistema competencial, las organizaciones intermedias deberán percibir la financiación que les corresponda en virtud del nuevo escenario competencial que se diseñe. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en la medida en que el sistema competencial venga determinado, no sólo por las competencias propias que le reconoce la Constitución Española, la que les reconozca la Legislación Básica Estatal, sino también por las que le atribuya la legislación estatal o territorial al regular los diversos sectores de la acción pública, por considerar que de esta forma se satisface con mayor éxito el interés provincial o insular, esta asignación debería ir acompañada de un régimen regulador del proceso que garantice, el principio contradictorio de audiencia a las administraciones afectadas y, el establecimiento del correspondiente mecanismo que asegure de forma efectiva la dotación de**

medios materiales, económicos y personales que garanticen el normal desempeño de las nuevas funciones o competencias asignadas.

9. **las diputaciones, cabildos y consells insulares o de vegueria deben convertirse en las organizaciones prestadoras de los servicios municipales obligatorios en los municipios, con más razón, aún si cabe, dada la situación de crisis económica y fiscal, en este marco el papel de los gobiernos intermedios descritos adquieren una relevancia especial, sobretodo en lo relativo a aquellos servicios, que por economía de escala se muestran como las instituciones más eficientes y próximas.**

   Como núcleo de la intermunicipalidad se les debería dotar de competencias propias de carácter material o sustantivo relativas a la prestación de servicios de carácter supramunicipal. En este sentido cabe:

   a) **la ampliación y maximización del ámbito competencial de la provincia en aquellas materias en las que estas instituciones han mostrado una gestión eficiente y adecuada, sean o no obligatorias:**

      - **Extensión y ampliación de las inversiones de los Planes Provinciales**
      - **Mejora y ampliación de los servicios de recaudación**
      - **Ampliación de la Caja de Cooperación**
      - **Gestión del ciclo hidráulico**
      - **Prevención y extinción de incendios**
      - **Conservación de caminos y vías rurales**
      - **Carreteras provinciales**
      - **Centrales de compras**
      - **Gestión de residuos**
      - **Electrificación rural**
      - **Telecomunicaciones y nuevas tecnologías**
      - **Desarrollo económico y territorial.**
      - **Transporte público y movilidad**

- **Promoción del turismo por responder a intereses peculiares de la provincia sobretodo en lo referido a la promoción y difusión provincial.**

- **Gestión de recursos humanos en materia de selección, formación, y en municipios menores de 30.000 habitantes o con menos de 300 empleados gestión de la movilidad interadministrativa, evaluación del desempeño y del rendimiento y carrera y negociación colectiva.**

b. **La provincia es la garantía para la viabilidad de la autonomía municipal de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Su sentido y naturaleza se justifica por la estrecha relación con los municipios: las competencias provinciales proporcionan la capacidad de gestión que muchos municipios no tienen y fijan en el ámbito local las materias y actividades que exceden el ámbito municipal. Las competencias en el orden material en las que se podría avanzar son aquellas que son consideradas por nuestro ordenamiento como mínimas y obligatorias para los municipios menores de 20.000 habitantes, siendo estos municipios considerados de atención preferente para las diputaciones, cabildos y consejos insulares:**

- **alumbrado público,**
- **cementerios, actividades funerarias y policía sanitaria mortuoria,**
- **gestión de los residuos urbanos,**
- **limpieza viaria,**
- **abastecimiento de agua potable a domicilio y**
- **evacuación y tratamiento de aguas residuales,**
- **alcantarillado,**
- **acceso a los núcleos de población,**
- **pavimentación de las vías públicas**
- **control de alimentos y bebidas,**
- **parques públicos,**
- **bibliotecas,**
- **Ferias, abastos, mercados y lonjas.**

c. **la cifra de municipios de 20.000 habitantes no es en ningún caso excluyente para la prestación de servicios, marca un umbral donde las economías de escala se muestran eficientes, pero no excluye que municipios de mayor población puedan recurrir a las diputaciones, cabildos y consejos. Así pues, cabe como competencia material también, aquellos servicios del ámbito municipal en poblaciones mayores de 20.000 habitantes donde las economías de densidad permitan un ahorro en los costes de distribución de un servicio.**

d. **La ordenada y progresiva retracción de las diputaciones en materias exclusivas de las comunidades autónomas como son las comprendidas en las políticas de sanidad y educación, fundamentalmente, redundarían en beneficio de los municipios pequeños y medianos a través de la extensión y ampliación de los Planes de Obras y Servicios. No obstante, podrían asumirse competencias derivadas de las comunidades autónomas de una forma reglada y ordenada en las políticas de ocupación y empleo, deportes, servicios sociales y otras, para municipios menores de 20.000 habitantes en los niveles de acceso general y primario con la correspondiente simetría financiera.**

El sistema de financiación de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

El cumplimiento de las funciones constitucionalmente encomendadas a los gobiernos intermedios se acompaña no solo de la autonomía propia sino también del principio de suficiencia financiera para que ésta pueda ser efectiva. Sin embargo, este principio se ve alterado en alguna medida cuando se observa que uno de los problemas esenciales de las diputaciones viene determinado por las competencias que éstas prestan, sin que les corresponda su titularidad. El origen de esta anomalía (casi 30 años después aún no ha sido resuelta plenamente) se encuentra en la Disposición Transitoria Segunda de la LRBRL.

Las competencias "no propias" engrosan los presupuestos provinciales en un porcentaje considerable, generándose una serie de distorsiones funcionales que detraen recursos del objeto de actuación propio de las organizaciones provinciales con el menoscabo que esto supone a los municipios que se constituyen como el objeto final de las mismas. Las consideradas funciones impropias no se acompañan de la correspondiente financiación y obligan a recurrir al endeudamiento, sobre todo, porque muchas de ellas como las carreteras de ámbito provincial, los hospitales y otros servicios, requieren enormes esfuerzos de financiación.

En relación con lo anterior, si consideramos el gasto, desde el punto de vista de la clasificación funcional de las diputaciones, cabildos y consejos insulares nos encontramos con que el 29% para las primeras y el 26%[8] para los segundos, se dedica a prestar servicios culturales, sanitarios, educativos, sociales, deportivos, medioambientales y de bienestar comunitario, entre otros más, es decir, a la producción de bienes públicos de carácter social. Asimismo, el gasto en carreteras, vías vecinales, infraestructuras básicas y agrarias, etc. es del 15% y del 24%[4], respectivamente en diputaciones y consejos y cabildos. Son en general, competencias que como hemos dicho, algunas corresponderían, estrictamente, al sector autonómico, y otras, acompañadas de la financiación pertinente podrían ser realizadas por las diputaciones con considerables beneficios a nivel de eficiencia, por aquello de las economías de escala y la optimización de recursos.

En el sentido de lo dicho, anteriormente, es necesario revalorizar el papel de las instituciones provinciales, forales e insulares como cooperadores necesarios de los ayuntamientos, ya que si comparamos el incremento de financiación de las diputaciones de régimen común con otros gobiernos locales como los ayuntamientos y con otros gobiernos intermedios como las diputaciones forales y cabildos, ésta es, significativamente, menor (aunque en éstas los créditos para financiar las

[8] FUENTE: Ministerio de Economía

competencias transferidas y delegadas también se han visto sensiblemente disminuidos). Por tanto, se convierte en una auténtica necesidad, mayor en el momento de crisis, que nos encontramos, mantener y garantizar el nivel adecuado de financiación para hacer frente de modo satisfactorio a las necesidades municipales. No puede olvidarse que las organizaciones provinciales, consejos y cabildos son instrumentos de descentralización en aplicación del principio de subsidiareidad.

No existe, pues, una correspondencia simétrica entre las funciones encomendadas a las provincias, consejos y cabildos insulares con la cuenta de ingresos y gastos de éstos. Veamos algunos datos.

a) **La realidad europea nos puede servir como referencia y elemento de comparación y entre otros aspectos se puede señalar que:**

   1. **Las diputaciones españolas son las únicas que disponen de un repertorio de competencias genéricas, mientras que en la gran mayoría del resto de países europeos se concretan las competencias para sus gobiernos intermedios.**

   2. **Si comparamos el gasto público local, es decir, el peso relativo de los ingresos de las administraciones supramunicipales sobre el total de ingresos locales, las Diputaciones y Cabildos y Consejos Insulares (12%) con otras administraciones supramunicipales de nuestro entorno europeo, encontramos que, comparativamente, es mucho menor que el de los departamentos franceses, los kreise alemanes, las provincias belgas (23%), los condados daneses (26%) y los suecos (32%), y es similar a los gobiernos intermedios griegos, italianos y holandeses. No obstante la media de la UE-15 es el 21,8%, casi el doble que la española[9].**

b) **La financiación de las diputaciones de régimen ordinario se asienta en las transferencias, que suponen el 81% del total de sus ingresos, de los cuales el 63% corresponde a las transferencias corrientes y el porcentaje de cesión de recaudación de los impuestos estatales IRPF, IVA y algunos de los impuestos especiales (dado que las diputaciones no tienen ninguna capacidad normativa sobre éstos), suponen el 10% más un 7,5% de los derechos reconocidos, todos estos datos referidos al año 2008. La financiación presenta unos rasgos distintivos, a saber:**

   1. **Una notable dependencia de las transferencias externas, alrededor del 71% de los ingresos, frente al 38% de los municipios.**

   2. **Los recursos propios solo alcanzan el 19% y la financiación generada por la utilización del patrimonio provincial es del 0,1 %, mientras que los ingresos**

[9] FUENTE: La hacienda de los gobiernos locales supramunicipales en la Unión Europea (UE-15) Núria Bosch y Marta Espasa. En España no se incluyen las provincias forales.

provenientes por la enajenación de sus activos en los municipios alcanza el 2,8% y,

3. **por algunas de las razones señaladas con anterioridad el endeudamiento externo se cifra en un 7,5%.**

c) **La evolución del reparto del gasto público ha sido considerable en los últimos treinta años y la mayor beneficiaria, como no podía ser de otra forma, la administración autonómica con el 38%. En el 2009 la administración autonómica es la primera administración por volumen de gasto 170.000 millones de euros. En la década del 2000-2009 aumentan el gasto en un 146%, las corporaciones locales un 111%[10] y las diputaciones un 75%[11]. El gasto público de la administración local pasó del 10% en los primeros años de la democracia hasta el 14% en el 2008[12]. Una vez consolidado el estado autonómico y prácticamente culminado éste, cabe plantearse la segunda descentralización cuya ruta debe orientarse en la dirección de la administración local, pasando por la provincial e insular.**

d) **Otro aspecto se hace evidente a la luz de otros indicadores y es la tendencia a la aminoración y al escaso peso del gasto de los gobiernos intermedios (13,5%) frente al gasto municipal (84,6%)[13]. Una financiación que apostara decididamente por unas diputaciones proveedoras de servicios municipales a las que se les exigiera un elevado grado de eficiencia equilibraría en alguna medida esta estructura de gasto.**

e) **Si atendemos a otro indicador, el gasto por habitante, las diputaciones gastan 206 euros y los cabildos y consejos insulares 730 euros[14]. La situación de las diputaciones puede tipificarse de residual y la diferencia estriba en el marco legal y su sistema competencial, más amplio y mucho más clarificado que las diputaciones de régimen común.**

f) **Desde el punto de vista del gasto, las competencias de las tres administraciones (estatal, autonómica y local) están delimitadas con bastante precisión en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Su reparto intenta responder a la especificidad de cada servicio público, a las economías de escala en su provisión y a la eficiencia en su organización, sin olvidar el principio de equidad. Sin embargo, esto que es preciso, se vuelve confuso, difuso y poco claro en lo que respecta a los**

---

[10] FUENTE: IGAE. 2010
[11] FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. Periodo 1994-2008.
[12] FUENTE: Informe Económico- Financiero Administraciones Territoriales 2007 Ministerio Administraciones Públicas
[13] Diputaciones (9,9%) y Cabildos y consejos insulares (3,6%). FUENTE: Libro verde. Los Gobiernos Intermedios Locales en España. Tomado de: Ministerio de Economía y Hacienda, 2010.
[14] FUENTE: Libro Verde: los gobiernos locales intermedios en España. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011

gobiernos intermedios, así pues es exigible para las entidades locales intermedias un mismo nivel de claridad y definición de competencias y financiación.

En resumen, el modelo actual de financiación presenta una fuerte dependencia de las transferencias, un déficit de reconocimiento de las competencias impropias que se prestan. Muchas diputaciones realizan competencias materiales, cuya titularidad es autonómica, éstas deberían ser financiadas o compensadas con ingresos procedentes de las comunidades autónomas. Si abogamos por un mayor espectro de competencias de los gobiernos intermedios, abogamos a su vez por un modelo de financiación que contemple la suficiencia financiera en virtud de las competencias reales y propias de los entes locales intermedios. El sistema de financiación debe ser coherente con el cometido esencial de agrupación de municipios donde, además, sean efectivas competencias materiales por motivos de eficiencia, eficacia, calidad, optimización de recursos y por escala territorial.

Propuestas en materia de financiación de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

Por todo lo expuesto, la Comisión de Diputaciones Consejos y Cabildos Insulares propone la aprobación de las siguientes propuestas:

1. **Consideramos que en la actual crisis económica, fiscal y de tensión en las cuentas públicas, cuando la capacidad de pago de los contribuyentes se encuentra seriamente mermada, las administraciones de todos los niveles deben garantizar la máxima eficiencia en la prestación de los servicios públicos**

2. **Revisar el modelo de financiación provincial ajustándolo a una determinación objetiva de las competencias, la generalidad e inconcreción de éstas deben dejar paso a un mayor nivel de definición y delimitación de las mismas para evitar la concurrencia con otros niveles de gobierno.**

3. **Después de treinta años es necesario culminar el traspaso de competencias a los gobiernos cuya titularidad les corresponda y si esto no es posible, por la razones que sean, las administraciones provinciales e insulares deberán percibir la financiación que les corresponda en virtud de su responsabilidad. Debe procurarse una simetría competencial y financiera.**

4. **Consideramos las PICAS como instrumentos que permitan aportar la financiación necesaria para implementar servicios prestados por los Entes Intermedios, cuya titularidad es de carácter autonómico y que propiciaría la tan comentada segunda descentralización. Las Comunidades Autónomas deben reconocer aquellas competencias de su ámbito que son ejercidas por los gobiernos intermedios y en consecuencia deben ser financiadas mediante la participación en sus ingresos.**

5. **Revisión del sistema de participación en los ingresos del Estado. No parece que el sistema sea lo suficientemente flexible con la realidad del gasto, pudiéndose**

buscar indicadores de actividad, que permitan un sistema dinámico y justo. Consideramos que la participación en los ingresos del Estado debe permitir el sustento de las funciones de concertación, coordinación y colaboración reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico.

6. **Consideramos necesario que se produzcan algunas innovaciones en el sistema tributario provincial e insular: Estas actuaciones permitirían el apuntalamiento del sistema de recursos propios y la generación de una mayor corresponsabilidad fiscal, el catalogo de posibles medidas sería muy amplio, entre ellas, aumento del recorrido fiscal, mejora del sistema regulador de las tasas, eliminación de la sobreimposición, tributación de nuevos hechos imponibles, relacionados con el medio ambiente y las energías renovables o agotables, cesión de impuestos o incluso establecimiento de recargos.**

7. **Paliar el déficit de representación institucional de las entidades locales mediante la participación en aquellos órganos de decisión y negociación de los distintos sistemas de financiación que pudieran afectarles, incluida la gestión de los fondos europeos que en sus propios acuerdos reguladores suelen olvidar la dimensión provincial.**

8. **La modificación del sistema financiero debe contemplar, tal y como lo hace actualmente, aunque con modificaciones:**

    a. **Una participación en los tributos del Estado suficiente para hacer frente a las competencias propias de cooperación y asistencia, añadiéndosele modificaciones legales que pudieran permitir la generación de un mayor volumen de recursos propios a los entes provinciales e insulares, tales como imposición, endeudamiento, etc.**

    b. **Una participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, como elemento propiciador de la traslación de competencias a los municipios de competencias autonómicas y a los entes intermedios, cuando sean éstos los que estén prestando materialmente esas competencias.**

    c. **El reconocimiento a la singularidad de cada territorio sustentada en la legislación territorial correspondiente.**

9. **En relación con la competencia de asistencia y cooperación la financiación de ésta debe basarse como viene haciéndose en la participación de los ingresos del Estado y en la de las Comunidades Autónomas, si bien cabe alguna flexibilidad dado que las realidades territoriales son muy distintas entre sí y existen singularidades en función de la Comunidad Autónoma, primando fundamentalmente la equidad, la nivelación y equilibración entre territorios. Asimismo, la participación debe tomar como indicador la población, lo que permite una referencia ampliamente**

comprensible y con elevadas dosis de comparabilidad como ingresos por habitante.

10. **Las competencias transferidas y delegadas por otras administraciones deberán acompañarse, necesariamente, de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para su correcto desempeño. La transferencia y/o delegación y su financiación deben presentar carácter indisoluble. Este principio de simetría competencial y financiera deberá mantenerse en todo momento, esto es, no sólo en origen sino también cuando mediante leyes sectoriales se trasladen nuevas competencias o nuevas obligaciones en el ejercicio de competencias transferidas o delegadas que impliquen un mayor esfuerzo financiero por parte de la entidad que la ejerce.**

11. **Consideramos necesario que se incorpore la planificación concertada de actuaciones y recursos entre los niveles de organización provincial e insular y autonómico como dinámica habitual cuyo objetivo sea la actuación cooperativa y concertada en el territorio provincial y una maximización de los recursos disponibles.**

12. **La posible modificación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local debe venir acompañada, en todo caso, de los cambios normativos necesarios en materia legislativa de financiación de las entidades locales a fin de garantizar la plena operatividad de las modificaciones que se introduzcan en la citada Ley de Gobierno y Administración Local.**

El empleo público en las instituciones provinciales e insulares.

Se ha señalado que la atomización de los Ayuntamientos españoles es un factor típico de nuestra estructura municipal, siendo en consecuencia, muy difícil para los Ayuntamientos pequeños y medianos asumir la gestión en toda la amplitud que les compete. Pero si nos referimos al ámbito de los recursos humanos, la situación aún es más precaria, dado que hasta que no alcanzamos la cifra de 20.000 habitantes, no encontramos Ayuntamientos donde exista una mínima estructura, en la que se suele atender al nivel más elemental como es la pura administración de nóminas, seguridad social y control de los tiempos laborales.

La gran mayoría de Ayuntamientos españoles no disponen, actualmente, de la capacidad para desarrollar las políticas de recursos humanos que se impulsan desde el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Este hecho debe ser considerado como un reto y una oportunidad para las diputaciones, cabildos y consejos insulares. Tomando como base el artículo 99 del EBEP relativo a las relaciones de cooperación entre las administraciones públicas en el que se señala que "éstas actuarán y se relacionarán entre sí en las materias objeto del estatuto, de acuerdo con los principios de colaboración y cooperación". Por lo tanto, este déficit de una gran mayoría de los Ayuntamientos para asumir las políticas de recursos humanos obliga a organizaciones como los Gobiernos Intermedios a compensar esas deficiencias de capacidad en esta materia. La actual crisis enfatiza, todavía más si cabe, esta imposibilidad al mermar, notablemente, las capacidades económicas de los municipios. Los Gobiernos Intermedios y, especialmente, las diputaciones y sus homólogos insulares, presentan las condiciones legales y la escala adecuada de nivel de gobierno para aprovechar esta oportunidad y asumir los retos de futuro en particular este ámbito.

Éstos pueden y deben adoptar un rol mucho más activo en el sector de los recursos humanos y el empleo público. Antecedentes en este sentido ya existen en materia de selección y formación, sin embargo, el abanico de áreas de gestión de recursos humanos en las que cabe la cooperación interadministrativa se extiende desde el reclutamiento, selección, ordenación, formación, evaluación, provisión, hasta la gestión de la carrera, la negociación y la movilidad. Por ello se propone posicionar a las diputaciones en la red municipal como la institución intermedia con mayores garantías para asistir y desarrollar políticas de recursos humanos, al menos con un alcance que incluya a los municipios pequeños y medianos que así lo deseen a través de las fórmulas de cooperación que se organicen para ello.

En materia de recursos humanos y empleo público las organizaciones intermedias tienen que moverse en dos direcciones. En la dirección interna porque deben gestionar sus efectivos y capital humano y en la dirección externa para atender y resolver las necesidades y demandas municipales.

La primera debe orientarse a la elevación de los niveles de cualificación del dispositivo humano provincial y hacia la gestión de equipos de rendimiento con alto grado de polivalencia y flexibilidad para atender las demandas diversas y heterogéneas de los ayuntamientos en prácticamente todos sus ámbitos materiales. En esta misma dirección las organizaciones intermedias deberían ser una referencia para el resto de entidades locales en sus políticas y prácticas de gestión de las personas, deberían aplicar una gestión avanzada de recursos humanos e implantar sistemas de selección profesionalizada, formación e itinerarios de formación mucho más rentables desde el punto de vista del rendimiento y la productividad en el puesto de trabajo, evaluación del desempeño y del rendimiento, con fijación de objetivos y vinculación del rendimiento y logro de resultados a una parte del salario, promoción y carrera vinculados a los conocimientos adquiridos, a la calidad del trabajo, al desempeño, a la productividad, de tal forma que quien más aporte a la organización sea discriminado positivamente, de esta forma se lanza un mensaje a la organización donde las aportaciones y contribuciones a la organización son reconocidas y compensadas por ésta.

En la dirección externa hacia los ayuntamientos y demás entes locales, el modelo de intervención que actualmente se practica es insuficiente, porque trata la asistencia y la prestación de servicios de una manera fragmentada y desconectada, es decir, es una prestación de servicios uno a uno, a cada Ayuntamiento por separado, cuando vemos y sentimos cada día que esta es una manera ineficiente de prestar servicios. Las políticas de recursos humanos, en el ámbito y en el espectro que nos ocupa deberían verse desde una óptica más elevada, es decir, provincial e insular y abordar los problemas desde ese posicionamiento, lo que redundaría sin duda en una mayor eficiencia, eficacia y calidad del servicio prestado y del rendimiento de los Ayuntamientos atendidos. Piénsese, por ejemplo, en la movilidad interadministrativa, cuántos costes evitaríamos si gestionemos adecuadamente los excedentes y déficits de personal en los ayuntamientos, pudiendo asignar, temporalmente, a empleados que sobran en un Ayuntamiento y faltan en otro, o como se profesionalizaría y objetivizaría la selección de personal o cómo se armonizaría la negociación colectiva local, muy atomizada y con elevada diversidad en las condiciones de trabajo de un ayuntamiento a otro, o ayuntamientos con ausencia de negociación por su tamaño.

Es imposible que cada ayuntamiento disponga de una unidad especializada de recursos humanos y más imposible que esté suficientemente capacitada para desarrollar modelos, sistemas y procesos de formación, selección, evaluación, etc. Por tanto, se producirán economías de escala, al concentrar los recursos en un organismo especializado, profesionalizado y compartido. La existencia de un organismo intermedio produciría una práctica de políticas de recursos humanos coordinadas y armonizadas por un organismo supramunicipal. Es obvio que este posicionamiento no puede atentar, en ningún caso, a la autonomía local, más bien el desempeño de políticas efectivas de recursos humanos deberá concertarse mediante las fórmulas jurídicas y cooperativas que correspondan.

Propuestas en materia de recursos humanos y empleo público.

Por todo lo expuesto, la Comisión de Diputaciones Consejos y Cabildos Insulares propone la aprobación de las siguientes propuestas:

1. **El derecho de los ciudadanos a una buena administración exige un sistema de gestión de los empleados públicos objetivo y eficaz, tal y como se indica en el EBEP, por lo que las entidades intermedias deberán consolidarse, de manera progresiva, como referentes de una gestión avanzada de los recursos humanos provinciales e insulares y como proveedores de servicios de recursos humanos a los ayuntamientos que lo necesiten.**

2. **Las diputaciones, cabildos y consejos insulares colaboraremos y cooperaremos con los municipios, a través de las fórmulas que se consideren oportunas y adecuadas, en materia de recursos humanos y empleo público con el objeto de dotar a los Ayuntamientos de una gestión de las personas cada vez más avanzada y cuya finalidad persiga la calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía.**

3. **Reafirmamos que las organizaciones intermedias, también, en materia de empleo público por razones de escala, por tradición y por disponer de estructuras organizativas asentadas, somos los aliados naturales de los Ayuntamientos para el desarrollo de las políticas de recursos humanos. Es posible constituir una estructura especializada de ámbito provincial e insular y coordinado a nivel regional para la asistencia y asesoramiento en esta materia, con capacidad de ejecución de las políticas de recursos humanos, porque los Ayuntamientos de menor tamaño no cuentan con capacidad necesaria para afrontar procesos de envergadura como son la selección, formación, negociación, evaluación, instrumentos de ordenación, movilidad, etc.**

4. **La creación de un órgano provincial e insular permitiría una capacitación técnica, de la que no disponen la gran mayoría de ayuntamientos pequeños y medianos, maximizaría los recursos provinciales en materia de recursos humanos, permitirá una profesionalización en esta materia. Sin un enfoque de estas características la gran mayoría de los municipios españoles no podrá cumplir con los retos indicados en el EBEP**

    a. **A través de este órgano se podrían crear órganos especializados para la organización de los procesos selectivos, atendiendo al artículo 61.4 del EBEP.**

        i. **Las ofertas de empleo público de las administraciones intermedias podrían incluir las plazas de los ayuntamientos pequeños y medianos que lo soliciten, diferenciando la procedencia de las mismas.**

ii. **La selección de personal funcionario interino o laboral temporal por medio de procesos de reclutamiento o mediante bolsas de empleo a los que se podrían dirigir las administraciones locales cuando así lo rquieran**

b. **Se podrían establecer reglas comunes por parte de diputaciones, cabildos y consells insulares con los ayuntamientos para la ordenación de la movilidad voluntaria e interadministrativa para garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad que debe imperar en todos los procesos de selección y provisión.**

c. **Se promovería, todavía con mayor énfasis la cooperación y concertación en materia de formación, actualización y perfeccionamiento de las cualificaciones profesionales, atendiendo al artículo 16,2 del EBEP. Este órgano podría prestar el servicio de acreditación de formación, carrera y evaluación del desempeño. Así como la formación de directivos públicos locales, mediante la implantación de programas especializados en dirección y gestión de políticas publicas.**

d. **Se debería promover la implantación de la carrera, vertical y horizontal, en atención al artículo 16.4 del EBEP, en especial para los municipios pequeños y medianos donde los empleados públicos difícilmente se incorporan a estos sistemas por falte de capacitación técnica de sus responsables administrativos de personal.**

e. **Se debería promover la implantación de los sistemas de evaluación del desempeño y del rendimiento de los empleados públicos municipales y la determinación de los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en l apercepción de las retribuciones complementarias (artículos 20.1 y 3).**

f. **Este órgano podría armonizar y homogeneizar las actividades de negociación colectiva en los municipios pequeños y medianos, dado que muchos de ellos ésta ni existe por su reducido número de personal y por el elevado número de entidades locales existentes que genera una diversidad**

g. **En atención al artículo 99 del EBEP diputaciones, cabildos y consells en las materias objeto del EBEP se relacionaran entre sí de acuerdo a los principios de colaboración y cooperación, respetando, en todo caso, el ejercicio legítimo por las otras administraciones de sus competencias.**

5. **Debemos realizar y fomentar la investigación y estudios provinciales e insulares de las necesidades municipales en recursos humanos, ello nos permitiría establecer clusters (grupos homogéneos) de Ayuntamientos con necesidades similares a los**

que se les podrían ofrecer paquetes de servicios adecuados a sus necesidades y con la fórmula de cooperación más idónea.

6. **Las políticas y prácticas de gestión de las personas tanto en nuestras organizaciones provinciales como en la cooperación intermunicipal deberían aplicar una gestión avanzada de recursos humanos e implantar sistemas de selección profesionalizada, formación e itinerarios de formación que capaciten a los empleados de un mayor rendimiento y productividad en el puesto de trabajo, evaluación del desempeño y del rendimiento, con fijación de objetivos y vinculación de la productividad y logro de resultados a una parte del salario, promoción y carrera vinculados a los conocimientos adquiridos, a la calidad del trabajo, al desempeño, al rendimiento, de tal forma que nuestra orientación persiga el objetivo formulado en la exposición de motivos del EBEP «la finalidad primordial... debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración».**

Anexo nº 1: documentos consultados en la redacción de las propuestas

AUTOR/ES	AÑO	TiTULO	REVISTA/EDITORAL
	1981	Informe de la comisión de expertos sobre autonomías.	Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (Informe 32)
---	1993	La cooperación interadministrativa en la Ley reguladora de bases del régimen local	REALA nº 257 (enero-marzo)
AECA. Asociación Española de contabilidad y administración de empresas	2002	Un sistema de indicadores de Gestión para los Ayuntamientos	
Allison, G.	1982	Public and private administration.	Martin Press
Álvarez y Molero, Angoitia Grijalba y Tobes , Cantarero Prieto, Carbajo Isla, Fernández Méndez de Andés, García Capó, Gómez-pomar, Sevilla y Vidal, Utrilla de la Hoz	2011	XXVII EDICIÓN DEL LIBRO MARRÓN. Cómo reformar las Administraciones Territoriales	
Autores de la 9ª Asamblea general FEMP	2011	Resoluciones de la 9ª Asamblea General FEMP	
Bandrés, José Manuel	1999	El principio de subsidiariedad y la Administración local	Madrid, Barcelona: Diputación de Barcelona, Universidad Carlos II, Marcial Pons
Bassols Coma, Martín	1996	Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de bases del régimen local: Experiencias y perspectivas. En La provincia en el Estado de las autonomías	Madrid: Diputación de Barcelona, Fundación Pi i Sunyer, Marcial Pons
Boltaina Bosch, Xavier; Cuenca Cervera, J.Javier; Jiménez Asensio, Rafael ; Mauri Majós, Joan; Palomar Olmeda, Alberto	2011	El empleo público local ante la crisis	Centro de Estudios Sociales y de Cooperación Internacional
Budapest: Open Society Institute (Informes de Gérard Marcou y Ken Davey sobre los países del Pacto de Estabilidad del Sureste de Europa)	2005	Effective democratic governance at local and regional level.	
Caamaño, Francisco	2004	Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato	Revista Española de Derecho Constitucional, nº 70 (enero-abril)
Carballeira, Teresa	1992	El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.	REALA, nº 255-256 (julio-diciembre)
Carbonero Gallardo, José Miguel	2010	La Adjudicación de los Contratos Públicos. Procedimientos para la adjudicación de los contratos administrativos y otros del sector público	La Ley- Grupo Wolters Kluwer, Madrid
Carro Fernández-Valmayor, José Luis	1998	Autonomía provincial y Plan Único de Obras y servicios (a propósito de la STC 109/1998, de 21 de mayo)	Revista Andaluza de Administración Pública, nº13
Círculo de empresarios	2011	Propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado	
Comité de las regiones	2002	Les pouvoirs locaux et régionaux en Europe. Vol 1 y 2. Luxemburgo	
Comité de regiones	2003	Le processus de décentralisation dans les Etats membres et les pays candidats. Luxemburgo	
Cortés Carreres J.V.	2010	La evaluación del desempeño en el	El consultor de los

		estatuto Básico del Empleado Público.	Ayuntamientos y de los Juzgados nº1, Quincena 15-29 Ene. 2009, ref. 36/2009, p. 36, Tomo 1
Cortés Carreres, J.V y Luque, O.	1998	Aproximación al control y auditoría del sistema psicosocial de la empresa.	Revista de Trabajo. Economía y Sociedad nº 11
Cortés Carreres, JV	2001	Manual práctico de Recursos Humanos en la Administración Local	Dykinson. Madrid. FEMP
Cortés y Luque	1998	La evaluación psicosocial en las organizaciones.	Revista del Comité Económic y Social de la Comunitat Valenciana. 2000
Dahl, R. Tufte. E	1973	Size and democracy.	Stanford
Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis	2007	El fututo de los gobiernos locales intermedios	
Domingo Zaballos, Manuel J (coord..)	2005	Comentarios a la Ley Básica de Régimen local	Madrid: Thomson Civitas
Downs A.	1973	Teoría económica de la democracia. Madrid Aguilar 1991: Una teoría económica de la acción política en una democracia. En Colomer, J. (comp.) Lecturas de teoría política positiva.	Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, p 263-298
Esteve Pardo, J. Gómez-Ferrer Morant, Rafael	1991	La provincia como sujeto de relaciones administrativas. La provincia en el sistema constitucional.	Madrid: Civitas.
Farfán Pérez, José Manuel y Velasco Zapata Alfredo	2009	Guía Práctica para la Planificación Presupuestaria de las Entidades Locales: Diagnóstico Económico- Financiero y Planes de Saneamiento	Aranzadi, Col. Asesor, Pamplona
Font i Llovet, Tomás y Galán Galán Alfredo	2009	Anuario del Gobierno Local 2009. La Directiva de servicios. Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios.	Fundación Democracia y Gobierno local, Instituto de Derecho público, Barcelona, Madrid.
Font i LLovet, Tomás y Galán Galán Alfredo	2010	Anuario del Gobierno Local	Fundación Democracia y Gobierno local
Fundación Democracia y Gobierno Local	2011	Libro verde de los gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los gobiernos locales intermedios en el estado autonómico. fundación democracia y gobierno local	
García Morillo, Joaquín	1998	La configuración constitucional de la autonomía local.	Madrid, Barcelona: Diputación de Barcelona, Universidad Carlos III, Marcial Pons
Grupo de Trabajo FEMP	2010	Estudio sobre la financiación y la estructura Presupuestaria de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares	
Gutiérrez Colomina, Venancio y Ruiz Galdón, Juan Manuel	2004	Manual práctico para la aplicación de la ley de medidas para la modernización del gobierno local.	
Institut d'Economía de Barcelona	2011	Informe sobre federalismo fiscal 2011	
Jiménez Asensio Rafael		Convivir en la ciudad. La convivencia ciudadana en el espacio público	Fundación Democracia y Gobierno local
Jiménez Asensio, R.	2006	Los directivos públicos en España (Tres tesis y algunas propuestas)	II Congreso de Gestión Pública. Barcelona 2006

Jiménez Asensio, Rafael y Castillo Blanco, Federico A.	2009	Informe sobre el empleo público local Balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público	
Magre Ferrán Jaume	2011	Nuevos Gobiernos locales	Revista Democracia y Gobierno Local. Nº 14, tercer trimestre
Morell, Luis	1988	El régimen local español	Tomo I. Madrid: Civitas
Ortega Luis y Fogué Antoni	2010	Las Diputaciones nacidas para la democracia.	Revista Democracia y Gobierno Local. Nº 11, cuarto trimestre
Ortega, Luis	1988	El régimen constitucional de las competencias locales.	Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
Parejo, Luciano	1992	Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local. En : Informe sobre el Gobierno Local	Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Carles pi i Sunyer
Recordar, Lluís y Joly, Jordi	2011	Confianza política. La política y el Management frente a los retos del Siglo XXI	
Recorder Lluís y Joly Jordi		Confianza política. La política y el Management frente a los retos del siglo XXI	Fundación Democracia y Gobierno local
Salvador Crespo, Mayte	2007	La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico.	Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local, Instituto Nacional de Administración Pública.
Sánchez Morón, Miguel	1990	La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional.	Madrid: Civitas, Universidad Complutense
Stoker, Gerry.	2004	The new Management reform for British Local Governement.	McMilan
Subirats, J. ; Knoepfel, P; Larrue C. y Varone F.	2008	Análisis y gestión de las políticas públicas.	Ariel
Toscano Gil Francisco		Los Consorcios Metropolitanos	Fundación Democracia y Gobierno local

Abreviaturas

CE	**Constitución Española de 1978**
FEMP	**Federación Española de Municipios y Provincias**
LRBRL	**Ley Reguladora de Bases del Régimen Local Ley 7/1985 del 2 de abril**
IRPF	**Impuesto sobre la renta de las personas físicas**
IVA	**Índice de Valor Añadido**
UE	**Unión Europea**
PICAS	**Participación de los ingresos en las Comunidades Autónomas**
CEAL	**Carta Europea de Autonomía**
OCDE	**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**
EBEP	**Estatuto Básico del Empleado Público. Ley 7/2007 del 12 abril**