

Coste y utilidad de las **Diputaciones** provinciales: claves para un debate necesario



FUNDACIÓN

¿HAY DERECHO?



Fundación ¿Hay Derecho?

www.fundacionhayderecho.com

Queremos agradecer a los autores principales del estudio, Jaime Castellano y Rafael Rivera, su contribución desinteresada al trabajo que realizamos desde la Fundación ¿Hay Derecho?

Mayo de 2016

Contenido

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Sinopsis..... | 5 |
| 2. | Breve historia y origen de las Diputaciones..... | 6 |
| 3. | Legislación vigente | 8 |
| 3.1 | Régimen competencial de las Diputaciones provinciales | 8 |
| 3.2 | Elección de los diputados provinciales..... | 13 |
| 4. | Propuestas políticas sobre las Diputaciones | 14 |
| 5. | Estructura de las Diputaciones..... | 16 |
| 6. | Análisis por programas de gasto | 20 |
| 6.1 | Servicios públicos básicos | 24 |
| 6.2 | Actuaciones de protección y promoción social..... | 27 |
| 6.3 | Producción de bienes públicos de carácter preferente | 30 |
| 6.4 | Actuaciones de carácter económico | 34 |
| 6.5 | Eficiencia del gasto | 38 |
| 7. | Análisis de las fuentes de ingresos..... | 40 |
| 7.1 | Datos por Diputaciones..... | 41 |
| 8. | Análisis de las políticas públicas de las Diputaciones | 46 |
| 8.1 | La distribución territorial por provincias: el problema | 48 |
| 8.2 | Las actuaciones que realizan las Diputaciones: ¿qué hacen? | 50 |
| 8.3 | Ejecución de las políticas públicas: examen de los gastos..... | 61 |
| 8.4 | Los ingresos de las Diputaciones: ¿cómo se financian las políticas públicas? | 68 |
| 8.5 | Limitaciones del análisis realizado | 73 |
| 9. | ¿Hacia la supresión o la reforma de las Diputaciones? Aspectos a considerar | 75 |
| 9.1 | Ejercicio teórico: Ahorros potenciales derivados de su supresión | 76 |
| 9.2 | Necesidad de regeneración democrática: problemas de nepotismo, clientelismo y corrupción | 79 |
| | Anexo 1. Listado de consorcios participados por Diputaciones..... | 81 |
| | Anexo 2. Relación entre las políticas analizadas y el Grupo de programas de la clasificación funcional..... | 89 |
| | Anexo 3. Descripción de la metodología de análisis | 90 |
| | Datos | 90 |
| | Análisis..... | 90 |

| | |
|--|-----|
| Herramientas..... | 102 |
| Anexo 4. Análisis detallado por Diputación | 104 |

1. Sinopsis

El presente estudio de la Fundación ¿Hay Derecho? se enmarca en la serie de estudios sobre nuestras instituciones que está desarrollando la Fundación. En este caso concreto se abordan las claves para un debate racional y sosegado sobre la conveniencia de mantener o suprimir estas entidades locales, debate que ha vuelto a saltar a la primera plana de la actualidad política. Estas claves son básicamente el análisis de su coste y de su utilidad, en base a los datos disponibles y a una metodología novedosa que se especifica en el Anexo III de este informe.

Se han analizado únicamente las 38 Diputaciones de régimen común y los presupuestos funcionales y económicos de ingresos y gastos del ejercicio 2015. El estudio se realiza tanto desde un punto de vista de indicadores de eficiencia y eficacia –en base a una comparativa entre las distintas Diputaciones para establecer las que tienen un mejor o peor desempeño– como, de manera más extensa, a partir de las políticas públicas que desarrollan. Se ha realizado también un ejercicio teórico para calcular el ahorro que supondría su supresión y se ha incidido en aspectos cualitativos que consideramos relevantes, como los factores que permiten y favorecen la aparición de redes clientelares y que se traducen en numerosos casos de nepotismo, despilfarro y corrupción.

Las conclusiones del estudio apuntan a un muy disperso y desigual funcionamiento de estas entidades, a la irracionalidad de las políticas públicas que diseñan y ejecutan, a su difícil encaje territorial y, en definitiva, a la conveniencia de abordar al menos una reforma en profundidad de estas instituciones.

2. Breve historia y origen de las Diputaciones

El objetivo de este estudio de la Fundación ¿Hay Derecho? es presentar algunos datos sobre las Diputaciones provinciales que, desde distintas perspectivas, contribuyan a un debate racional sobre si es conveniente mantener estas Administraciones con su estructura y funcionamiento actuales o si sería más razonable abordar de una vez su supresión o su reforma en profundidad así como el papel que podrían desempeñar.

El problema se plantea porque, como suele suceder en nuestro país, se ha iniciado un debate político sobre la posibilidad de su supresión (o por el contrario de su mantenimiento o incluso reforzamiento) sin que la ciudadanía haya tenido la oportunidad de formarse una opinión fundada sobre esta cuestión, básicamente por la ausencia de datos objetivos y por el carácter “interesado” de los argumentos que se manejan en el ámbito político. Efectivamente, las Diputaciones provinciales, más allá de los escándalos puntuales que van saltando a los medios de comunicación, son grandes desconocidas para los ciudadanos en cuanto a su estructura y su funcionamiento. Son también, y quizás eso es más preocupante, grandes desconocidas para muchos gestores públicos que no han tenido responsabilidades directas en el ámbito local, quizá por su enorme heterogeneidad y singularidad.

Por tanto, en un momento en que se plantea –y no por primera vez- el debate sobre la conveniencia de la supresión de estas entidades locales en base a argumentos como el ahorro que supondría, la carencia o lo difuso de sus competencias propias, su opacidad, su falta de legitimidad democrática, la facilidad con que tienden a generar redes clientelares, la existencia de duplicidades con otros entes administrativos, etc., parece necesario aportar algunas claves que contribuyan a la racionalidad del debate. Hay que tener en cuenta que, frente a los argumentos de los “abolicionistas”, sus defensores sostienen que se trata de entes locales imprescindibles para dotar de servicios a los pequeños municipios y contribuir a la vertebración territorial. Conviene no olvidar que estos pequeños municipios son la mayoría de los 8.112 que hay en España, estando todavía pendiente en nuestro país un análisis en profundidad sobre la necesidad de reducir su número y de fusionarlos en otros de mayor tamaño, al tratarse de una cuestión políticamente también compleja y que está evidentemente conectada con la del mantenimiento o supresión de las Diputaciones provinciales.

En todo caso, las actuales Diputaciones tienen un origen histórico que conviene recordar. Su nacimiento aparece ligado a la Constitución de Cádiz de 1812, que reorganiza la administración territorial del Estado, poniendo fin a la del Antiguo Régimen y cuyo artículo 325 señala que “En cada Provincia habrá Diputación, llamada provincial, para promover su prosperidad”. Inicialmente las provincias eran 31, pero finalmente mediante el Decreto de 30 de noviembre de 1833 España se divide en 49 provincias, que es la división que ha permanecido prácticamente inalterada hasta hoy (con la salvedad de la partición de la inicialmente única provincia canaria en dos, Tenerife y Gran Canaria). Las vicisitudes de su establecimiento definitivo vendrán determinadas por la turbulenta historia política del siglo XIX español, en la

medida en que son instituciones de corte liberal, por oposición a las divisiones territoriales del Antiguo Régimen.

Las Diputaciones provinciales sufrirán distintas modificaciones a lo largo del siglo XIX y XX. Desde el punto de vista orgánico, estarán integradas desde su principio por dos órganos de gobierno, la Presidencia y el Pleno de la Corporación, siendo frecuente la existencia de diversas Comisiones específicas que no tienen carácter decisorio. Es importante destacar que el cargo de Presidente fue desempeñado, desde 1813 hasta 1849 por el denominado “Jefe Político de la Provincia” y desde esta fecha por el Gobernador Civil como presidente nato los años 50 del siglo pasado. Más relevante como órgano decisorio era el Pleno. En 1925 aparece la Comisión Provincial Permanente para preparar los expedientes y acuerdos a resolver en el Pleno y a partir de 1945 la Comisión de Gobierno, para asesorar al Presidente.

Es interesante también destacar que hasta 1925 la elección de diputados era por sufragio directo, existiendo incompatibilidad para ser diputado con concejales y alcaldes. A partir de ese momento se modifica este sistema, de manera que los diputados serán los concejales designados por los ayuntamientos y elegidos directamente. Durante el franquismo el sistema de elección cambia en sintonía con el régimen, siendo los diputados elegidos entre alcaldes y concejales de cada partido judicial por los compromisarios de las corporaciones locales y entre las entidades económicas, culturales y profesionales de la provincia.

Con la aprobación de la Constitución de 1978 se reconoce la provincia en el art. 141.1 de la Constitución como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Además, la provincia se configura también como circunscripción electoral.

La Diputación es el órgano al que quien corresponde el gobierno y la administración de esas provincias de conformidad con el art.141.2 de la Constitución que “El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”. Su regulación se desarrolló en el título III de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local, que se divide en tres capítulos relativos la organización provincial (arts. 32 a 35), competencias (arts. 36 a 38) y regímenes especiales (arts. 39 a 41).

La finalidad de esta regulación, según el propio art.31, es garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y la prestación integral y adecuada en todo su territorio de los servicios municipales, además de participar en la coordinación de la Administración local con la autonómica y estatal.

Desde un punto de vista normativo se encuentran reguladas fundamentalmente en los arts. 31 y ss de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBL) con las importantes modificaciones introducidas por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL). La reforma ha estado inspirada en la preocupación por la sostenibilidad de las cuentas locales, pero ha tenido presente el debate sobre el papel de las Diputaciones, optando por su reforzamiento al dotarlas de nuevas funciones de supervisión y coordinación de los municipios.

Cabe destacar que el presente informe se centra en el análisis de las 38 Diputaciones provinciales de régimen común. Quedan, por lo tanto, fuera de nuestro estudio las tres Diputaciones forales del País Vasco, junto con los 7 Cabildos Insulares de las Islas Canarias y los 4 Consejos insulares de las Islas Baleares.

3. Legislación vigente

3.1 Régimen competencial de las Diputaciones provinciales

La Ley establece que las Diputaciones pueden ejercer tres tipos de competencias: las propias, las delegadas y otras competencias, que se suelen denominar “impropias”. Estas competencias son las recogidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) con las modificaciones introducidas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

De acuerdo con el nuevo art. 7 de la Ley: *"1. Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación. 2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas".3 El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. 4. Las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas."*

Con esta importante modificación normativa se ha intentado solucionar el problema de las denominadas “competencias impropias” asumidas –por distintos motivos- por las Diputaciones en época de bonanza, que podían incurrir en duplicidades con las prestadas con otras Administraciones o simplemente carecer de cualquier tipo de coordinación con ellas. Incluso en ocasiones no era fácil apreciar las razones por la que se decidía asumir una determinada competencia. En todo caso como veremos a lo largo del estudio la aprobación de

la norma no ha supuesto aparentemente grandes cambios en cuanto al funcionamiento y servicios que prestan estas entidades territoriales.

Son competencias propias de las Diputaciones las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y sobre todo las establecidas en el artículo 36 de la LBRL.

Son las siguientes:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31 de la LBRL¹.
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
- 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) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis Contenido y seguimiento del plan económico-financiero.
- f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

¹ Artículo 31.2 (LBRL). Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:
a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Asimismo cabe destacar que la LRSAL, con la modificación del artículo 26.2 de la LRBRL, refuerza el papel coordinador de las Diputaciones provinciales, que pueden coordinar la gestión de determinados servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, en concreto los siguientes:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Según lo establecido en la ley, para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

Efectivamente, como veremos también al abordar el análisis de las políticas públicas que desarrollan, las Diputaciones tienen un amplio margen para elegir la fórmula de gestión para la prestación de estos servicios.

Las Diputaciones pueden también ostentar competencias por delegación del Estado (solo competencias de mera ejecución) o de las CCAA (gestión ordinaria de los servicios propios) según lo dispuesto en el art. 37 que señala que:

"1. Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades. 2. El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios. 3. El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27."

En estos casos al menos teóricamente las Diputaciones deben de sujetarse a los términos de las instrucciones dictadas por las CC.AA. en cuanto a la delegación de la gestión ordinaria o del Estado en cuanto a las competencias de mera ejecución. Esta delegación, como veremos, es menos frecuente de lo que sugiere el precepto y cuando existe no se aprecia que exista un

seguimiento efectivo de las competencias delegadas por la Administración delegante, más allá del puramente formal.

3.1.1. Recursos contra la LRSAL

Por último, conviene añadir que la LRSAL, promulgada por el Gobierno del PP durante la X Legislatura, generó reacciones en contra durante su tramitación. De hecho, el Tribunal Constitucional tiene admitidos a trámite recursos de inconstitucionalidad presentados por ayuntamientos, gobiernos y parlamentos autonómicos. La primera sentencia, que probablemente marcará el rumbo de las futuras resoluciones del Alto Tribunal, se dictó el pasado mes de marzo de 2016, cuando el Pleno del Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura contra la LRSAL.

Centrándonos en los aspectos de la sentencia que tienen mayor repercusión para el objeto del presente estudio, cabe destacar que en materia de competencias de los entes locales el Tribunal declaró nulas las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la LRSAL. El motivo es que el Estado “sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate”. “En materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución”.

Por su relevancia para el presente estudio, reproducimos las Disposiciones transitorias primera y segunda declaradas nulas por el Tribunal Constitucional.

Disposición transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud.

“1. Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior.

A estos efectos la Comunidad Autónoma, elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. En los términos previstos en el apartado 1, y de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previsto en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.”

Disposición transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.

“1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones

en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.”

3.2 Elección de los diputados provinciales

El sistema de elección de los diputados que forman parte de las Diputaciones provinciales en España está regulado en la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de régimen electoral general (en adelante LOREG) y se realiza de forma indirecta, en función de los votos obtenidos por cada partido político (o agrupación de electores) en las elecciones municipales. Como hemos visto, no era éste el sistema tradicional de elección de los diputados provinciales.

La circunscripción por la que se elige a los diputados provinciales es el partido judicial. Los partidos judiciales son divisiones de las provincias que se crearon en el siglo XIX como la unidad de administración de justicia de primera instancia.

Los concejales electos en los distintos municipios que conforman cada partido judicial eligen de entre ellos (los concejales de su propio partido) a los diputados provinciales. Los diputados provinciales deben ser, por tanto, concejales electos.

Tras las elecciones municipales, la Junta Electoral de Zona hace una lista con todos los partidos que han obtenido algún concejal, ordenado de mayor a menor número de votos obtenidos en cada uno de los Partidos Judiciales.

Los diputados se reparten entre los partidos de esa lista según Ley D'Hont (art. 163 de la LOREG) según el número de votos obtenidos por cada grupo político o cada agrupación de electores².

El número de diputados de cada Diputación depende del número de residentes de la provincia, según la siguiente tabla:

Tabla 1. Número de diputados por provincia

| Población de la provincia | Diputados |
|---------------------------|-----------|
| Hasta 500.000 residentes | 25 |
| De 500.001 a 1.000.000 | 27 |
| De 1.000.001 a 3.500.000 | 31 |
| De 3.500.001 en adelante | 51 |

En cuanto al número de diputados a repartir en cada provincia el art.204 de la LOREG establece las siguientes consideraciones³:

² El sistema de reparto de acuerdo a la Ley D'Hont es el siguiente:

Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

- a) Todos los partidos judiciales cuentan, al menos, con un Diputado.
- b) Ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del número total de diputados provinciales.
- c) Las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto proporcional se corrigen por exceso y las inferiores por defecto.
- d) Si como consecuencia de las operaciones anteriores resultase un número total que no coincida, por exceso, con el número de Diputados correspondientes a la provincia, se sustraen los puestos necesarios a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea menor. Si, por el contrario, el número no coincide por defecto se añaden puestos a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor.

En los municipios de menos de 250 habitantes, en los que las elecciones municipales se rigen por un sistema mayoritario y de listas abiertas, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtiene dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos de la correspondiente lista hasta un máximo de cuatro. Se corrigen por defecto las fracciones resultantes. Estos votos se suman para el reparto de diputados al cómputo de votos del partido que corresponda.

Para los municipios de menos de 100 habitantes, con un sistema de concejo abierto o de elección directa, los votos se suman directamente a los del partido.

Un hecho destacable es que no existen candidatos como tal a diputados provinciales, de manera que los electores no pueden conocer de antemano a quién están votando, aunque sea de manera indirecta. Los diputados son designados a posteriori por los concejales de cada partido (en definitiva, por los partidos políticos) lo que provoca que el sistema sea muy opaco⁴. Este sistema dificulta que pueda existir una rendición de cuentas ante el electorado, que en muchas ocasiones desconoce el sistema de elección de los diputados, y favorece la creación de redes clientelares por parte de los partidos políticos,.

4. Propuestas políticas sobre las Diputaciones

Como hemos dicho al principio, el debate electoral sobre el papel de las Diputaciones provinciales ha resurgido con fuerza. El acuerdo para un gobierno reformista y de progreso suscrito a finales del pasado mes de febrero de 2016 entre PSOE y Ciudadanos ha devuelto a las Diputaciones provinciales a la primera línea de la agenda política. Dicho acuerdo recoge la “supresión de las Diputaciones Provinciales de régimen común y creación de Consejos Provinciales de Alcaldes para la atención al funcionamiento y la prestación de servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia respectiva”.

³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general, artículo 204.

⁴ Para una visión crítica del sistema electoral de las Diputaciones provinciales ver Carles A. Foguet (2012): *Breve manual de supervivencia al sistema electoral provincial*. Politikon. <http://politikon.es/2012/09/24/breve-manual-de-supervivencia-al-sistema-electoral-provincial/>

Revisando los programas electorales de los dos partidos políticos firmantes del acuerdo, la solución pactada no coincide exactamente con las propuestas de cada uno de ellos. Mientras que Ciudadanos apostaba por “suprimir las Diputaciones provinciales y fusionar municipios para que puedan prestar servicios de forma más eficaz y sostenible”, el PSOE incluía “modernizar las Diputaciones Provinciales reformulando su papel como espacio de encuentro entre los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes y dotándolas de competencias prestadoras de servicios que supongan una mejora de eficacia y eficiencia respecto a los mismos servicios prestados por los municipios”. Sin embargo, es interesante destacar que el programa electoral socialista de las anteriores elecciones generales (2011) recogía “la transformación de las Diputaciones Provinciales en Consejos de Alcaldes permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales Diputaciones”.

El entonces candidato del PSOE Alfredo Pérez Rubalcaba cifró en 1.000 millones de euros anuales el ahorro que supondría esta medida. A esta cifra se llegaría suprimiendo cargos políticos, asesores y puestos de confianza, la infraestructura asociada a dichos cargos políticos y en base a una serie de transferencias (básicamente educación y servicios sociales) que realizaban bastantes Diputaciones y que en adelante asumirían las Comunidades Autónomas.

El único partido que en las últimas elecciones defendía en su programa electoral el papel de estas instituciones ha sido el Partido Popular, que apostaba por “seguir potenciando su papel imprescindible en la coordinación para la prestación integral y adecuada de servicios públicos en los Ayuntamientos y en el fomento del desarrollo económico y social de los municipios españoles”. En el programa electoral de Podemos aparecía la siguiente referencia: “Progresiva asunción de las competencias y recursos de las Diputaciones provinciales hasta su supresión constitucional y la coordinación autonómica de las actuales funciones de las Diputaciones provinciales”.

Su postura se precisó en su propuesta realizada al PSOE bajo el título “Bases políticas para un gobierno estable y con garantías” (punto 5.2.6): “La división provincial actual es disfuncional y deudora de una concepción centralista del Estado. Por ello, sería necesario suprimir las Diputaciones provinciales, a excepción de las Diputaciones Forales en tanto que forman parte del diseño institucional propio de los territorios vascos y son órganos de elección directa. En este sentido, se propone el traspaso de las competencias de las Diputaciones a las autonomías que tendrán capacidad de decidir cuáles son los organismos territoriales intermedios más adecuados para el desarrollo de la coordinación institucional con los entes municipales”.

Aparece pues un importante matiz con respecto a lo recogido en el programa electoral: Podemos (y sus confluencias territoriales) abogan por la supresión de las Diputaciones provinciales, para que sean las Comunidades Autónomas las que decidan qué tipo de organismo intermedio intermunicipal consideran más adecuado. Difiere por tanto de la postura inicial de Ciudadanos, que proponía la supresión de las Diputaciones ligada a la fusión de municipios y también de la medida incluida en el acuerdo suscrito entre PSOE y Ciudadanos, donde se apuesta por una figura intermedia, el denominado Consejo de Alcaldes.

Esta postura se acerca a los planteamientos de los partidos nacionalistas catalanes, que han manifestado en repetidas ocasiones su pretensión de sustituir las cuatro Diputaciones provinciales existentes en la actualidad por siete veguerías (división territorial de Cataluña anterior al siglo XVIII).

Como consecuencia del acuerdo suscrito entre Ciudadanos y PSOE, el PP planteó una serie de mociones para defender las Diputaciones provinciales en ayuntamientos y en las propias Diputaciones. Estas mociones están contando en muchas ocasiones con el apoyo del propio PSOE, dado que la propuesta de supresión de las Diputaciones ha chocado frontalmente con la federación socialista andaluza y con diversos “barones” del partido socialista. De la misma forma en 2011 el entonces candidato Rubalcaba experimentó el rechazo del PSOE andaluz a su promesa electoral de transformar las Diputaciones en consejos de alcaldes.

En definitiva, a la vista del poder político de las Diputaciones provinciales y de la falta de datos objetivos para un debate racional y reposado no es extraño que convivan posturas dispares y extremas dentro de un mismo partido (PSOE) o que se establezcan “coaliciones” inimaginables en cualquier otro ámbito (las mociones conjuntas de PP y PSOE en defensa de las Diputaciones). Lo cierto es que son los partidos emergentes los que disponen -a día de hoy- de una mayor libertad para plantear abiertamente el debate sobre la supresión o la transformación radical de las Diputaciones provinciales.

5. Estructura de las Diputaciones

La legislación actual en materia de Régimen Local permite que las Entidades Locales (las Diputaciones provinciales entre ellas) organicen con gran libertad la gestión de los servicios que prestan, bien creando dentro de su administración general los órganos necesarios al efecto, o bien creando Entes públicos que -teóricamente al menos- deben facilitar la mejor gestión y especialización de los servicios prestados de acuerdo con el principio de descentralización.

La gestión directa de los servicios públicos locales que prestan las Diputaciones provinciales en el ámbito de sus competencias se pueden gestionar de alguna de estas formas⁵:

- a) Gestión por la propia entidad local (i.e la Diputación provincial).
- b) Gestión por medio de Organismo autónomo local (entes de carácter público que se rigen por el Derecho Administrativo, creados para la realización de actividades concretas dentro de las competencias adscritas a la Diputación provincial).
- c) Gestión por medio de Entidad pública empresarial local (entes de carácter público que se rigen por el Derecho Privado, creados para la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación).

⁵Artículo 85, Ley 7/1985, De 2 De Abril, Reguladora Delas Bases De Régimen Local

- d) Creación de una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública (cualquier Sociedad Mercantil participada mayoritariamente por la Diputación provincial y que se rige por el Derecho Privado).

La Base de datos General de Entidades Locales (BDGEL)⁶ del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas recoge la estructura de entes dependientes de las diferentes Entidades Locales existentes en España, entre las que se encuentran las Diputaciones provinciales.

La tabla que se presenta a continuación muestra el número de entes, con personalidad jurídica propia, creados por las Diputaciones provinciales para descentralizar la gestión de sus servicios locales⁷.

Tabla 2 Número de entes con personalidad jurídica propia creadas por las Diputaciones provinciales

| CONTADOR DE ENTIDADES LOCALES - Nivel Provincial -- 05/04/2016 | | | | | | |
|--|----------------|-----------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Tipos | Ente Principal | Entes Dependientes | | | | |
| | | Org.Autónomo Administrativo | Organismo Autónomo | Org.Autónomo Comercial | E Pública Empresarial | Sociedad Mercantil (*P) |
| Diputación Albacete | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Alicante | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 |
| Diputación Almería | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Diputación Ávila | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Badajoz | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Barcelona | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 2 |
| Diputación Burgos | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Cáceres | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Cádiz | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Diputación Castellón | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Ciudad Real | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Diputación Córdoba | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Diputación A Coruña | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Cuenca | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Girona | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Diputación Granada | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Diputación Guadalajara | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Huelva | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Huesca | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Jaén | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación León | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Lleida | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Lugo | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Málaga | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Ourense | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Palencia | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Pontevedra | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Salamanca | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Segovia | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Diputación Sevilla | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Diputación Soria | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Tarragona | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Teruel | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Diputación Toledo | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Diputación Valencia | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Diputación Valladolid | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Zamora | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Diputación Zaragoza | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Total Diputaciones Provinciales | 38 | 50 | 19 | 1 | 1 | 45 |

⁶ <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/default.aspx>

⁷ Art. 132 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de Noviembre de 1986

El entramado de entes dependientes de las Diputaciones no se reduce únicamente a este tipo de entidades. Efectivamente, las Diputaciones provinciales pueden constituir consorcios⁸ con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

Cabe destacar que los consorcios pueden utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

Las 38 Diputaciones provinciales de régimen común participan en un total de 282 consorcios (en algunos casos, hay consorcios en los que participan más de una Diputación). En un anexo del presente documento se reproduce la lista de los consorcios participados por las Diputaciones.

De la lectura de los datos anteriores se desprende que las Diputaciones provinciales han creado una amplia “red” de entes públicos en torno a los servicios que gestionan sin que se aprecie claramente un criterio objetivo para su creación, dada la enorme dispersión y diferencia entre unas Diputaciones y otras. En los entes sujetos a Derecho Privado se aprecia particularmente una “huída” del Derecho Administrativo, tanto en lo que se refiere a la contratación del personal como a la adjudicación de contratos.

Se trata además de una estructura particularmente extensa, teniendo en cuenta que una buena parte del presupuesto que manejan las Diputaciones –como veremos más adelante- es transferido directamente a otras entidades (algunas participadas por la Diputación, en otros casos ayuntamientos y otros entes ajenos a la Diputación) sin realizar ningún tipo de gestión. En concreto, en el caso de los presupuestos analizados –los del 2015- el 28% del gasto de las Diputaciones provinciales fue transferido directamente a otras entidades (1.768 millones de euros aproximadamente).

Hay que destacar finalmente que cualquier propuesta de supresión o modificación de las Diputaciones provinciales debe contemplar también el encaje de los entes de ellas dependientes, teniendo en cuenta además su distinta naturaleza. En ese sentido, hay que tener en cuenta las diferencias entre, por ejemplo, un organismo autónomo que está sujeto plenamente al Derecho Público y depende una Diputación, o con un consorcio que puede estar participado por una Diputación y por varios ayuntamientos o con una sociedad mercantil de capital público.

Por último, hay que recordar que las Diputaciones y sus entidades adyacentes conviven en el ámbito local con otras entidades como las mancomunidades, las áreas metropolitanas, las comarcas y otras agrupaciones de municipios.

Especial relevancia por su extensión y por el tipo de actuaciones que realizan tienen las mancomunidades: se trata de municipios que se asocian voluntariamente para mejorar la

⁸Artículo 88, Ley 7/1985, De 2 De Abril, Reguladora Delas Bases De Régimen Local

calidad de los servicios públicos locales que gestionan, aprovechando las economías de escala que generan con su unión. Históricamente desde las mancomunidades los municipios han gestionado el abastecimiento de aguas, el alumbrado público, el alcantarillado, la recogida y tratamiento de residuos, etc.

Según la Base de datos General de Entidades Locales, en las 38 provincias donde se encuentran las Diputaciones de régimen común, hay un total de **714 mancomunidades**.

6. Análisis por programas de gasto

A continuación analizaremos los programas de gasto de las Diputaciones provinciales. La clasificación por programas del presupuesto de gastos proporciona información sobre la finalidad de los créditos que se han presupuestado y los objetivos que se pretenden conseguir, constituyendo la principal clasificación de los créditos presupuestarios.

El detalle de esta clasificación se puede consultar en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales.

De esta forma, un programa estará formado por un conjunto de créditos presupuestarios que tienen un mismo objetivo o finalidad, es decir, el programa informará del importe del gasto necesario para realizar una determinada actividad pública.

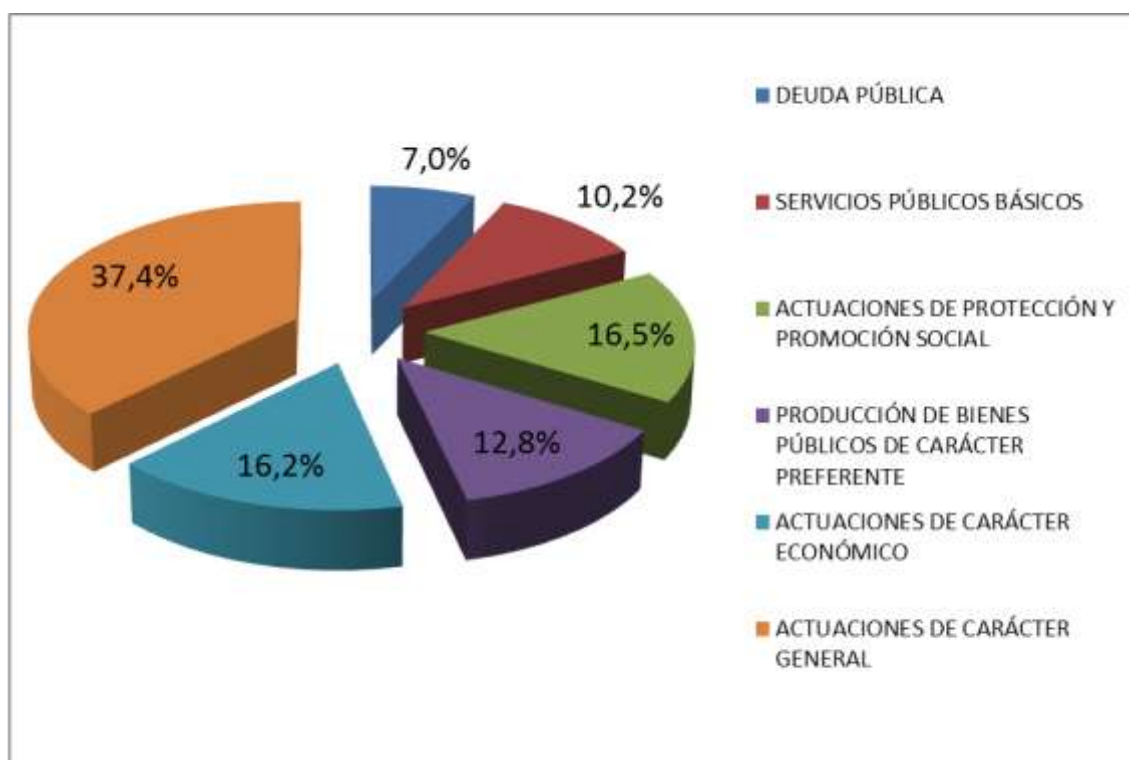
El contenido de cada una de ellas se resume en los siguientes puntos:

- Área de gasto 0: “Deuda pública”. Comprende los gastos de intereses y amortización de la Deuda Pública y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione su formalización.
- Área de gasto 1: “Servicios públicos básicos”. Incluye todos los gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los Municipios. En esta área se incluyen las cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.
- Área de gasto 2: “Actuaciones de protección y promoción social”. Incluye actuaciones de protección y promoción social, por tanto, se incluyen todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión; pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; medidas de fomento del empleo.
- Área de gasto 3. “Producción de bienes públicos de carácter preferente”: Comprende todos los gastos que realice la Entidad local en relación con la sanidad, educación, cultura, con el ocio y el tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.
- Área de gasto 4. “Actuaciones de carácter económico”: Se integran en esta área los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Se incluirán también los gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación.
- Área de gasto 9. “Actuaciones de carácter general”: Se incluyen en esta área los gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, a la Entidad local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización. Recogerá los gastos generales de la

Entidad, que no puedan ser imputados ni aplicados directamente a otra área de las previstas en la clasificación por programas.

Si analizamos los presupuestos consolidados⁹ del año 2015 de las Diputaciones provinciales de régimen común y sus organismos autónomos disponibles en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹⁰, observamos que los casi 6.358 millones de euros presupuestados se reparten de la siguiente forma:

Gráfica 1 Distribución del presupuesto de las Diputaciones Provinciales en función de sus programas de gasto (2015)



| | Cifra en absoluto | Peso relativo | Cifra por habitante | Cifra por municipio |
|--|-------------------|---------------|---------------------|---------------------|
| DEUDA PÚBLICA | 442.805.592 | 7,0% | 14,5 | 67.214,0 |
| SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS | 647.938.852 | 10,2% | 21,2 | 98.351,4 |
| ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL | 1.050.791.358 | 16,5% | 34,4 | 159.500,8 |
| PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE | 810.660.403 | 12,8% | 26,5 | 123.051,1 |
| ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO | 1.027.518.654 | 16,2% | 33,6 | 155.968,2 |
| ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL | 2.377.975.774 | 37,4% | 77,8 | 360.955,6 |
| TOTAL | 6.357.690.633 | 100,0% | 208,0 | 965.041,1 |

⁹El presupuesto consolidado incluye tanto el presupuesto individual de la Diputación como el de sus entidades dependientes, eliminando las transferencias internas existentes entre los mismos.

¹⁰<http://serviciotelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/>

De entrada, cabe destacar el elevado peso de las actuaciones de carácter general (debido al elevado peso de las estructuras de las Diputaciones) sobre todo si se compara con el reducido peso de los Servicios Públicos Básicos, que son los que deben prestar obligatoriamente los municipios (a los que las Diputaciones prestan su apoyo).

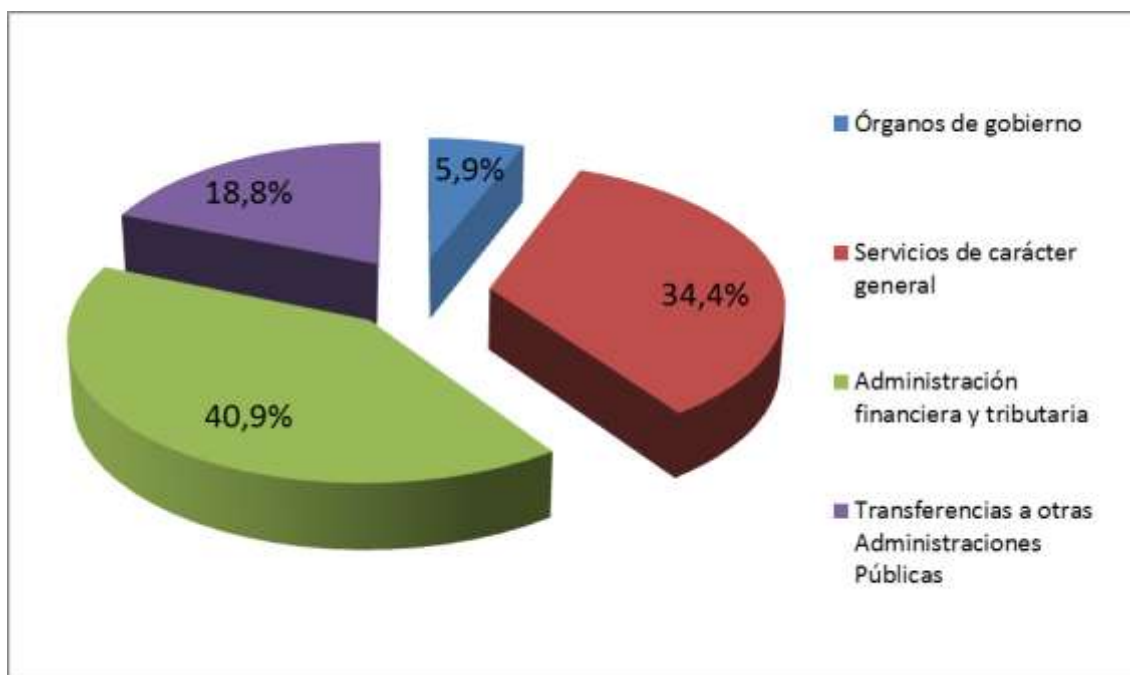
En relación con este último punto, si analizamos por ejemplo la distribución de los presupuestos de ayuntamientos de capitales de provincia de un tamaño entre 150 y 220 mil habitantes (que gestionan presupuestos entre 150 y 200 millones de euros anuales, similares al de muchas Diputaciones provinciales) observamos que la partida con mayor peso es precisamente la de servicios públicos básicos:

Tabla 3 Distribución del presupuesto de dos ayuntamientos en función de sus partidas de gasto (2015)

| | Ayuntamiento Logroño | Ayuntamiento Oviedo |
|--|----------------------|---------------------|
| DEUDA PÚBLICA | 6,7% | 9,8% |
| SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS | 42,9% | 33,5% |
| ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL | 16,2% | 12,1% |
| PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE | 13,0% | 19,8% |
| ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO | 6,4% | 8,7% |
| ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL | 14,9% | 16,2% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% |

Por otro lado, si analizamos el presupuesto de las actuaciones de carácter general de las Diputaciones provinciales (recordamos que las Diputaciones dedicaron el 37,4% de su presupuesto de 2015 a este tipo de actuaciones, 2.378 millones de euros aproximadamente), se pueden distinguir cuatro partidas principales:

Gráfica 2 Desglose de gastos incluidos en la partida de actuaciones de carácter general de las Diputaciones provinciales



La partida correspondiente a los órganos de gobierno de las Diputaciones incluye no solamente los costes del personal de diputados y asistentes, sino también los gastos corrientes asociados a los órganos de gobierno de las Diputaciones. La partida de transferencias a otras administraciones públicas se refiere a los fondos que las Diputaciones transfieren directamente a otras entidades (en la mayoría de los casos se trata de entidades locales) pero que no tienen una finalidad concreta y, por tanto, no pueden imputarse directamente a otra área de las previstas en la clasificación por programas.

Por otra parte, dentro de los servicios de carácter general se incluyen las siguientes partidas de gasto: Administración General, Coordinación y organización institucional de las entidades locales, Información básica y estadística, Participación ciudadana, Atención a los ciudadanos, comunicaciones internas e Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución. Asimismo bajo el epígrafe Administración financiera y tributaria se engloba la política económica y fiscal, gestión del sistema tributario, gestión del patrimonio y la gestión de la deuda y de la tesorería.

A continuación procederemos al análisis del gasto de las Diputaciones provinciales en función de la clasificación por programas que acabamos de detallar. Debido a la dificultad de establecer “a priori” valores absolutos que permitan establecer el valor óptimo en cada caso, lo que realizaremos es una valoración basada en la comparativa (benchmarking) entre las 38 Diputaciones provinciales de régimen común.

Para ello, utilizaremos tres “ratios” diferentes: el peso relativo dentro del total del presupuesto de la Diputación, el gasto por habitante de la provincia y el gasto por municipio de menos de 20.000 habitantes de la provincia.

6.1 Servicios públicos básicos

Las Diputaciones provinciales de régimen común dedicaron el 10,2% de su presupuesto de 2015 a este tipo de actuaciones, 648 millones de euros aproximadamente. En este epígrafe, se incluyen las siguientes tipologías de gasto:

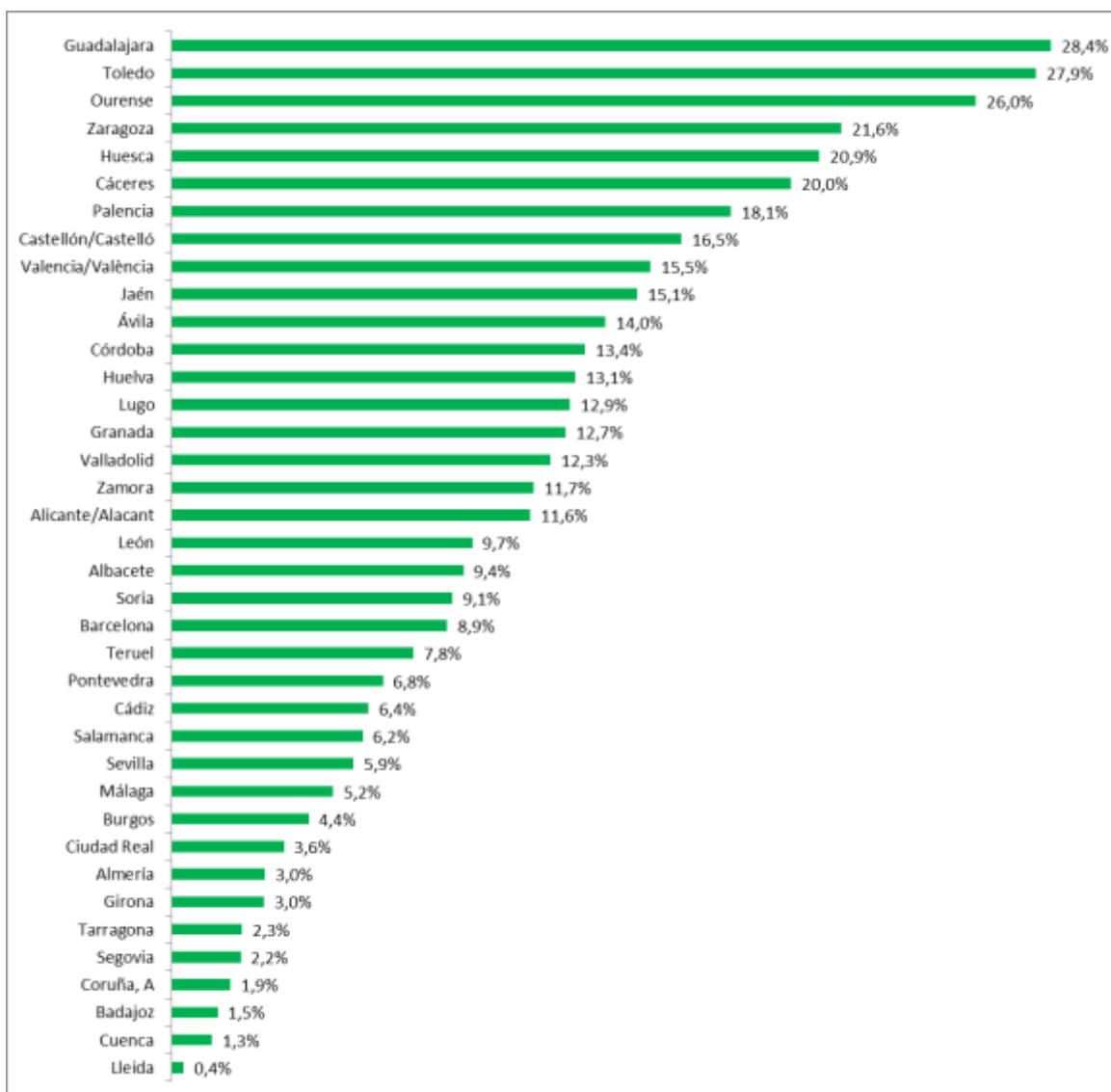
- a. Seguridad y movilidad ciudadana
 - Administración General de la Seguridad y Protección Civil
 - Seguridad y Orden Público
 - Ordenación del tráfico y del estacionamiento
 - Movilidad urbana
 - Protección civil
 - Servicio de prevención y extinción de incendios

- b. Vivienda y urbanismo
 - Administración General de Vivienda y urbanismo
 - Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística
 - Vivienda.
 - Vías públicas

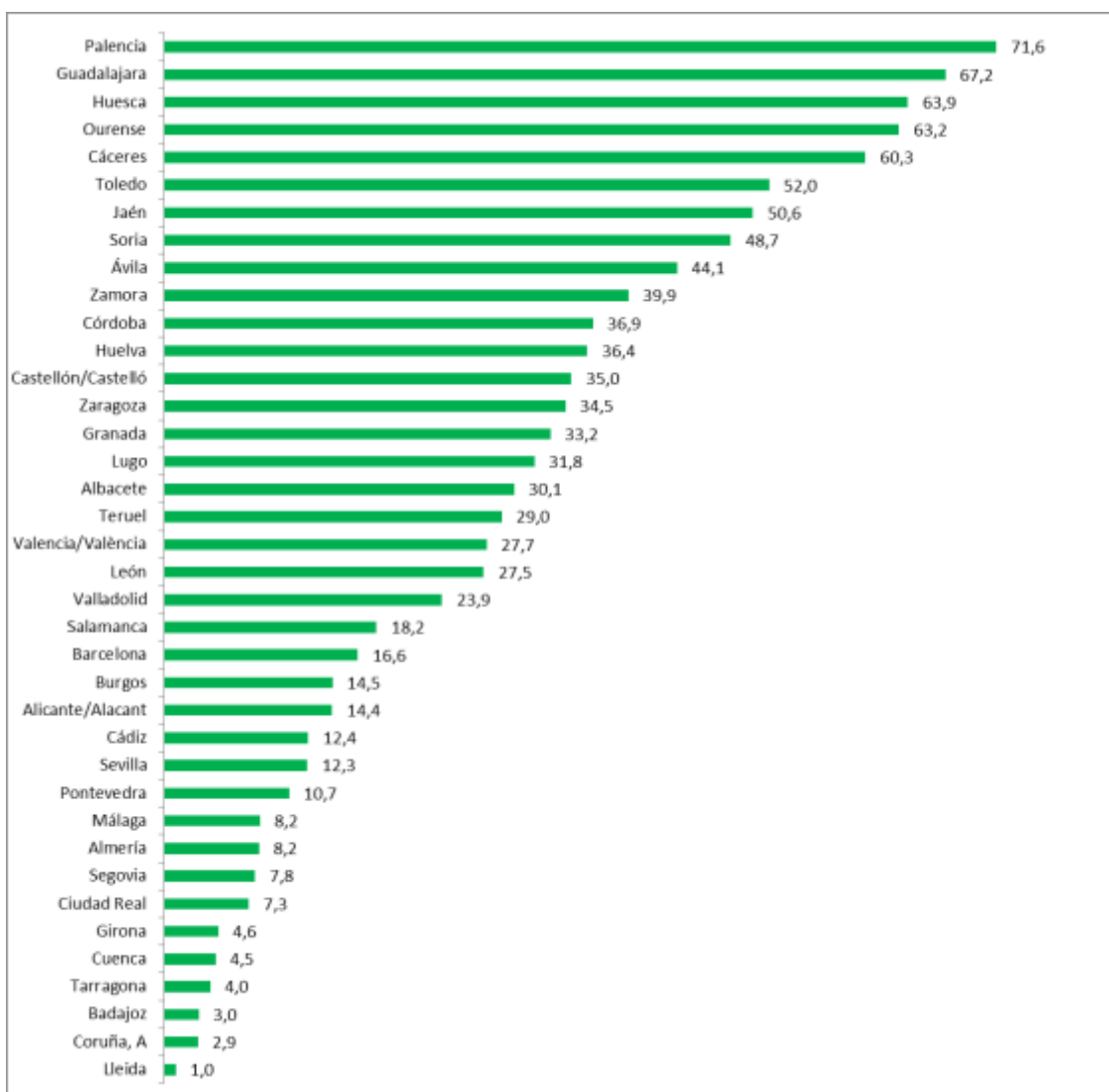
- c. Bienestar comunitario
 - Alcantarillado
 - Abastecimiento domiciliario de agua potable
 - Recogida, gestión y tratamiento de residuos
 - Limpieza viaria.
 - Cementerios y servicios funerarios
 - Alumbrado público

- d. Medio ambiente
 - Administración general del medio ambiente
 - Parques y jardines
 - Protección y mejora del medio ambiente

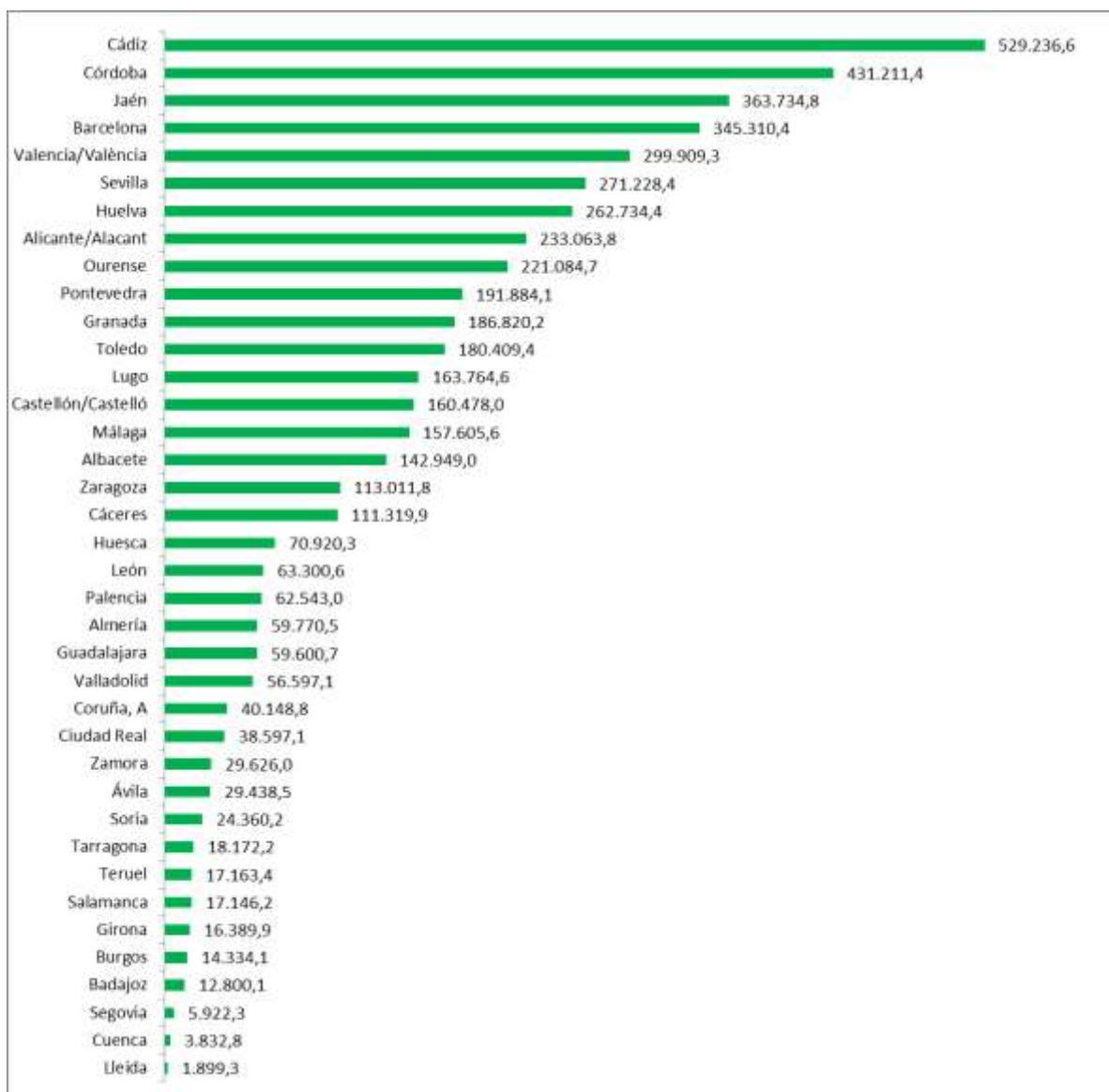
Gráfica 3 Peso (en porcentaje) de Servicios Públicos Básicos sobre el presupuesto total manejado por la Diputación



Gráfica 4 Gasto en Servicios Públicos Básicos (en euros) por habitante de la provincia



Gráfica 5 Gasto (en euros) en Servicios Públicos Básicos por municipio de menos de 20.000 habitantes de la provincia



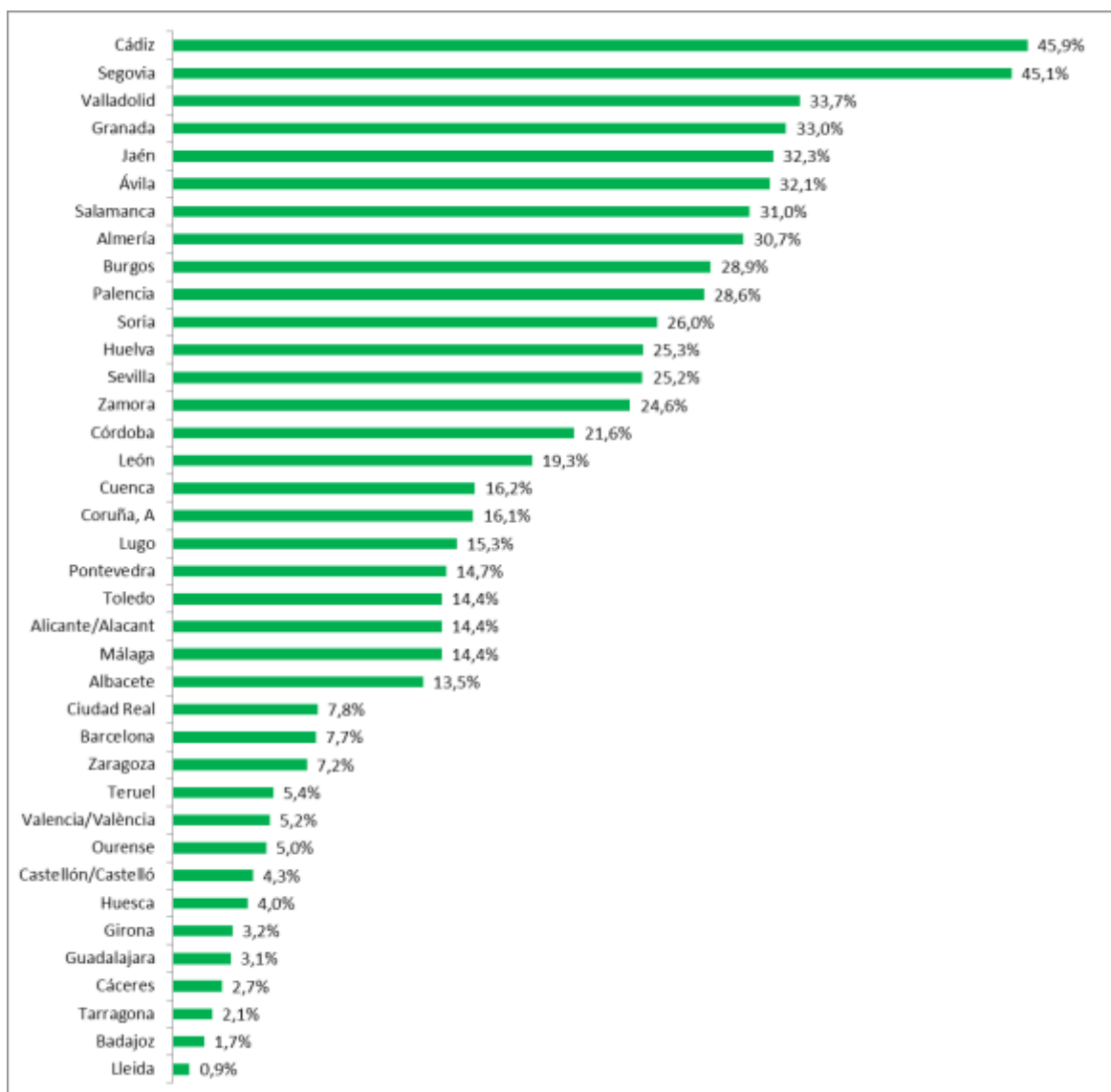
6.2 Actuaciones de protección y promoción social

Las Diputaciones provinciales de régimen común dedicaron el 16,5% de su presupuesto de 2015 a este tipo de actuaciones, 1.051 millones de euros aproximadamente.

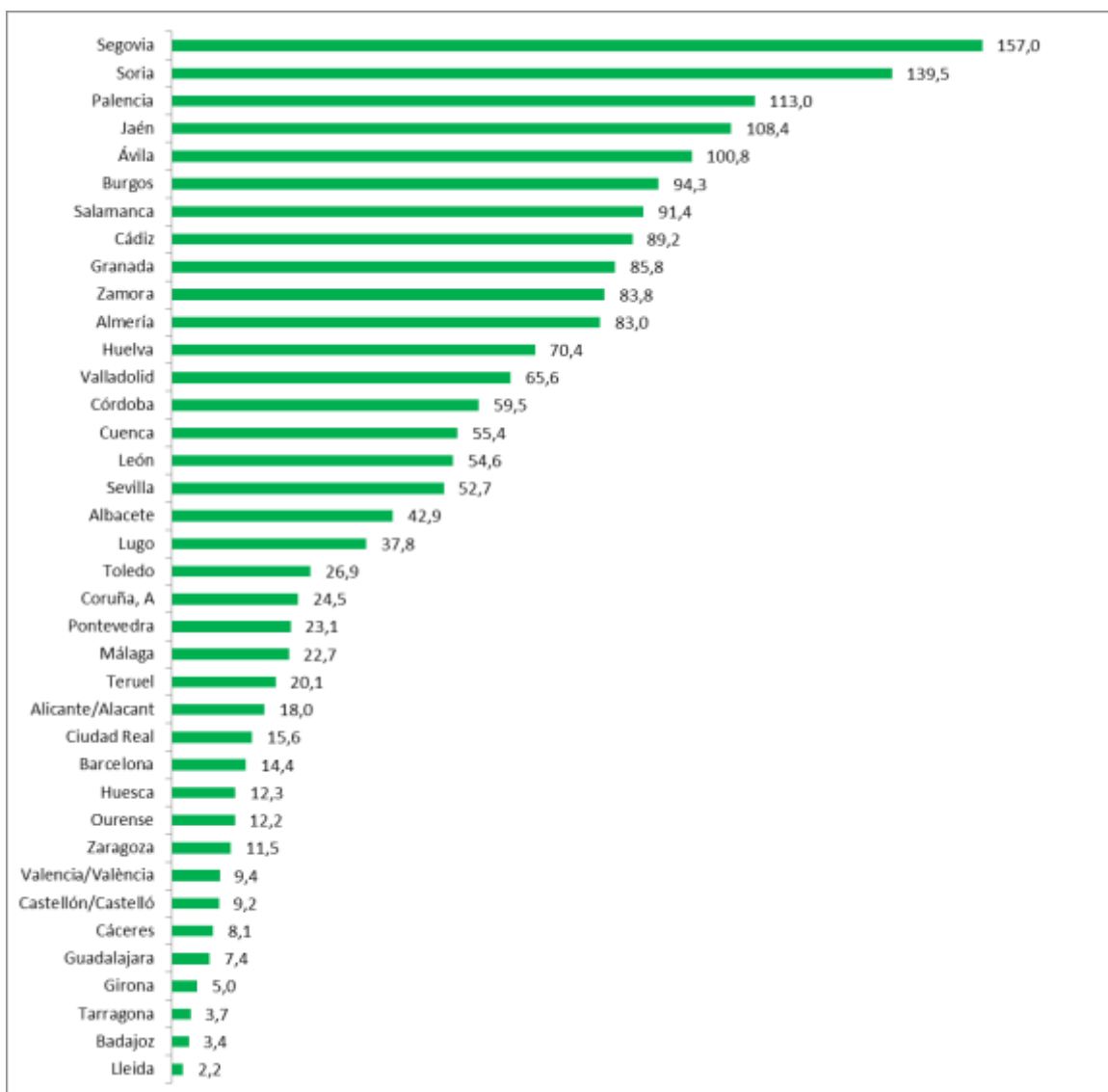
En este epígrafe, se incluyen las siguientes tipologías de gasto:

- a. Pensiones
- b. Otras prestaciones económicas a favor de empleados
- c. Servicios Sociales y promoción social
- d. Fomento del Empleo

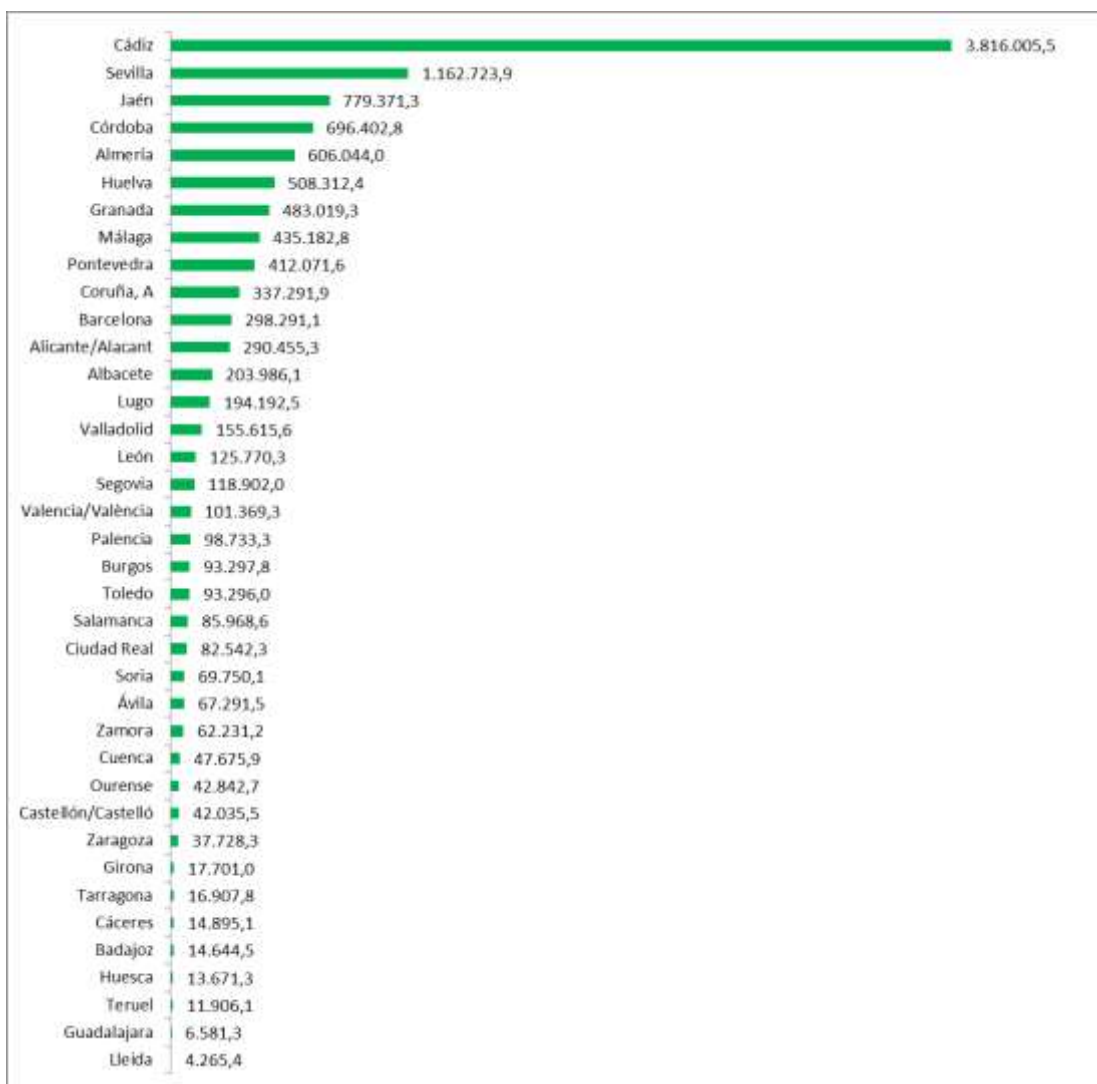
Gráfica 6 Peso (en porcentaje) de Actuaciones de protección y promoción social sobre el presupuesto total manejado por la Diputación



Gráfica 7 Gasto (en euros) en Actuaciones de protección y promoción social por habitante de la provincia



Gráfica 8 Gasto (en euros) en Actuaciones de protección y promoción social por habitante de la provincia por municipio de menos de 20.000 habitantes de la provincia



6.3 Producción de bienes públicos de carácter preferente

Las Diputaciones provinciales de régimen común dedicaron el 12,8% de su presupuesto de 2015 a este tipo de actuaciones, 811 millones de euros aproximadamente. En este epígrafe, se incluyen las siguientes tipologías de gasto:

- a. Sanidad
 - Protección de la salubridad pública
 - Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud.
- b. Educación
 - Administración general de educación
 - Creación de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria

- Creación de Centros docentes de enseñanza secundaria
- Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria y educación especial
- Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza secundaria
- Vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria
- Servicios complementarios de educación
- Fomento de la convivencia ciudadana

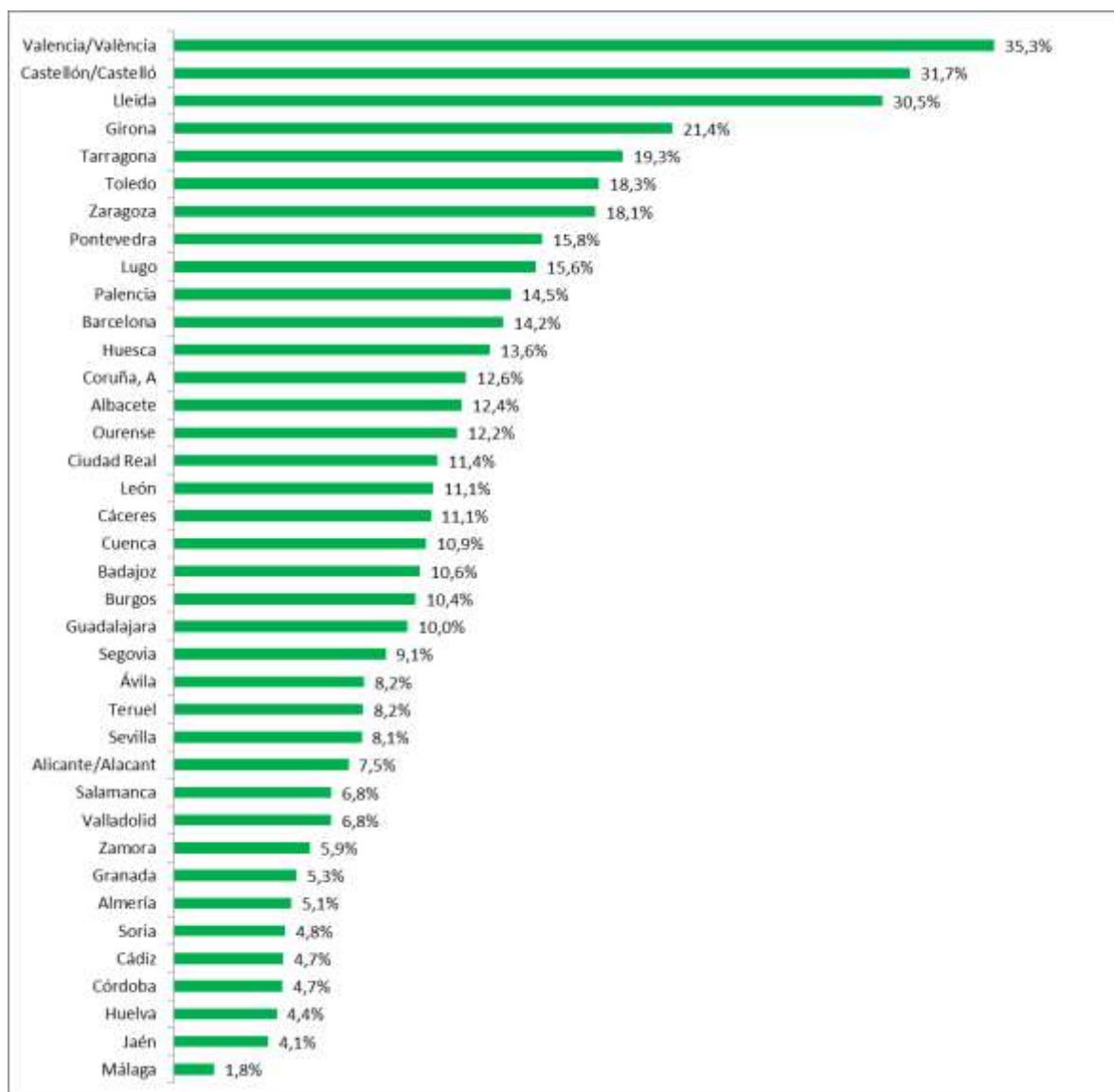
c. Cultura

- Administración General de Cultura
- Bibliotecas y Archivos
- Equipamientos culturales y museos
- Promoción cultural
- Protección y gestión del Patrimonio Histórico-Artístico
- Instalaciones de ocupación del tiempo libre
- Fiestas populares y festejos

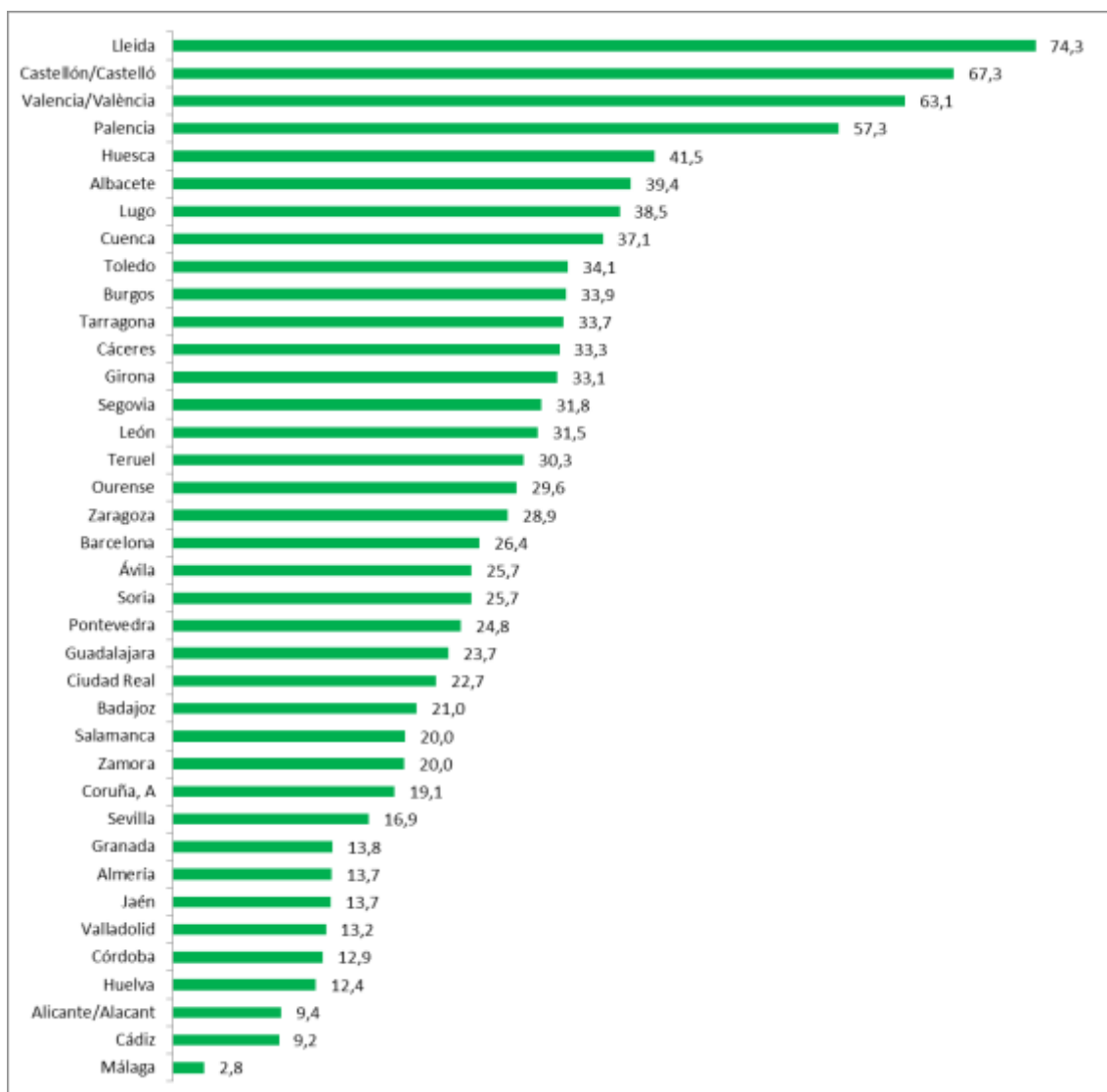
d. Deporte

- Administración General de Deportes
- Promoción y fomento del deporte
- Instalaciones deportivas

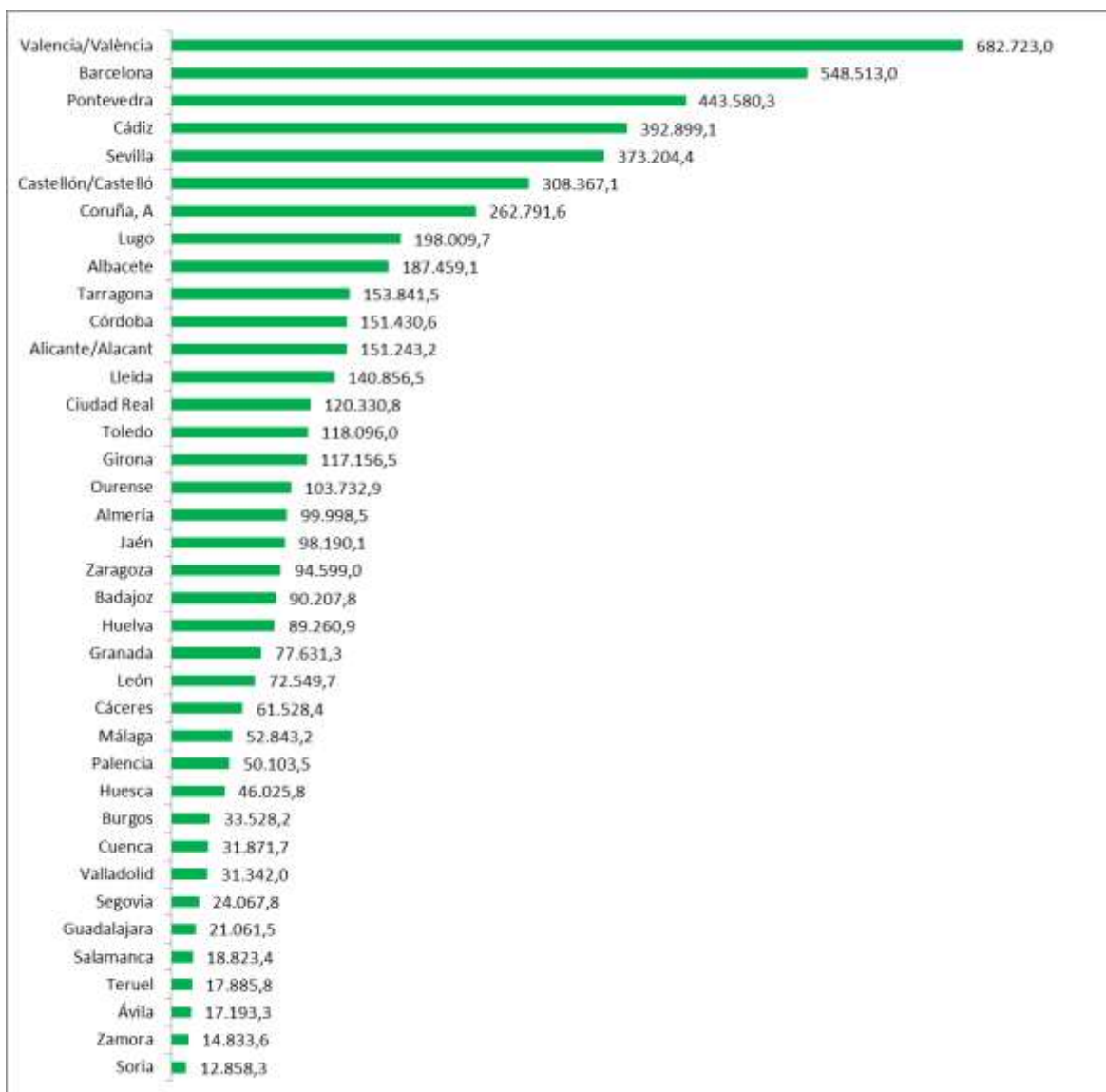
Gráfica 9 Peso (en porcentaje) de Producción de bienes públicos de carácter preferente sobre el presupuesto total manejado por la Diputación



Gráfica 10 Gasto (en euros) en Producción de bienes públicos de carácter preferente por habitante de la provincia



Gráfica 11 Gasto (en euros) en Producción de bienes públicos de carácter preferente por municipio de menos de 20.000 habitantes de la provincia



6.4 Actuaciones de carácter económico

Las Diputaciones provinciales de régimen común dedicaron el 16,2% de su presupuesto de 2015 a este tipo de actuaciones, 1.027 millones de euros aproximadamente.

En este epígrafe, se incluyen las siguientes tipologías de gasto:

- a. Agricultura, Ganadería y Pesca
 - Administración General de Agricultura, Ganadería y Pesca
 - Mejora de las estructuras agropecuarias y de los sistemas productivos
 - Desarrollo rural

- Protección y desarrollo de los recursos pesqueros
- Otras actuaciones en agricultura, ganadería y pesca

- b. Industria y energía
 - Administración General de Industria y energía
 - Industria
 - Minería
 - Energía

- c. Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas
 - Administración General de Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas
 - Comercio
 - Información y promoción turística
 - Desarrollo empresarial
 - Otras actuaciones sectoriales

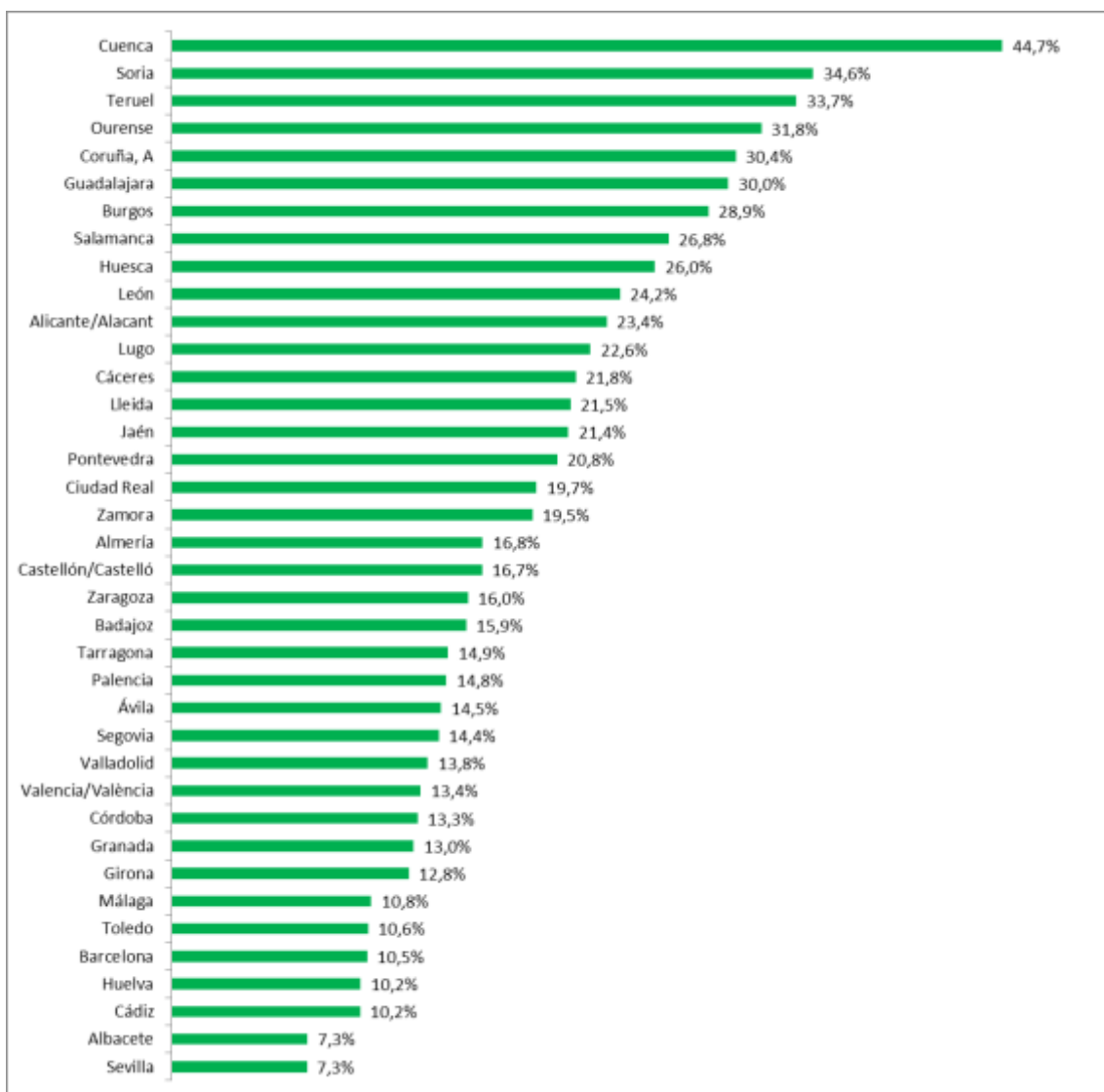
- d. Transporte público
 - Administración general del transporte
 - Transporte de viajeros
 - Infraestructuras del transporte
 - Transporte de mercancías

- e. Infraestructuras
 - Administración General de Infraestructuras
 - Recursos Hidráulicos
 - Carreteras
 - Caminos vecinales
 - Otras infraestructuras

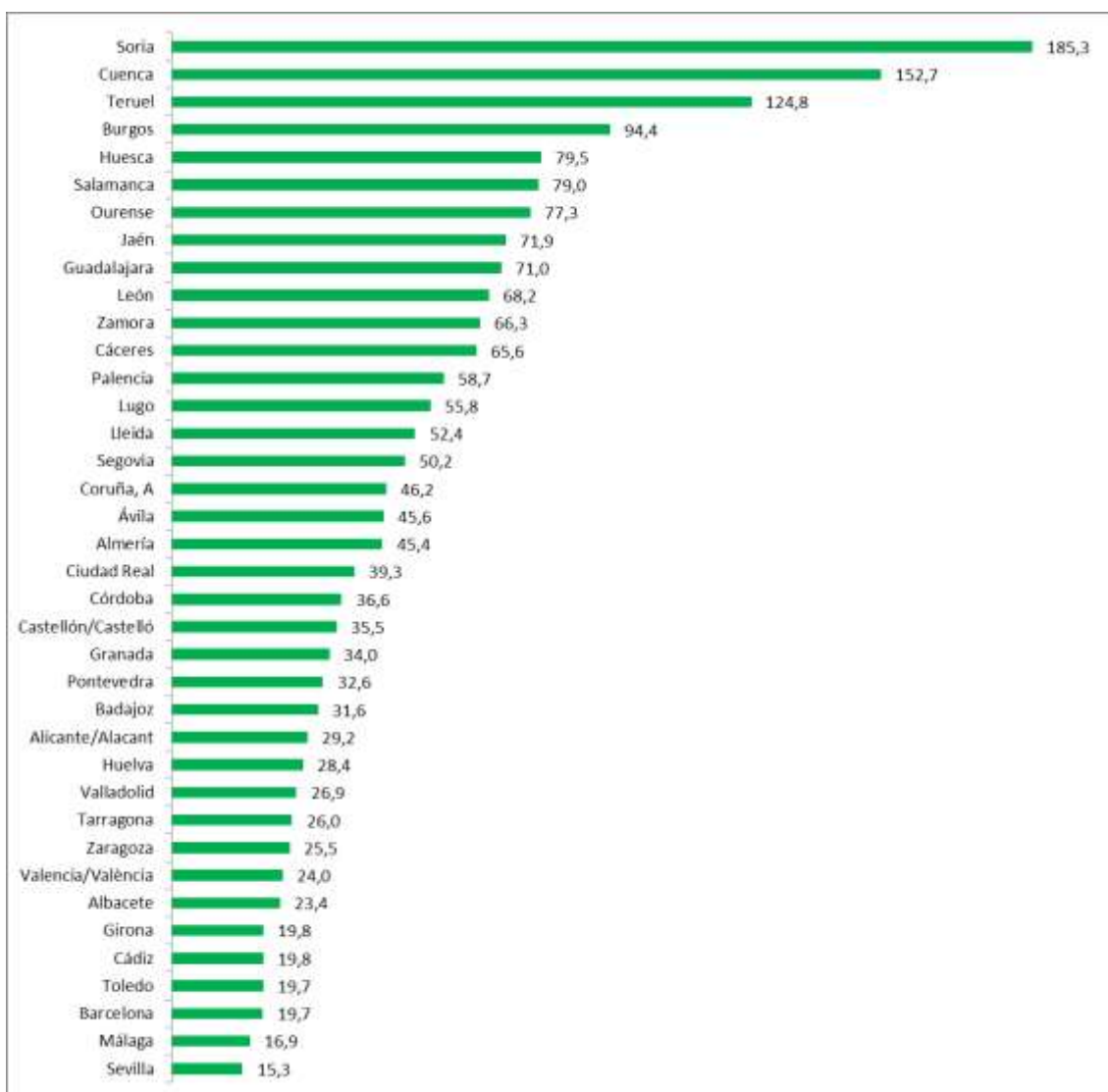
- f. Investigación, desarrollo e innovación
 - Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos
 - Investigación científica, técnica y aplicada

- g. Otras actuaciones de carácter económico
 - Sociedad de la información
 - Gestión del conocimiento
 - Protección de consumidores y usuarios

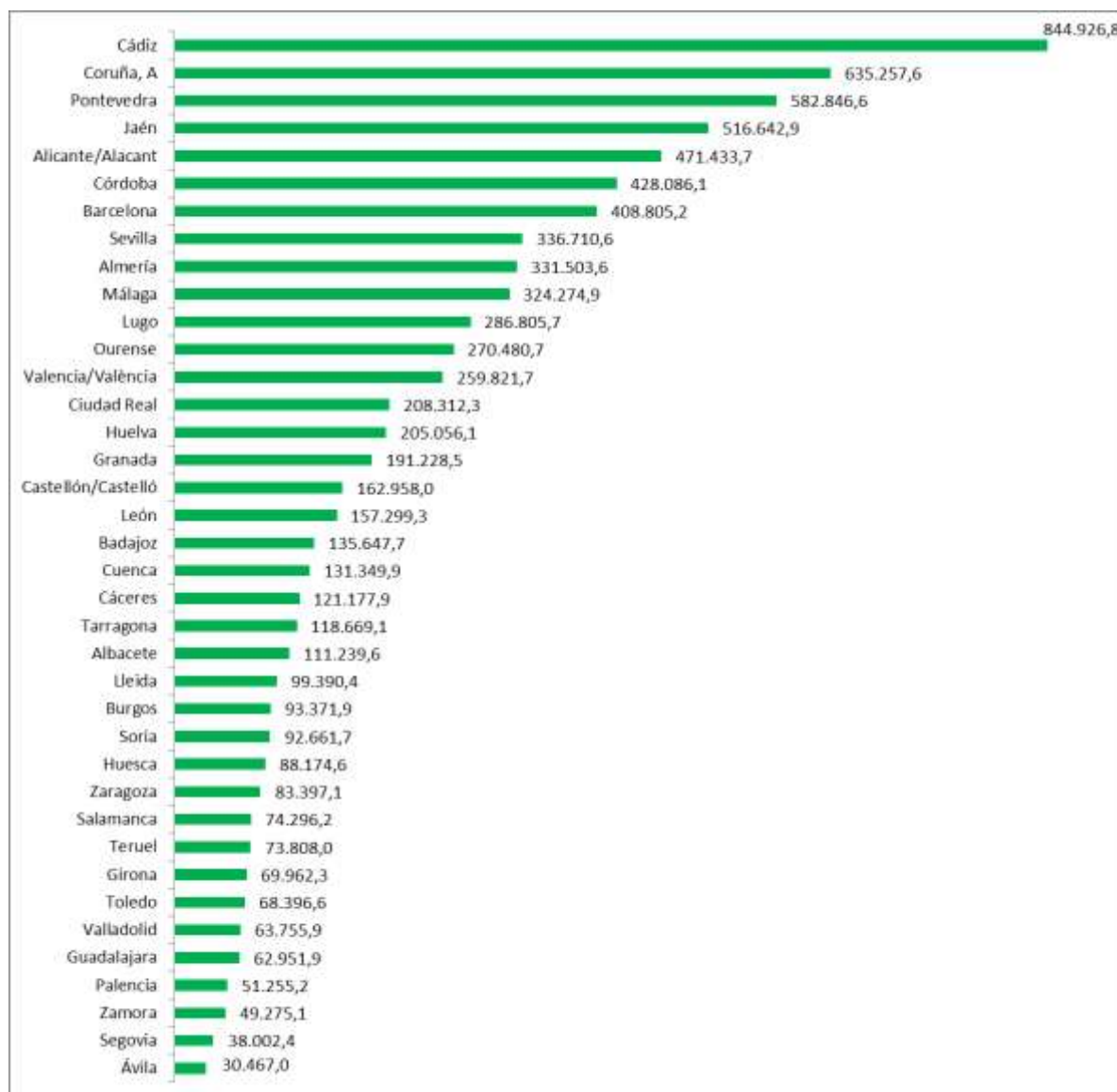
Gráfica 12 Peso (en porcentaje) de Actuaciones de carácter económico sobre el presupuesto total manejado por la Diputación



Gráfica 13 Gasto (en euros) en Actuaciones de carácter económico por habitante de la provincia



Gráfica 14 Gasto (en euros) en Actuaciones de carácter económico por municipio de menos de 20.000 habitantes de la provincia



6.5 Eficiencia del gasto

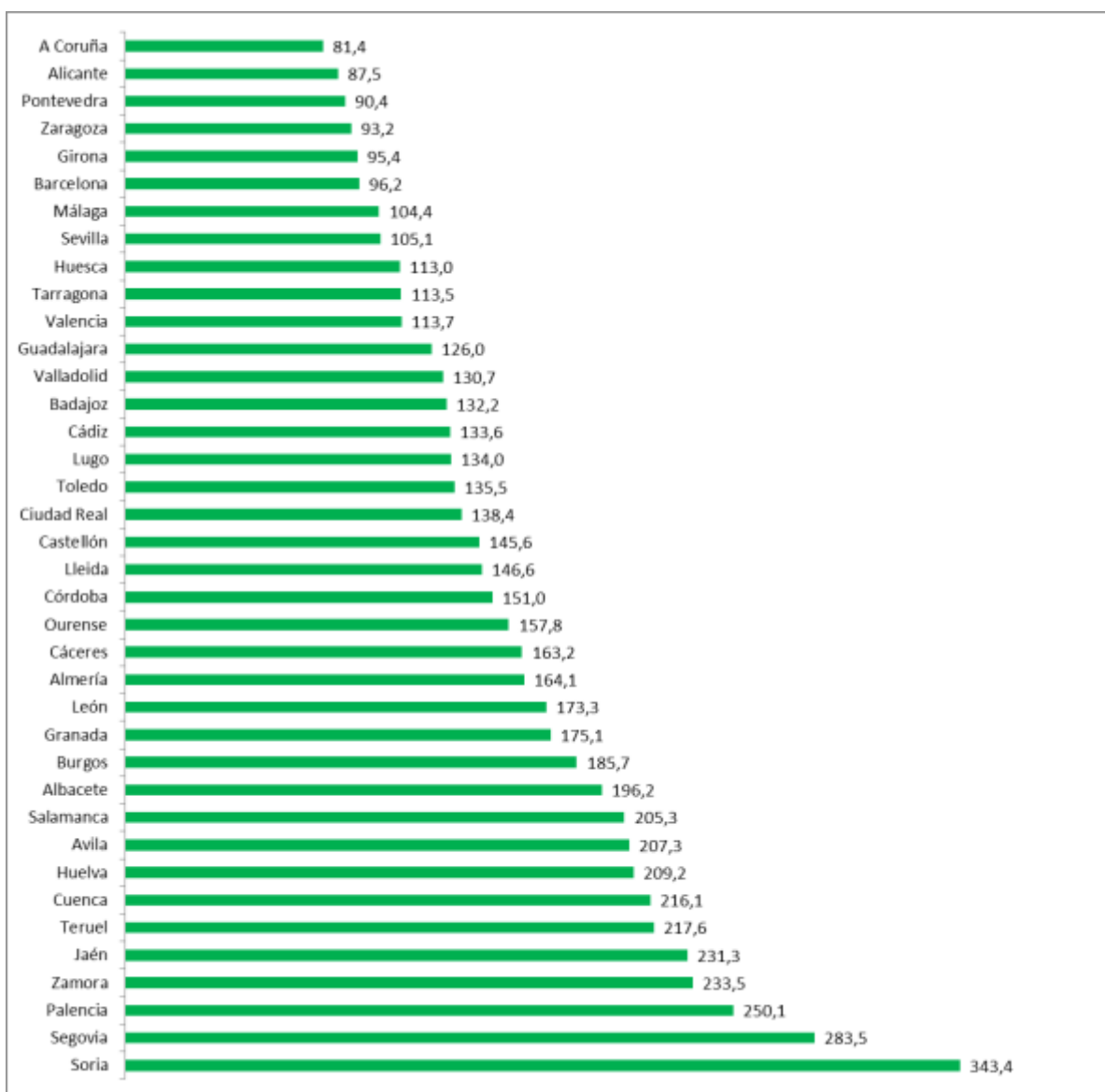
La medida de la eficiencia de una Administración Pública que hemos utilizado se determina en función de la cuantía de lo que gasta dicha Administración en su propio funcionamiento junto con el grado de externalización en la gestión de los servicios públicos que presta.

El cálculo de la eficiencia de las Diputaciones dista de ser una tarea sencilla. En el presente estudio, partiendo de los presupuestos de gasto de las Diputaciones, hemos sumado el importe de las partidas I (coste de personal), II (gastos corrientes) y IV (transferencias corrientes), eliminando, en el caso de las transferencias, las subvenciones y ayudas otorgadas

directamente a la ciudadanía (ayudas a familias, personas de avanzada edad, etc.). Para poder comparar de forma homogénea, calculamos el gasto por habitante de cada provincia.

Destacan como Diputaciones con menor gasto por habitante dentro de las partidas analizadas A Coruña, Alicante y Pontevedra, mientras que presentan el mayor gasto per cápita Soria, Segovia y Palencia.

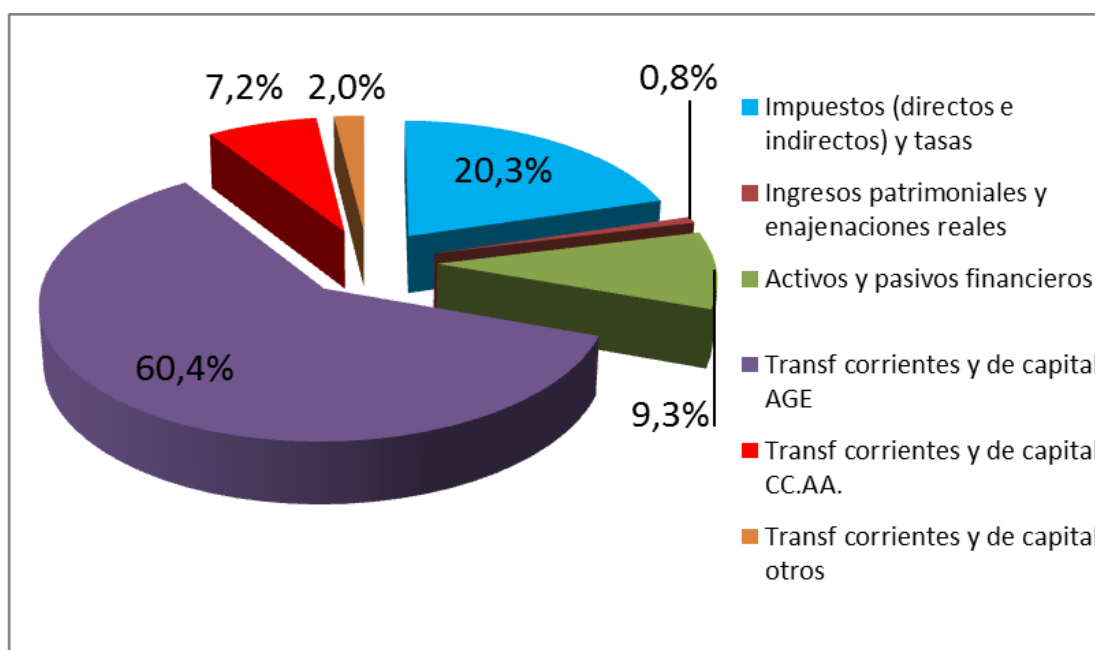
Gráfica 15 Gasto (en euros) por habitante de la provincia en costes de personal, gastos corrientes y transferencias corrientes (salvo ayudas directas a la ciudadanía)



7. Análisis de las fuentes de ingresos

En el capítulo anterior del presente informe hemos analizado las diferentes partidas en las que las Diputaciones provinciales distribuyen su presupuesto de gasto. A continuación, analizaremos cuáles son las fuentes de financiación con las que cuentan las Diputaciones para afrontar esos gastos.

Gráfica 16 Fuentes de financiación de las Diputaciones provinciales (2015)



Como se aprecia en el gráfico anterior, la principal fuente de financiación de las Diputaciones son las transferencias de la Administración General del Estado (a través del Fondo Complementario de Financiación principalmente).

Destaca el poco peso de las transferencias de las CC.AA. en la financiación de las Diputaciones, máxime cuando las Diputaciones gastan una parte importante de su presupuesto en materias transferidas a las CC.AA. como sanidad, educación, servicios sociales, etc.

En efecto, si observamos el desglose de las transferencias realizadas por las CC.AA., podemos apreciar el escaso peso (en relación con el total de los ingresos de las Diputaciones) de los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas para la delegación de competencias en servicios sociales, educación y fomento del empleo y el desarrollo económico de la provincia.

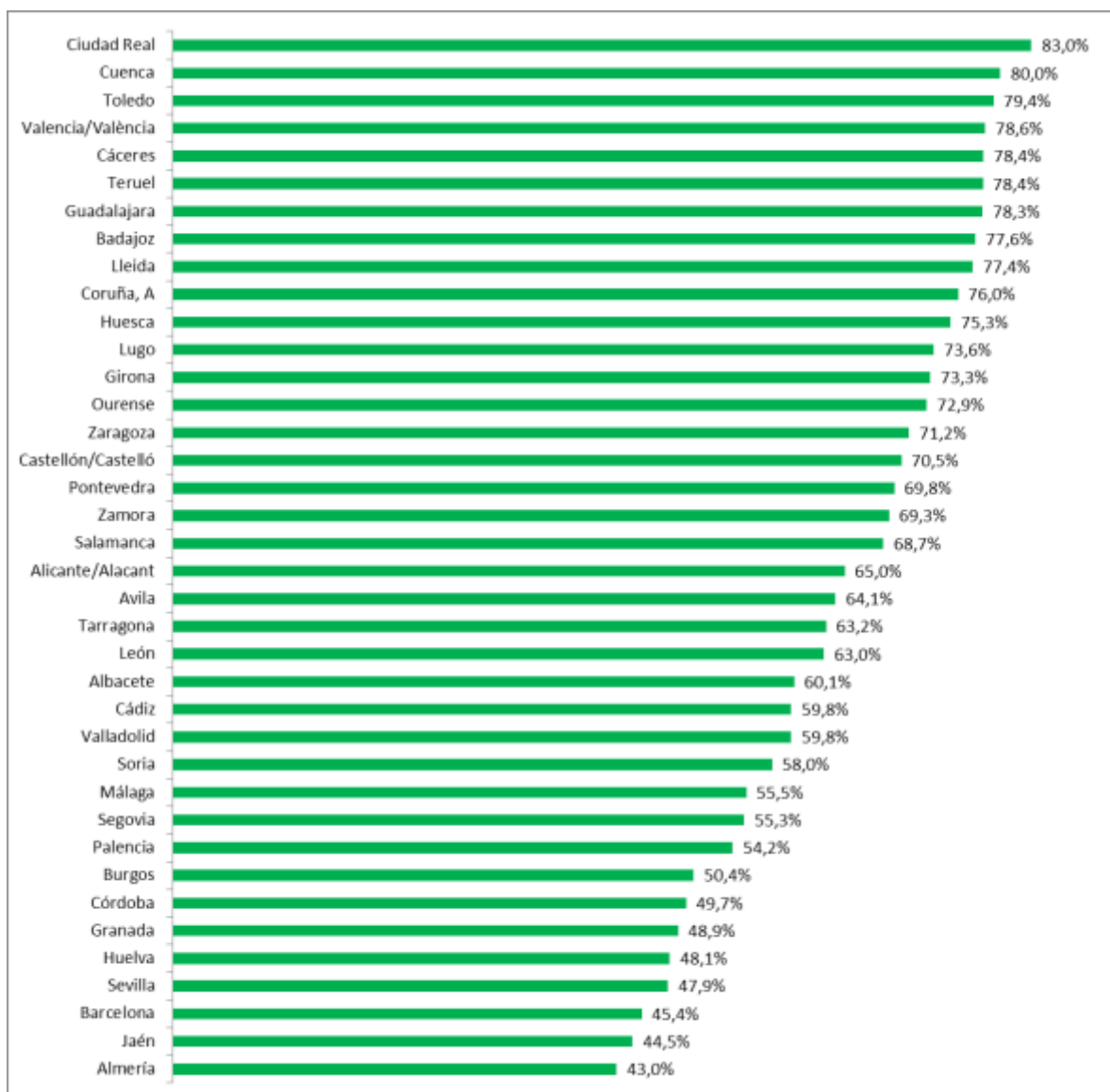
Tabla 4 Transferencias de las CC.AA a las Diputaciones en función de su finalidad

| | Importe | Peso sobre total ingresos |
|---|-------------|---------------------------|
| Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Servicios Sociales y Políticas de Igualdad | 285.530.639 | 4,5% |
| Transferencias corrientes y de capital en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Educación | 11.770.748 | 0,2% |
| Transferencias corrientes y de capital en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Empleo y Desarrollo | 47.130.116 | 0,7% |
| Resto de transferencias y subvenciones corrientes de la Comunidad | 69.701.314 | 1,1% |
| Resto de transferencias y subvenciones de capital de la Comunidad | 44.956.649 | 0,7% |

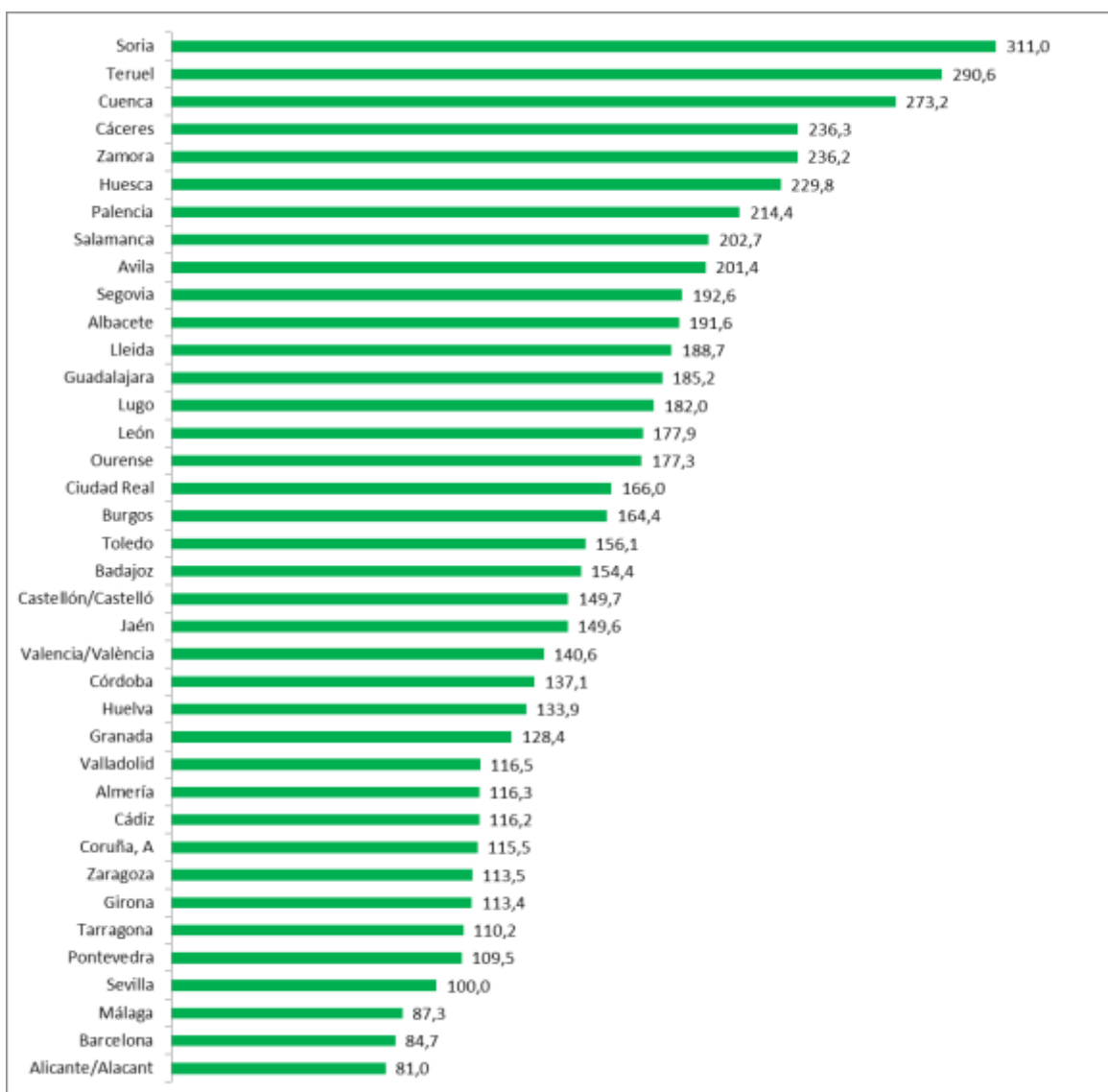
7.1 Datos por Diputaciones

A continuación ofrecemos el desglose por cada una de las Diputaciones de la principal fuente de financiación, que como hemos dicho son las transferencias de fondos por parte de la Administración General del Estado. Para ello emplearemos dos ratios: el peso relativo en relación con todas las fuentes de financiación de la Diputación y el ingreso por habitante de la provincia.

Gráfica 17 Peso de las transferencias de la AGE (en porcentaje) sobre el presupuesto total de ingresos manejado por la Diputación

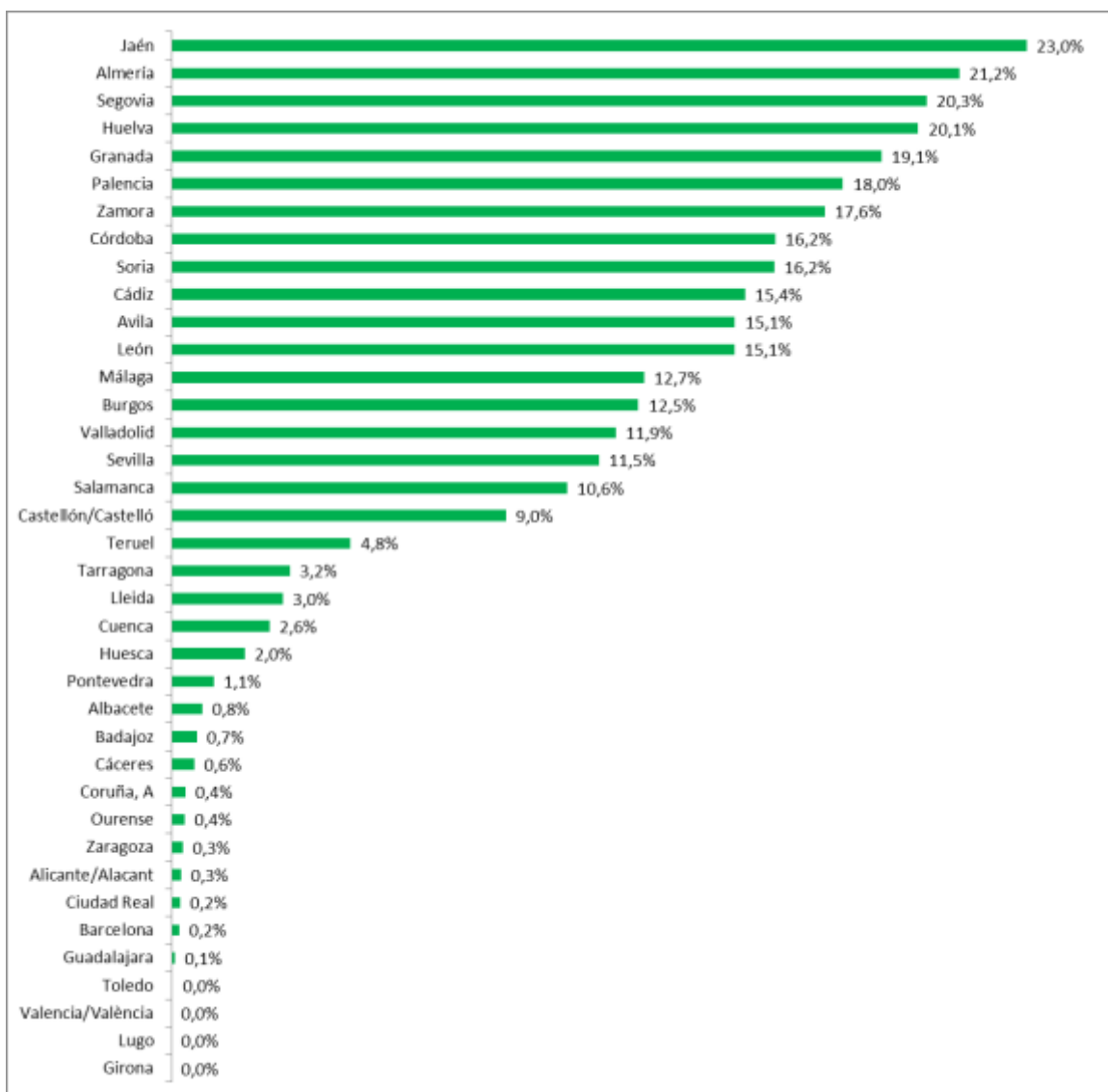


Gráfica 18 Ingresos por transferencias de la AGE (en euros) por habitante de la provincia

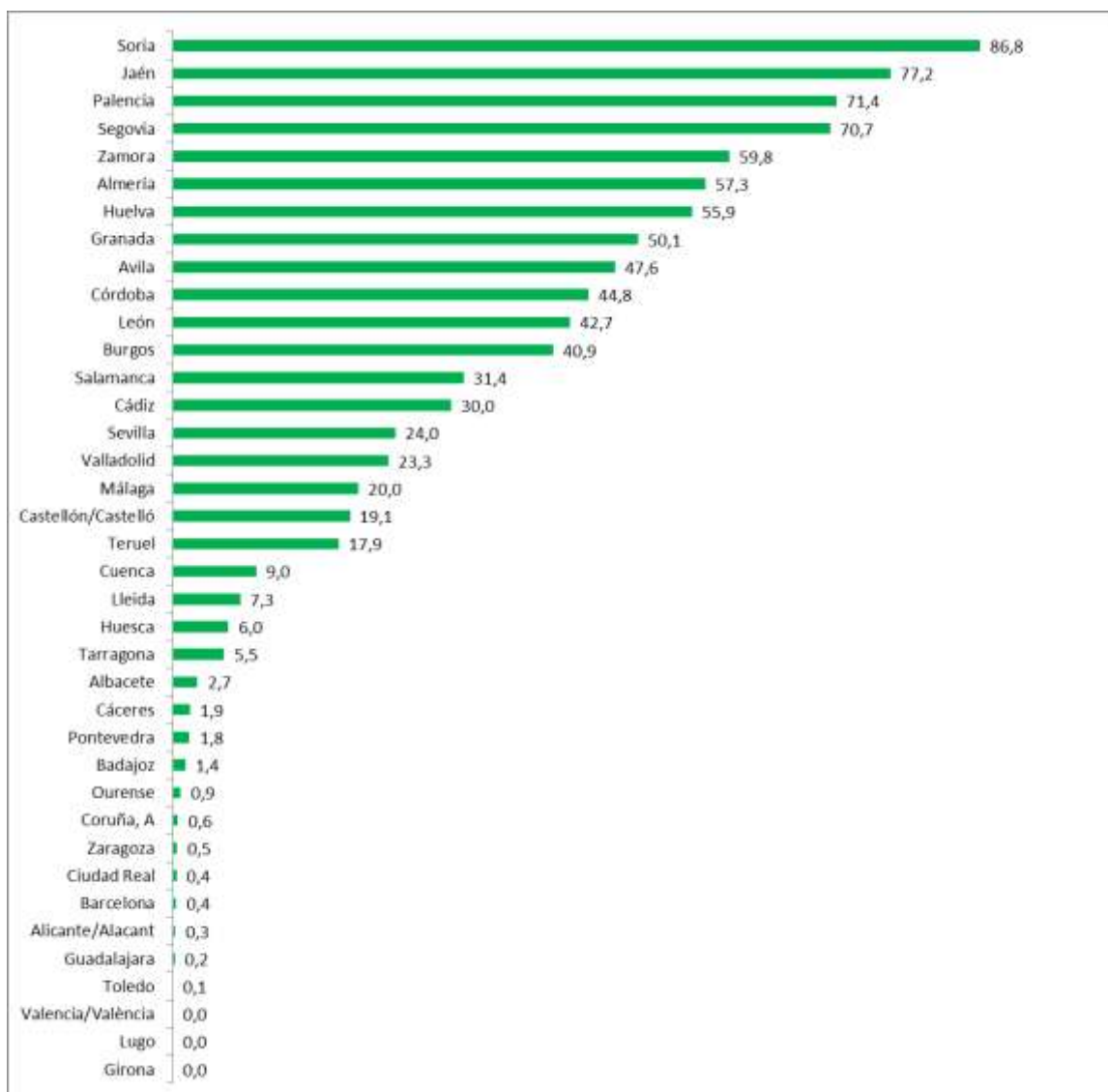


Por su interés para el presente informe, presentamos ahora el desglose por Diputación de las transferencias de fondos que realizan las CC.AA. a las Diputaciones. Destaca la nula o prácticamente nula aportación que se realiza por las CC.AA. en diversas Diputaciones: Girona, Lugo, Valencia, Toledo, Guadalajara, Barcelona y Ciudad Real. Por el contrario, las Diputaciones que reciben proporcionalmente más dinero de su Comunidad Autónoma se encuentran en Castilla y León y Andalucía.

Gráfica 19 Peso de las transferencias de la Comunidad Autónoma (en porcentaje) sobre el presupuesto total de ingresos manejado por la Diputación



Gráfica 20 Ingresos por transferencias de la Comunidad Autónoma (en euros) por habitante de la provincia



Aunque se observan diferencias importantes entre las Diputaciones, en el caso de las fuentes de financiación destaca un patrón común (lo que no sucede en el presupuesto de gastos en el que no se aprecia ninguno) que es precisamente la fuerte dependencia de las transferencias externas (en particular de la Administración General del Estado). Dicho de otra forma, la financiación de las Diputaciones está condicionada por las aportaciones que reciben del Estado y, en mucha menor medida, de otras Administraciones. En algunos casos la dependencia es casi total y en algunos otros es menor, debido a los ingresos derivados de la recaudación de tributos y al endeudamiento externo. No obstante podemos concluir en son entidades básicamente “irresponsables” en la medida en que no tienen que recaudar para ingresar lo que gastan sino que reciben sus ingresos de transferencias, normalmente de una Administración General del Estado muy alejada y que no va a realizar prácticamente ningún control ni seguimiento del gasto que realizan en relación con las transferencias que reciben.

8. Análisis de las políticas públicas de las Diputaciones

Nuestro propósito es proceder a continuación –en base a los datos disponibles del ejercicio 2015 también usados en el apartado anterior- a realizar un análisis del funcionamiento de las Diputaciones a través de las políticas públicas que están desarrollado, para comprobar si dichas políticas parecen responder a motivos racionales o irracionales. Consideramos que un índice alto de dispersión o/y falta de criterios objetivos en la definición de sus políticas sugiere que su funcionamiento no se correspondería con el razonable para una Administración Pública que preste directa o indirectamente servicios a los ciudadanos.

Para llevar a cabo el análisis vamos a utilizar un modelo inspirado en el modelo tradicional de análisis de políticas públicas¹¹ en el que se parte de la conceptualización y cuantificación de los problemas para después definir, evaluar y seleccionar las políticas para solucionarlos utilizando evidencia. Nosotros adaptamos dicha metodología, porque nuestro objetivo no es determinar las políticas que deberían hacer las Diputaciones sino valorar si las políticas actuales responden de una forma racional a la tipología de provincias que encontramos en España, especialmente dentro de cada una de las Comunidades Autónomas.

Ilustración 1 Metodología de análisis



¹¹Bardach, E. (2011). Practicalguideforpolicyanalysis: theeightfoldpath to more effectiveproblemsolving. Sage.

Weimer, D. L., &Vining, A. R. (2005). Policyanalysis: Concepts and practice.

Nuestro análisis se fundamenta en clasificar las provincias en base a su estructura municipal, dado que dicha estructura debería estar relacionada con los problemas que deben resolver las Diputaciones, puesto que la prestación de servicios a los pequeños municipios es una de las pocas competencias propias de estos organismos. Esto debería ser así especialmente dentro de una misma Comunidad Autónoma, ya que la estrategia territorial o de delegación de competencias a estas instituciones del Gobierno Regional debería, en principio, junto con esta estructura municipal, ser lo que determine el funcionamiento de las mismas.

A partir de ahí analizaremos qué políticas desarrollan las diferentes Diputaciones. Para ello, hemos agrupado a las Diputaciones por la tipología de políticas públicas desarrolladas, entendiendo que lo lógico sería que existiera cierta alineación entre las políticas que se ejecutan y la diferente tipología demográfica y territorial de nuestras provincias.

Finalmente analizamos el cómo se ejecutan esas políticas (de qué forma se gasta el dinero para su ejecución) y cómo se financian. Nuevamente agruparemos las Diputaciones en función de dichos parámetros.

En definitiva, pretendemos determinar si las Diputaciones están siendo “racionales” o no a la hora de diseñar y ejecutar sus políticas públicas. Entendemos por “políticas racionales” aquellas que se definen en base a un análisis racional, objetivo y “científico” de las necesidades a cubrir y de las alternativas disponibles. Por tanto, se prima el análisis frente a la intuición, lo concreto frente a la impresión general, lo empírico frente a lo especulativo y la evidencia científica frente a la evidencia anecdótica¹². Entendemos que este es el método que conduce a unas buenas políticas y que normalmente se basa en la sucesión de pequeñas reformas medidas, cotidianas y constantes¹³ en la que los gestores públicos miden, aprenden, imitan y corrigen.

Por el contrario, consideraremos “políticas irracionales” las que se definen sin criterios objetivos y en base a la intuición, la inercia/historia, las ocurrencias, las ideologías/partidismo y, en el peor de los casos, a “otros” intereses como intereses políticos, redes clientelares o incluso enriquecimiento personal ilícito. Es un tipo de políticas que conducen fácilmente al nepotismo, el despilfarro y la corrupción.

Nuestra hipótesis de partida es que las Diputaciones siguen, en general, un proceso irracional para el diseño y ejecución de sus políticas públicas, lo que sugeriría la necesidad de una reforma profunda de su estructura y funcionamiento. Para demostrar esa hipótesis de partida hemos analizado varias características de las políticas desarrolladas que reflejan los datos que hemos utilizado en los siguientes apartados.

Estas características serían las siguientes:

¹² Miguel Beltran (1987). El «policy analysis» como instrumento de valoración de la acción pública. Revista de Estudios Políticos nº 65.

¹³ Ideas sacadas del libro “El retorno de los chamanes: Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos” de Víctor Lapuente (2015)

- Disparas y heterogéneas (y poco relacionadas con la estructura social, territorial y demográfica de la provincia)
- Alejadas de sus competencias propias
- Ineficientes
- Innecesarias
- Poco coordinadas con otras Administraciones

8.1 La distribución territorial por provincias: el problema

Las funciones más relevantes que actualmente ejercen las Diputaciones, y que constituyen el argumento más generalizado para defender su mantenimiento, es la prestación de servicios a municipios de menos de 20.000 habitantes. Además ostentan una serie de competencias muy particulares en relación con los municipios de menos de 5.000 y de menos de 1.000 habitantes.

Por esa razón, para establecer una primera tipología de las provincias (que debería guardar relación con la tipología de los problemas que deben contribuir a solucionar las Diputaciones) utilizaremos 3 parámetros:

- Número de municipios de menos de 20.000 habitantes pero con más de 5.000 habitantes.
- Número de municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes.
- Número de municipios de menos de 1.000 habitantes.

Además añadiremos un cuarto parámetro que nos parece relevante por ser un buen indicador de la dispersión poblacional, factor que sin duda debe de influir a la hora de proporcionar servicios a este tipo de poblaciones:

- Número de entidades singulares de población¹⁴ habitadas, que incluye núcleos y diseminados, según las define el INE¹⁵.

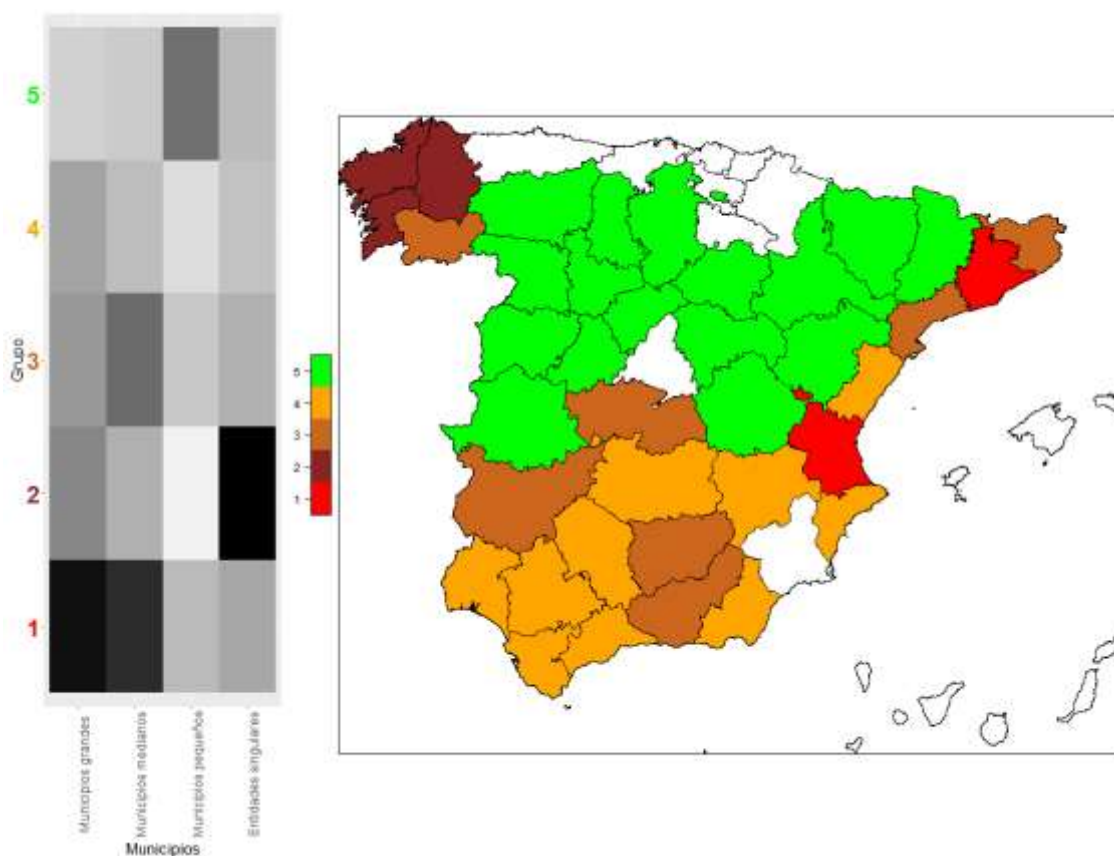
Usando la metodología descrita en los Anexos hemos realizado un análisis por grupos de provincias en base a esos criterios obteniendo así el resultado mostrado en la siguiente gráfica. La parte derecha muestra el valor medio en cada grupo de cada uno de los parámetros analizados (negro-más alto, blanco-más bajo).

Los grupos se han ordenado en función del porcentaje de municipios grandes (de 20.000 a 5.000 habitantes). El mapa muestra la distribución de provincias por grupos.

¹⁴ Se entiende por Entidad singular de población cualquier área habitable (existen en la misma viviendas habitadas o en condiciones de serlo) del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.

¹⁵ <http://www.ine.es/nomen2/index.do>

Ilustración 2 Distribución de provincias en función del porcentaje de municipios de 20.000 a 5.000 habitantes



En base a este análisis cabe identificar cinco grupos de provincias:

- Grupo 1: Valencia y Barcelona forman un conjunto caracterizado por muchos municipios grandes y medianos. Esto significa que atienden a mucha población con relativamente poca dispersión.
- Grupo 2: provincias con municipios de mayor tamaño, pero que cuentan con numerosas entidades singulares, indicador de una importante dispersión de la población. Este es el caso de Galicia, con la excepción de Ourense.
- Grupo 3: provincias que cuentan con bastantes municipios de menos de 20.000 habitantes de tamaño medio y grande.
- Grupo 4: provincias que cuentan con bastantes municipios de menos de 20.000 habitantes pero de gran tamaño.
- Grupo 5: provincias que cuentan con muchos municipios muy pequeños. Se corresponden con las provincias de Castilla y León, norte de Castilla-La Mancha y provincias alrededor del Sistema Ibérico y Pirineos.

Pues bien, dada la diferente estructura de los municipios de esas provincias, cabría esperar que las soluciones (políticas) aplicadas dentro de cada uno de estos grupos fuera similar entre ellas y en cambio fuera diferente a las aplicadas por otros grupos. ¿Es así?

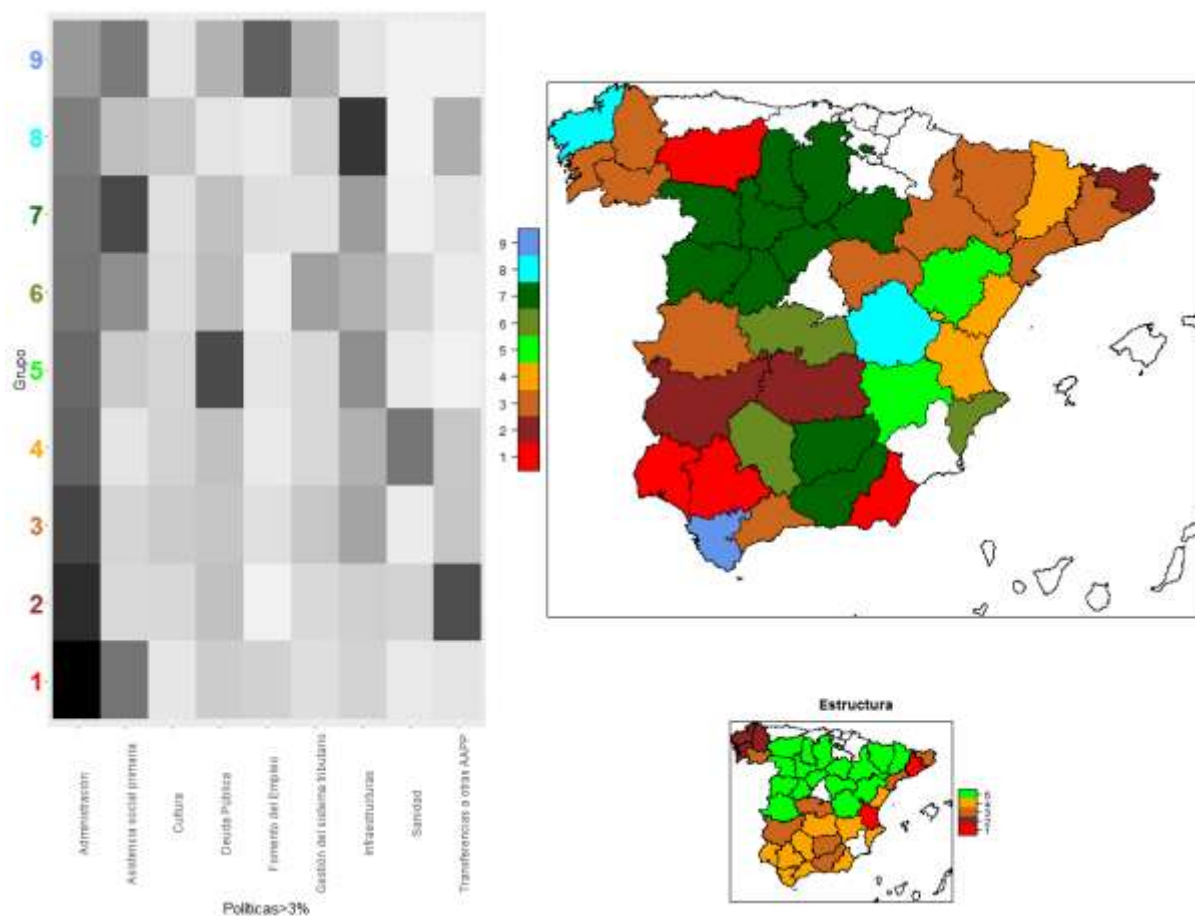
8.2 Las actuaciones que realizan las Diputaciones: ¿qué hacen?

Efectivamente, si las políticas fueran racionales cabría esperar una cierta homogeneidad entre los servicios a los municipios que prestan las Diputaciones en aquellas provincias que presentan similitudes en cuanto al tipo de municipios al que deben de atender. Sin embargo, como vamos a ver, no existe aparentemente relación entre los tipos de municipios (en cuanto a población y dispersión) de una provincia y los servicios que presta una Diputación.

En el anexo correspondiente a la Metodología hemos descrito en detalle la fórmula para agrupar las políticas analizadas en base a los grupos de programas proporcionados por la contabilidad funcional de las Diputaciones. Usando el porcentaje del presupuesto dedicada a cada una de ellas en cada Diputación hemos realizado un análisis de grupos que permite clasificar a las Diputaciones según la tipología de sus actuaciones. El resultado del análisis se muestra en la siguiente figura. Por simplicidad solo incluimos aquellas políticas cuyo peso en el cómputo global de las Diputaciones es superior a un 3% del presupuesto.

La parte derecha muestra el valor medio en cada grupo de cada uno de los parámetros analizados (negro-más alto, blanco-más bajo). Los grupos se han ordenado en función del porcentaje de gasto en “administración”. El mapa muestra la distribución de provincias por grupos. Incluimos como referencia un pequeño mapa con la estructura municipal de la provincia analizada en el apartado anterior.

Ilustración 3 Tipo de Diputaciones en función de las principales políticas que realizan



Lo primero que llama la atención es la gran dispersión y la falta evidente de alineación de las políticas con la estructura municipal existente, excepto en el caso de Castilla y León y parcialmente en Galicia y Aragón.

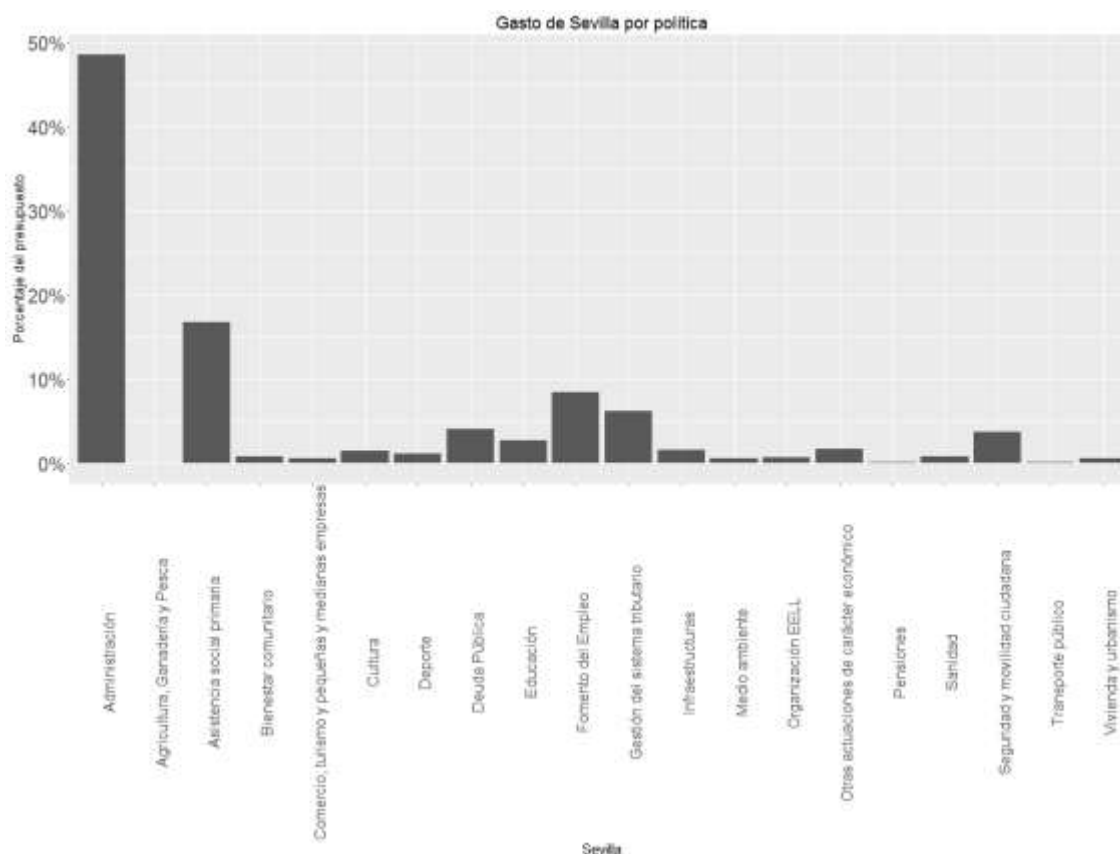
En Castilla y León, en particular, sí existe una cierta homogeneidad y sus Diputaciones se centran en actuaciones relacionadas con las asistencia social primaria y las infraestructuras, lo que, a “priori”, parece coherente con la existencia de una población de municipios muy pequeños y dispersos.

Otro aspecto llamativo –sobre el que ya hemos llamado la atención en el apartado anterior- es el elevado porcentaje que suponen en la mayor parte de los grupos los gastos de “Administración”.

¿En qué se tipos de políticas se gastan el dinero las Diputaciones? Aquí el número de grupos que podemos establecer es bastante elevado, dada la enorme dispersión de las actuaciones. En realidad, prácticamente podríamos hacer casi tantos grupos como número de Diputaciones existentes. Realizando un esfuerzo por encontrar características comunes podemos establecer nueve grupos distintos, aunque alguno de ellos está formado por solo una o dos Diputaciones.

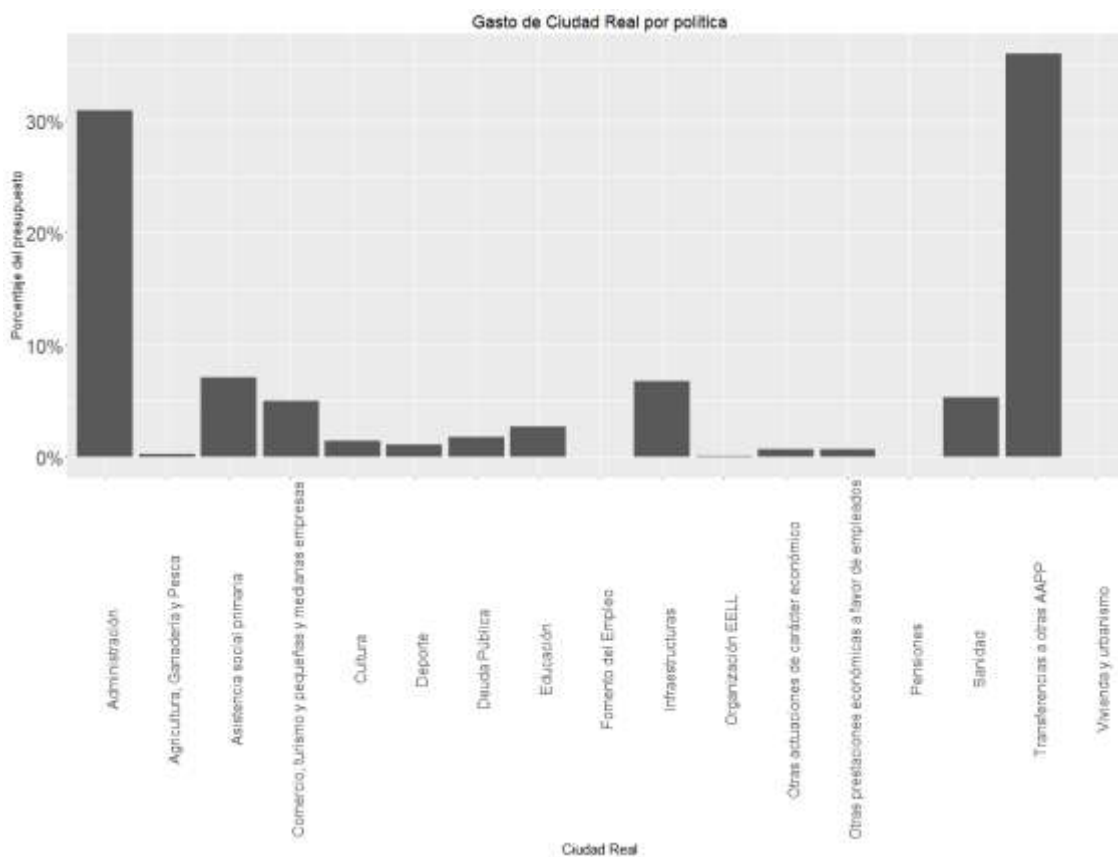
- Grupo 1: Hay Diputaciones que tienen un porcentaje muy alto de gastos en “Administración” (seguidos por “Asistencia social primaria”). Las hemos denominado “Administradoras”. Un ejemplo es Sevilla:

Gráfica 21 Gasto por tipo de política de la Diputación de Sevilla



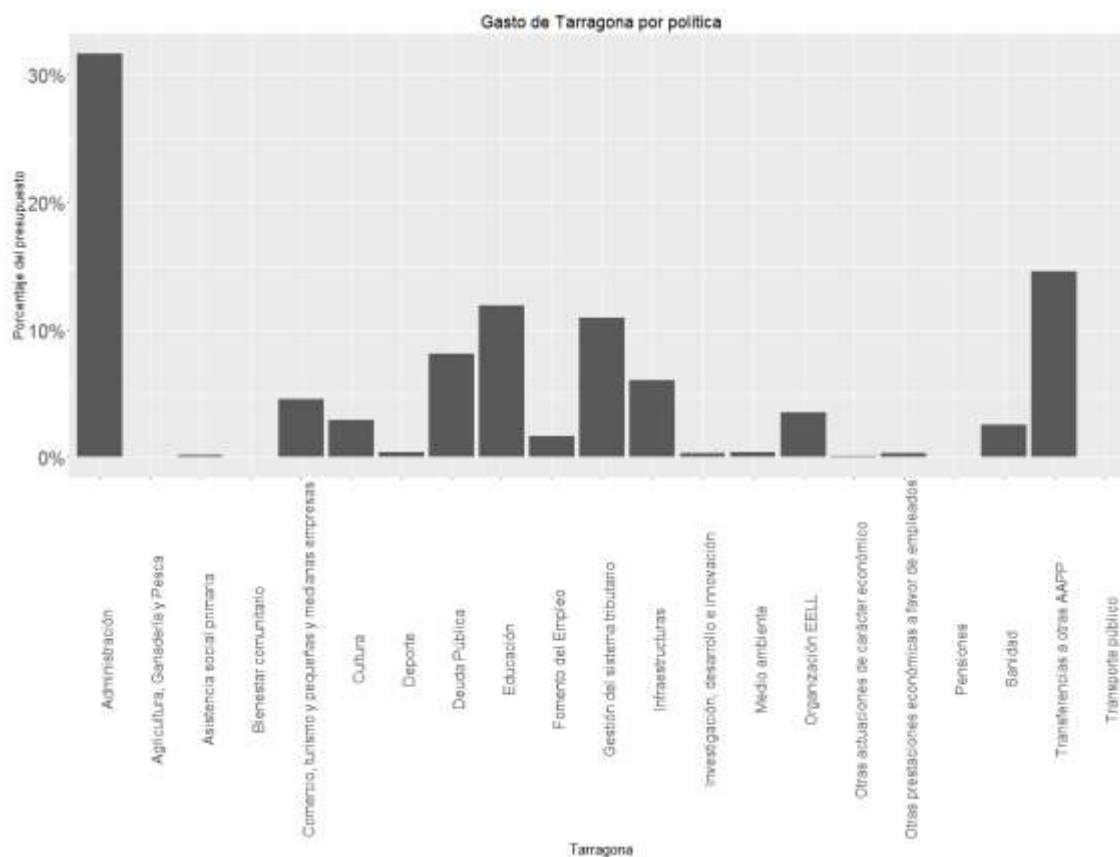
- Grupo 2: Estas Diputaciones dedican sobre todo sus recursos a realizar transferencias genéricas, principalmente a los municipios. Las denominamos “Transferidoras”. Un ejemplo es Ciudad Real.

Gráfica 22 Gasto por tipo de política de la Diputación de Ciudad Real



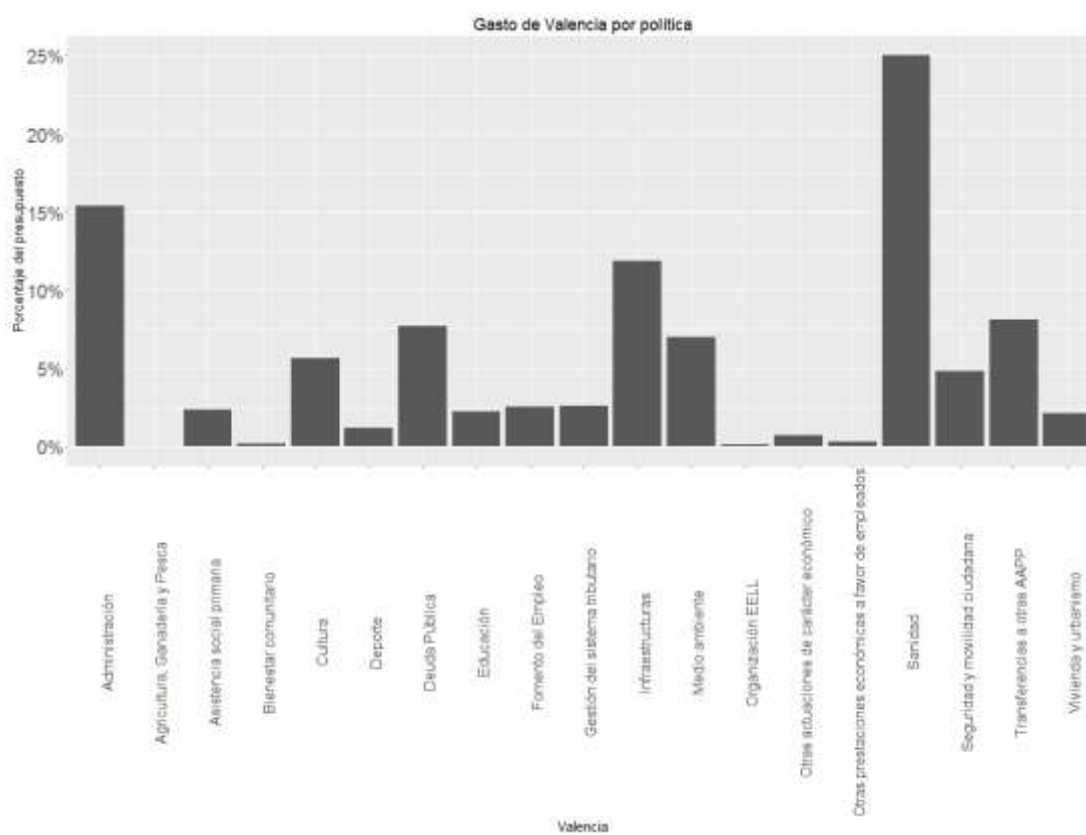
- Grupo 3: Las Diputaciones de este grupo hacen un poco de todo. Las denominamos “Cajón de sastre”. Un ejemplo es Tarragona.

Gráfica 23 Gasto por tipo de política de la Diputación de Tarragona



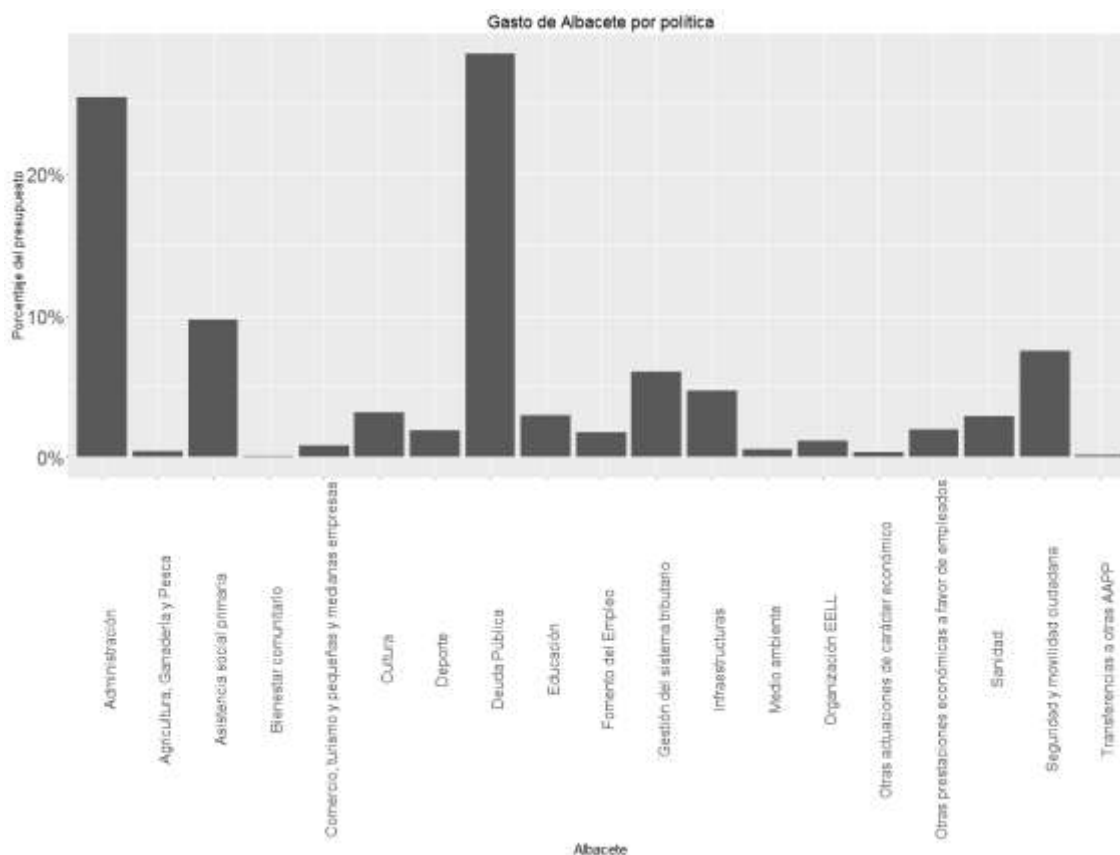
- Grupo 4: Las Diputaciones de este grupo han decidido apostar sobre todo por la sanidad. Son algunas Diputaciones de Levante y Cataluña. Es llamativo, teniendo en cuenta que las competencias en Sanidad corresponden a las Comunidades Autónomas y -como veremos más adelante- las Diputaciones de este grupo no perciben ninguna transferencia de su Comunidad Autónoma. Las llamamos “Sanitarias”. Un buen ejemplo es Valencia:

Gráfica 24 Gasto por tipo de política de la Diputación de Valencia



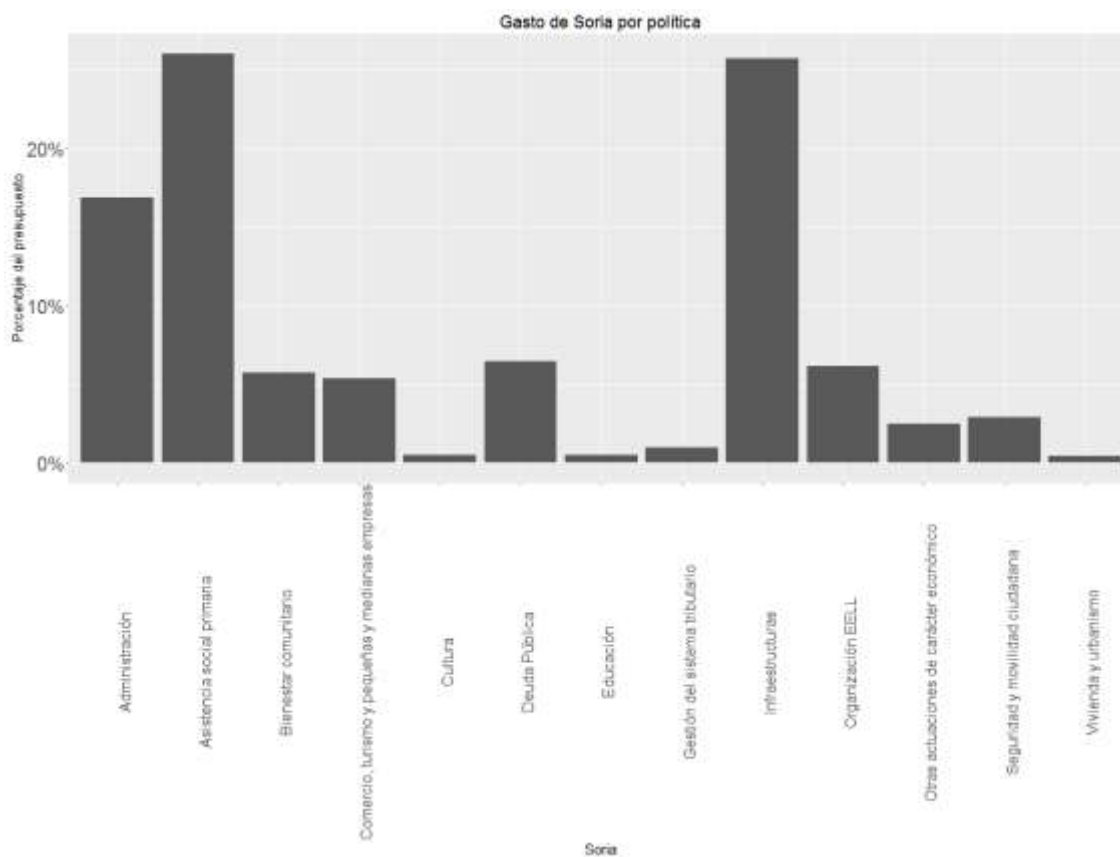
- Grupo 5: Formado por solo 2 Diputaciones, Albacete y Teruel, presenta la peculiaridad de que básicamente se dedican a administrarse y a pagar sus deudas. Las denominamos “Deudoras”. Veamos el ejemplo de Albacete:

Gráfica 25 Gasto por tipo de política de la Diputación de Albacete



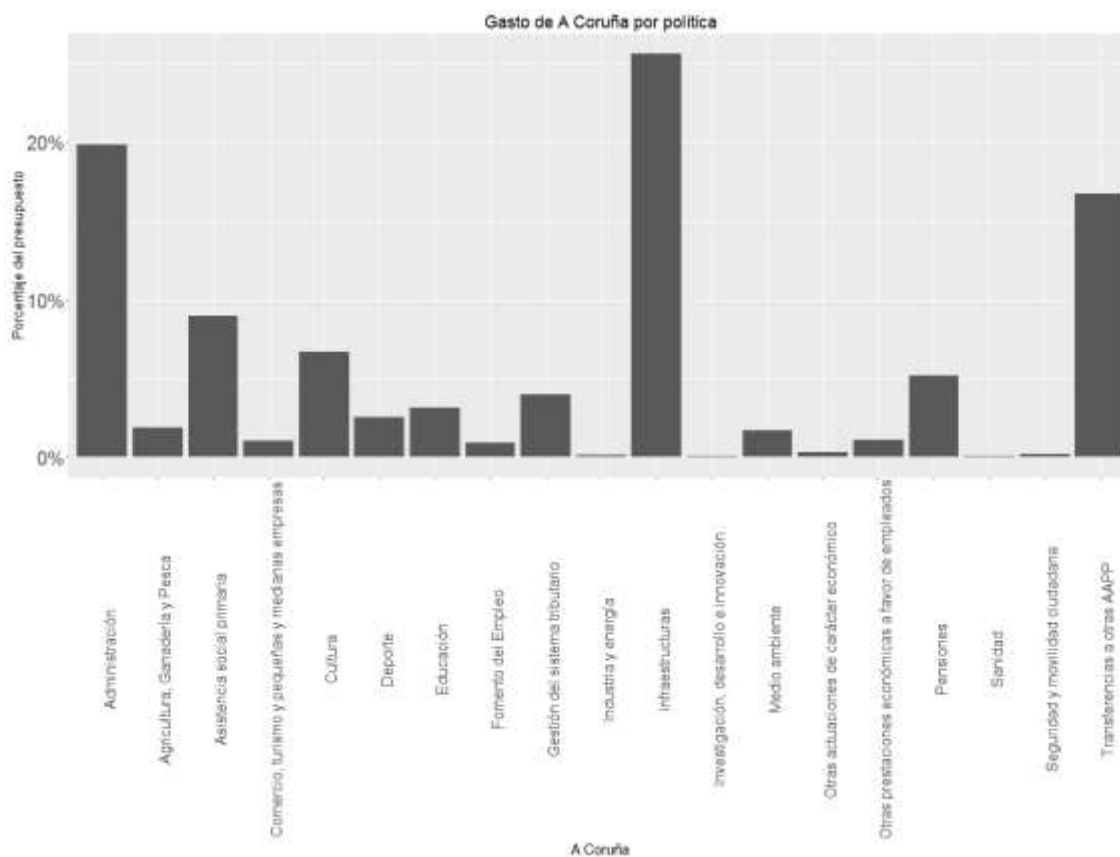
- Grupo 6 y 7: Se trata de los grupos que parecen razonablemente eficientes y que dedican sus recursos sobre todo a dos tipos de políticas públicas: “Asistencia social primaria” e “Infraestructuras”, lo que a priori parece razonable, sobre todo en aquellas zonas donde hay muchos municipios pequeños y población dispersa y envejecida. En estos grupos incluimos toda la Comunidad autónoma de Castilla y León (excepto León) y cinco provincias de diversas comunidades del sur de España. Un ejemplo sería la Diputación de Soria:

Gráfica 26 Gasto por tipo de política de la Diputación de Soria



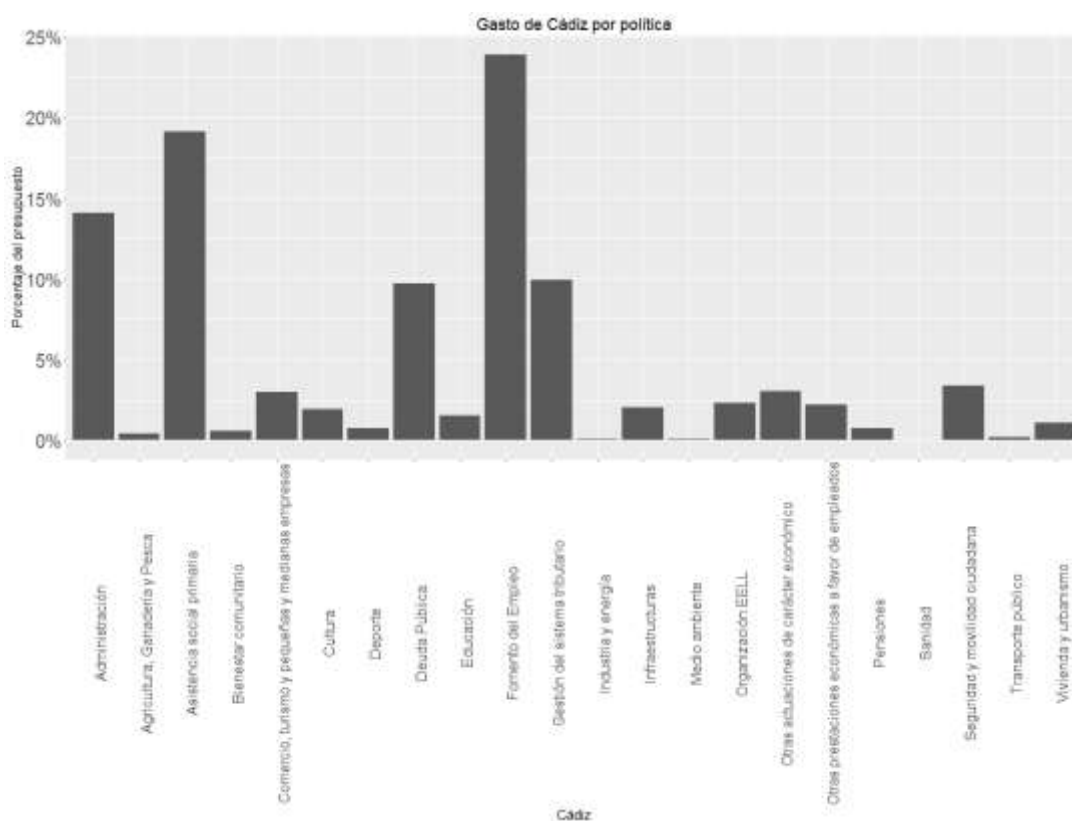
- Grupo 8: Son 2 provincias, Cuenca y A Coruña, y destacan sobre todo por su dedicación a las infraestructuras. Son las denominadas “constructoras”. Veamos el ejemplo de A Coruña:

Gráfica 27 Gasto por tipo de política de la Diputación de A Coruña



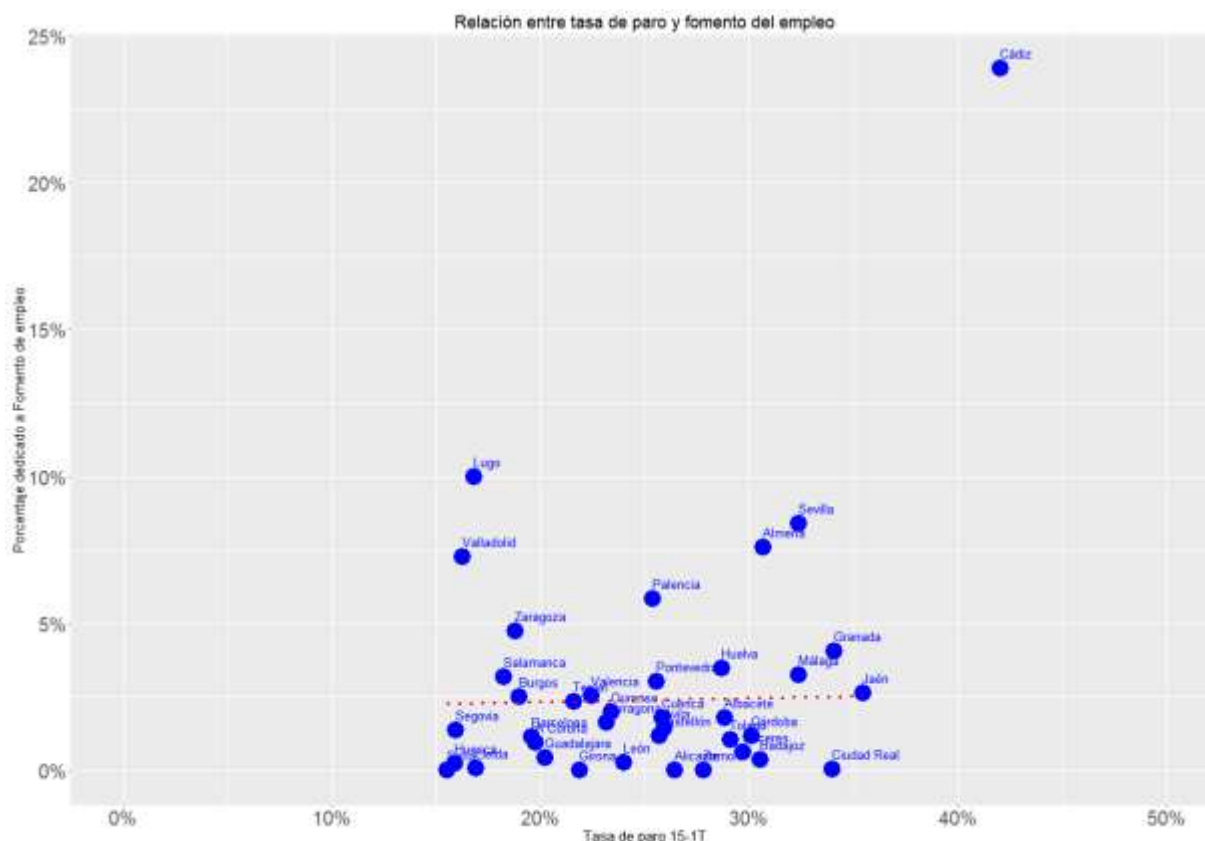
- Grupo 9: Finalmente el grupo 9 está constituido por una única provincia, Cádiz, que dedica importantes recursos al “Fomento del empleo” seguido de la “Asistencia social primaria” como vemos en esta imagen:

Gráfica 28 Gasto por tipo de política de la Diputación de Cádiz



Si bien esta política puede parecer comprensible, dado que Cádiz es la provincia que cuenta con la mayor tasa de desempleo de España, cabe hacer algunas reflexiones. En primer lugar, no es en absoluto evidente que el mejor ámbito para abordar políticas de empleo sea el provincial, y en segundo lugar, hay muchas otras provincias que tienen tasas de desempleo casi tan altas como la de Cádiz sin que ninguna haya destinado recursos públicos a este tipo de políticas, incluso dentro de su misma Comunidad Autónoma, según se puede comprobar en la siguiente imagen:

Gráfica 29 Relación entre la tasa de paro de la provincia y sus políticas de fomento del empleo



De este análisis se desprende, en nuestra opinión, que podemos confirmar la existencia de tres características de las políticas que realizan las Diputaciones provinciales y que confirmarían un alto grado de “irracionalidad” en sus actuaciones. En concreto:

- La gran dispersión en las actuaciones. Se puede comprobar comparando el mapa de España en función del tipo de municipios de las distintas provincias y el mapa de España en función de las políticas desarrolladas, en la figura que hemos recogido más arriba en este mismo apartado.
- Ineficiencia en la gestión, dado el importante peso del gasto relativo en “Administración”.
- En general, la escasa relación entre las políticas desarrolladas y la estructura municipal de las provincias.

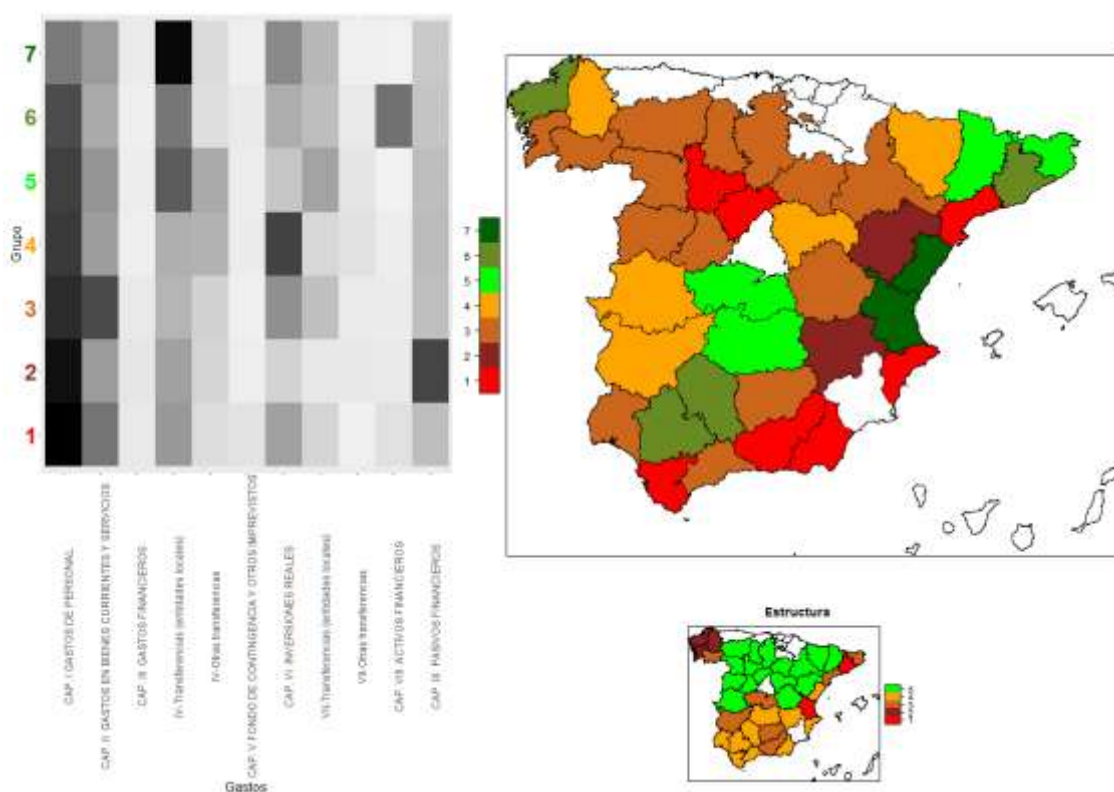
8.3 Ejecución de las políticas públicas: examen de los gastos

El siguiente objeto de nuestro análisis se refiere a la ejecución de las políticas. El análisis se fundamenta en el presupuesto de las Diputaciones y en las diferentes partidas de gasto que se utilizan para llevarlas a cabo.

Hemos tomado los diferentes capítulos de gasto (con un desglose mayor en el caso de las transferencias) y de nuevo hemos agrupado a las Diputaciones en función del gasto (capítulo presupuestario) que realizan. La parte derecha muestra el valor medio en cada grupo de cada uno de los parámetros analizados (negro-más alto, blanco-más bajo). Los grupos se han ordenado en función del porcentaje de gasto en “I-GASTOS DE PERSONAL”.

El mapa muestra la distribución de provincias por grupos. Incluimos como referencia un pequeño mapa con la estructura municipal de la provincia analizada anteriormente.

Ilustración 4 Diputaciones en función del tipo de gasto

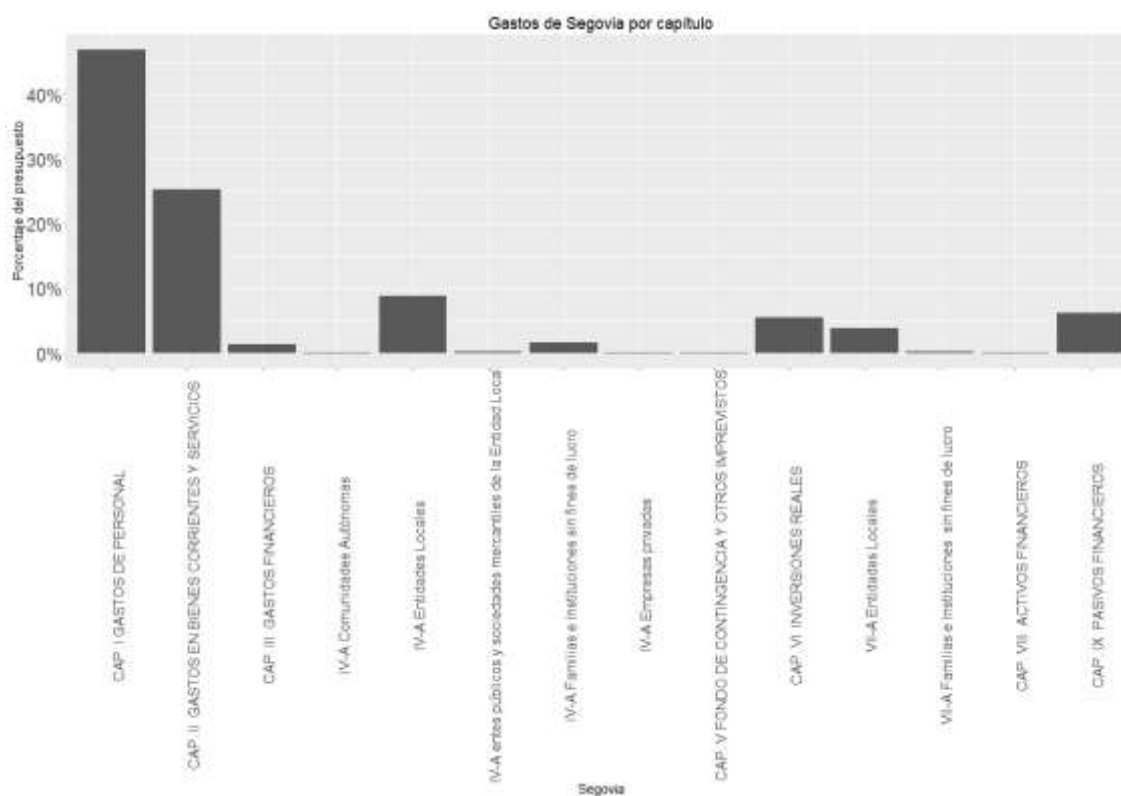


Como ya venimos comentando en otros apartados de este estudio, destaca el dato de que los gastos de personal propio representan, en casi todos los casos, una partida muy relevante en el presupuesto de estos entes.

Ahondado en el detalle de cada grupo observamos lo siguiente.

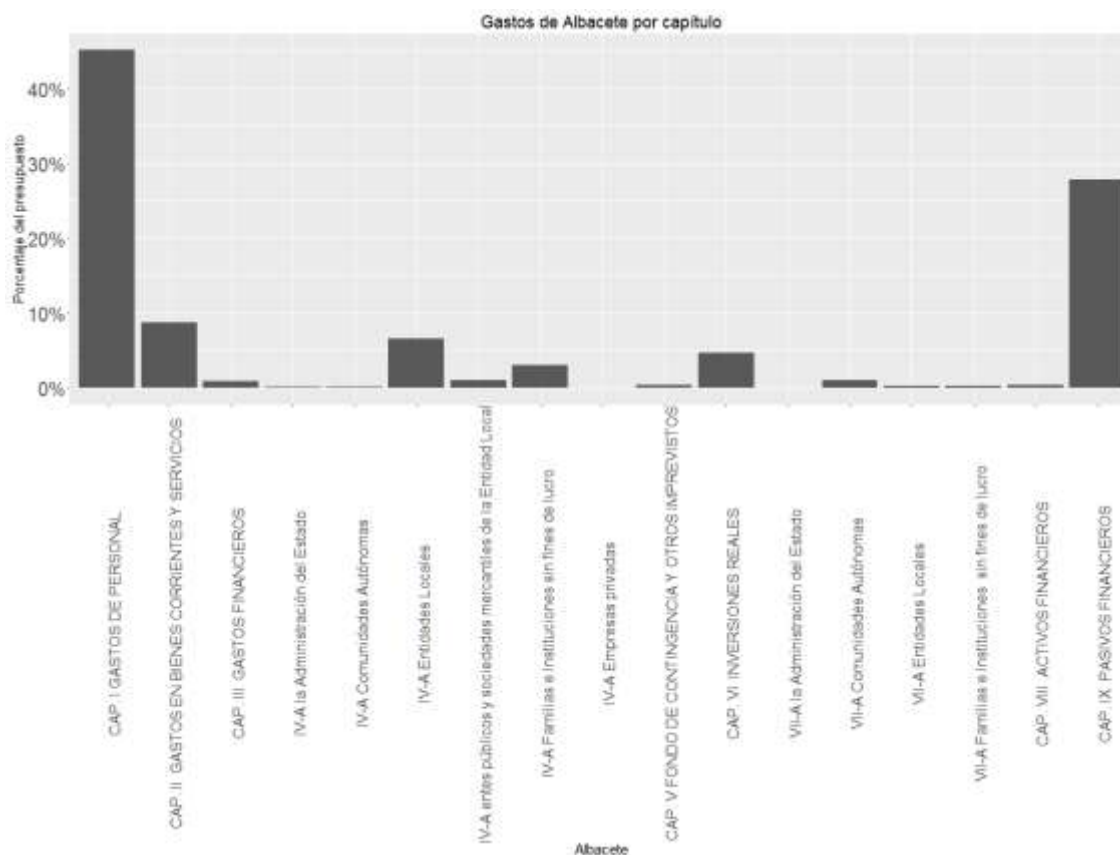
- Grupo 1: estas Diputaciones son las que más gastan en personal propio. Un ejemplo es Segovia:

Gráfica 30 Gastos por capítulo de la Diputación de Segovia



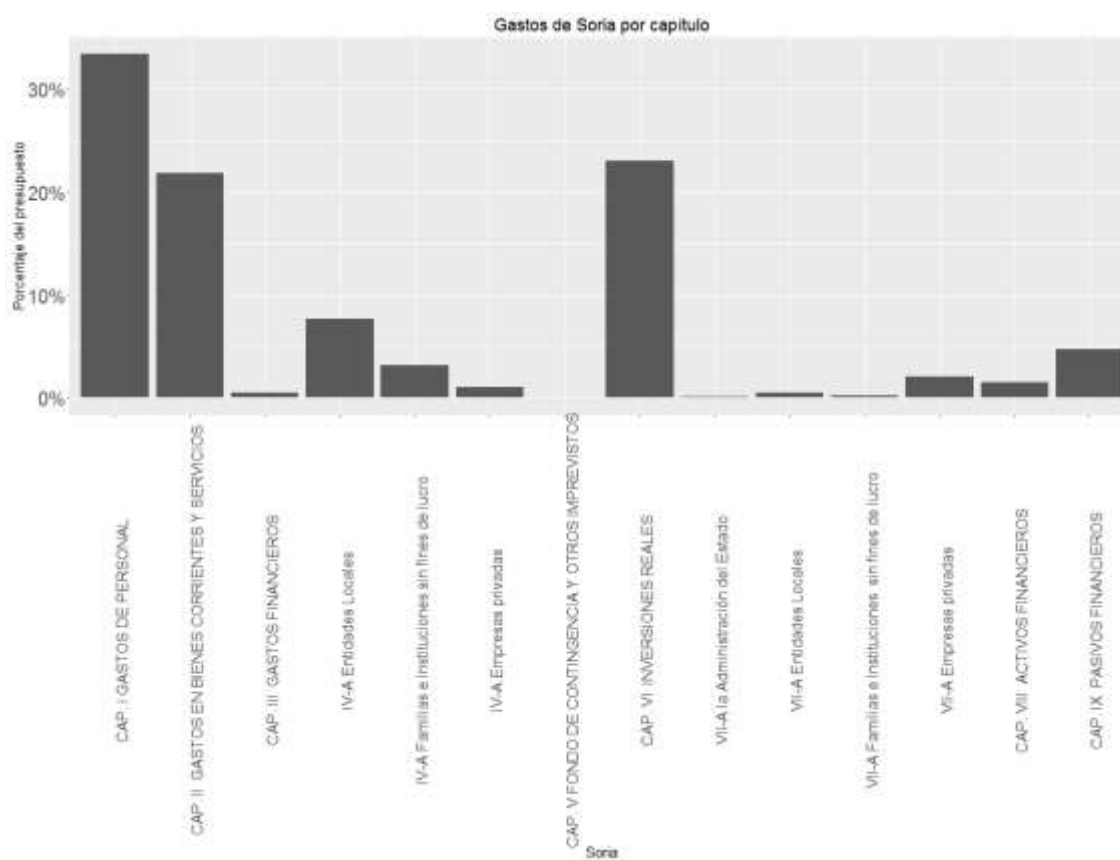
- Grupo 2: Se trata de Diputaciones (Albacete y Teruel) que tienen también importantes gastos de personal pero que destacan por el volumen de recursos que dedican al pago de la deuda. Un ejemplo es Albacete:

Gráfica 31 Gastos por capítulo de la Diputación de Albacete



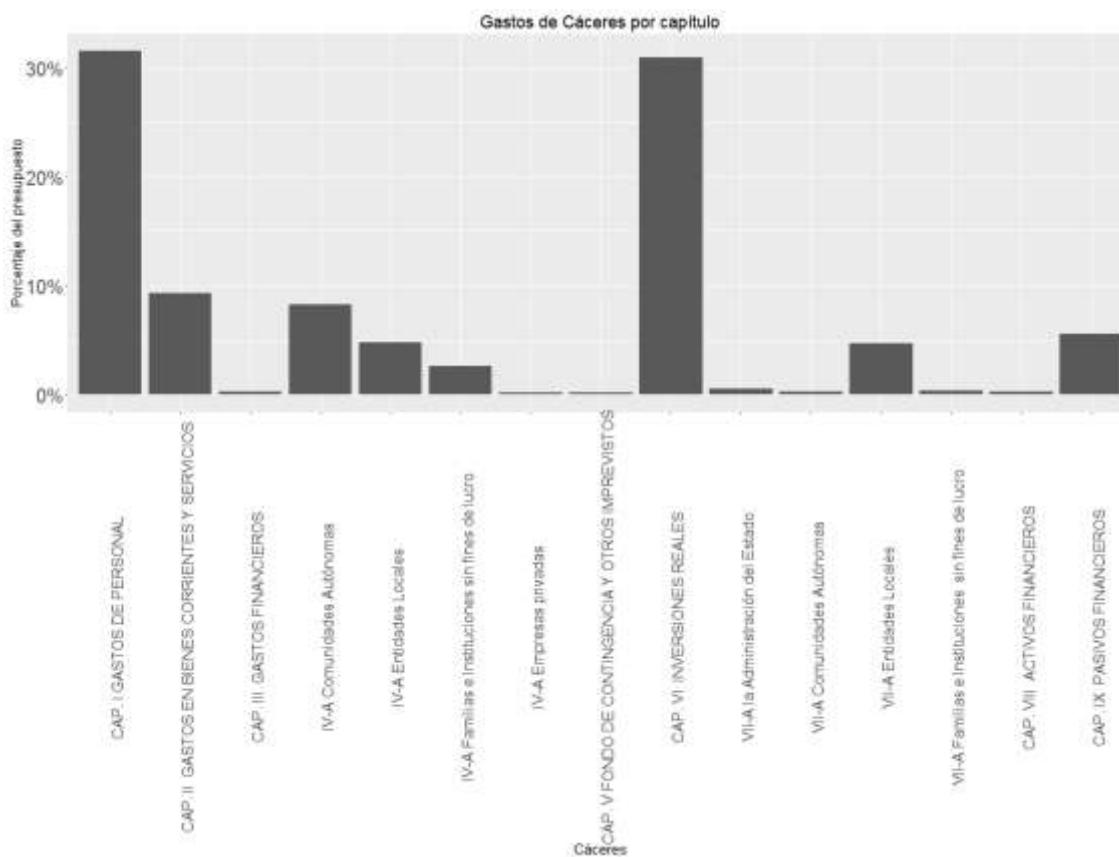
- Grupo 3: Se trata del grupo más numeroso. Combinan un alto porcentaje de gastos en personal propio con subcontrataciones e inversiones. Realizan pocas transferencias (son por tanto directamente ejecutoras) y el peso de la deuda es pequeño. Un ejemplo, Soria:

Gráfica 32 Gastos por capítulo de la Diputación de Soria



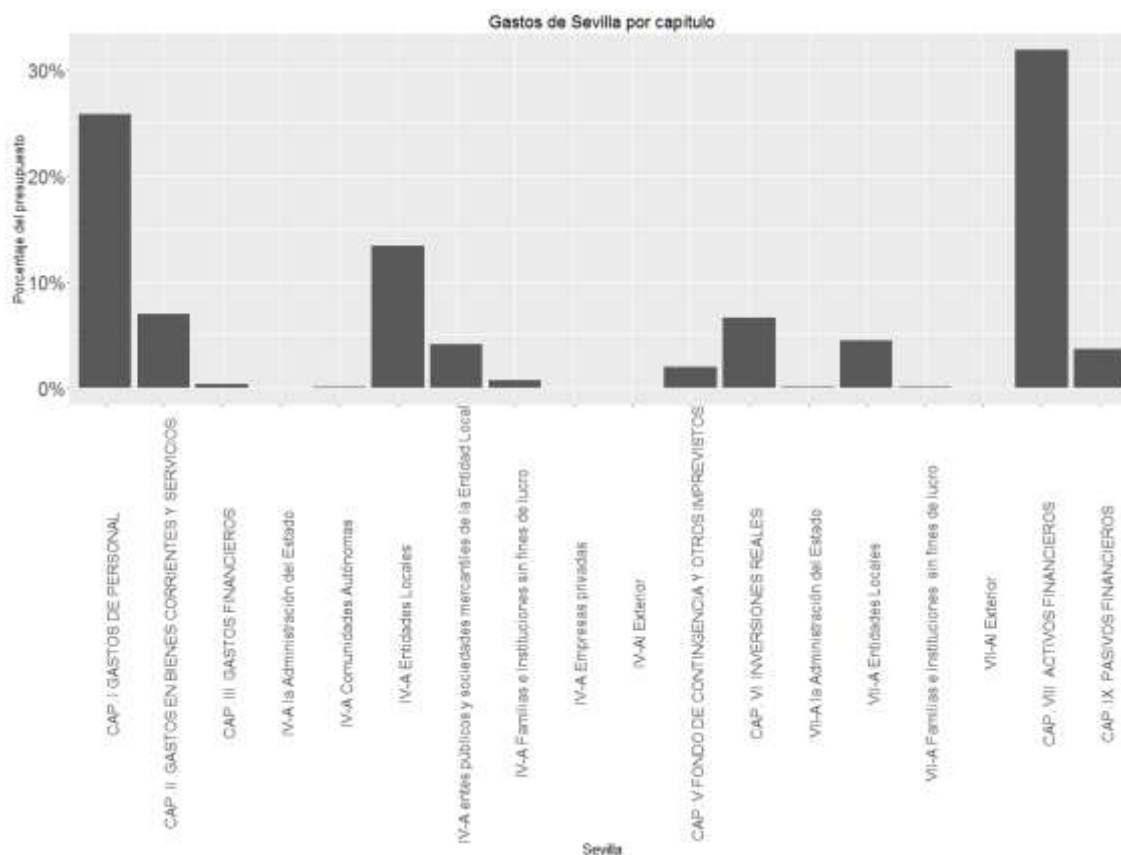
- Grupo 4: Estas Diputaciones llaman la atención por el alto grado de inversiones que realizan. Un ejemplo, Cáceres:

Gráfica 33 Gastos por capítulo de la Diputación de Cáceres



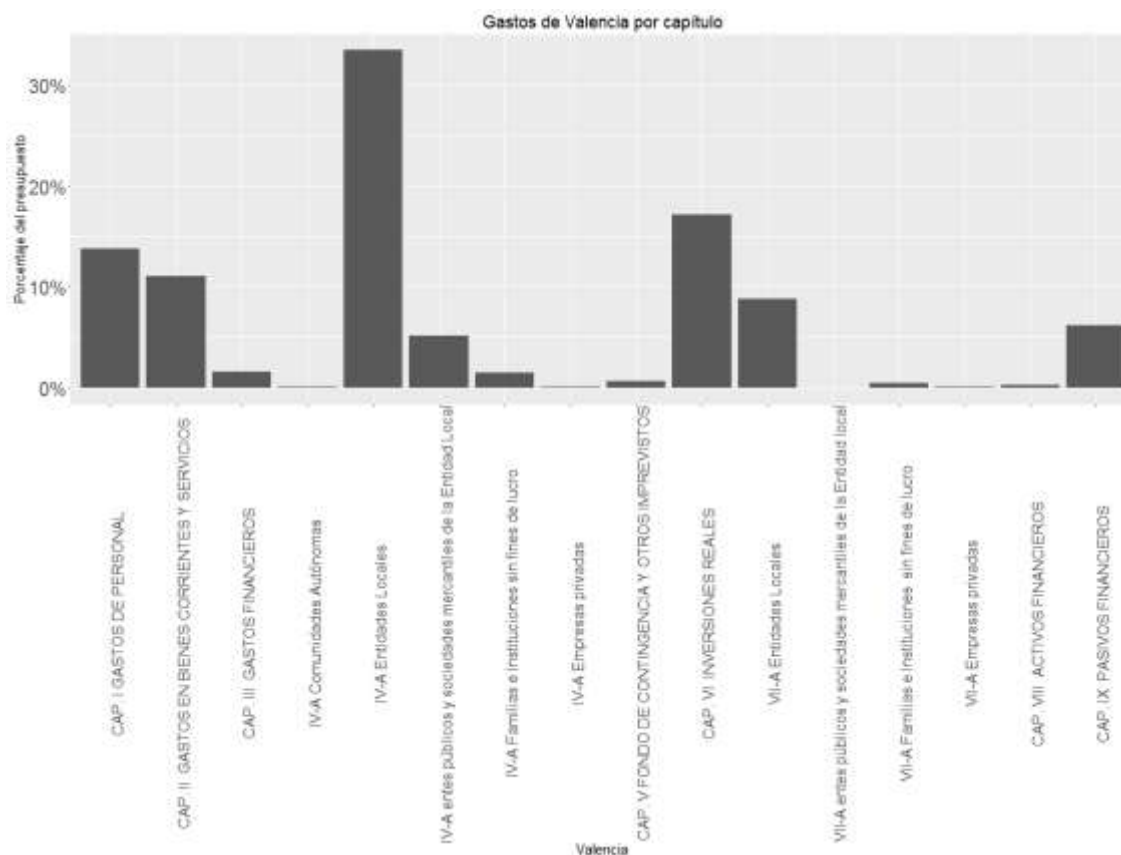
- Grupo 5: Forman parte de este grupo cuatro Diputaciones: Sevilla, Córdoba, Barcelona y A Coruña. Las podríamos denominar “prestamistas” porque dedican una parte significativa de sus recursos a proporcionar créditos a los Ayuntamientos, especialmente en el caso de Sevilla:

Gráfica 34 Gastos por capítulo de la Diputación de Sevilla



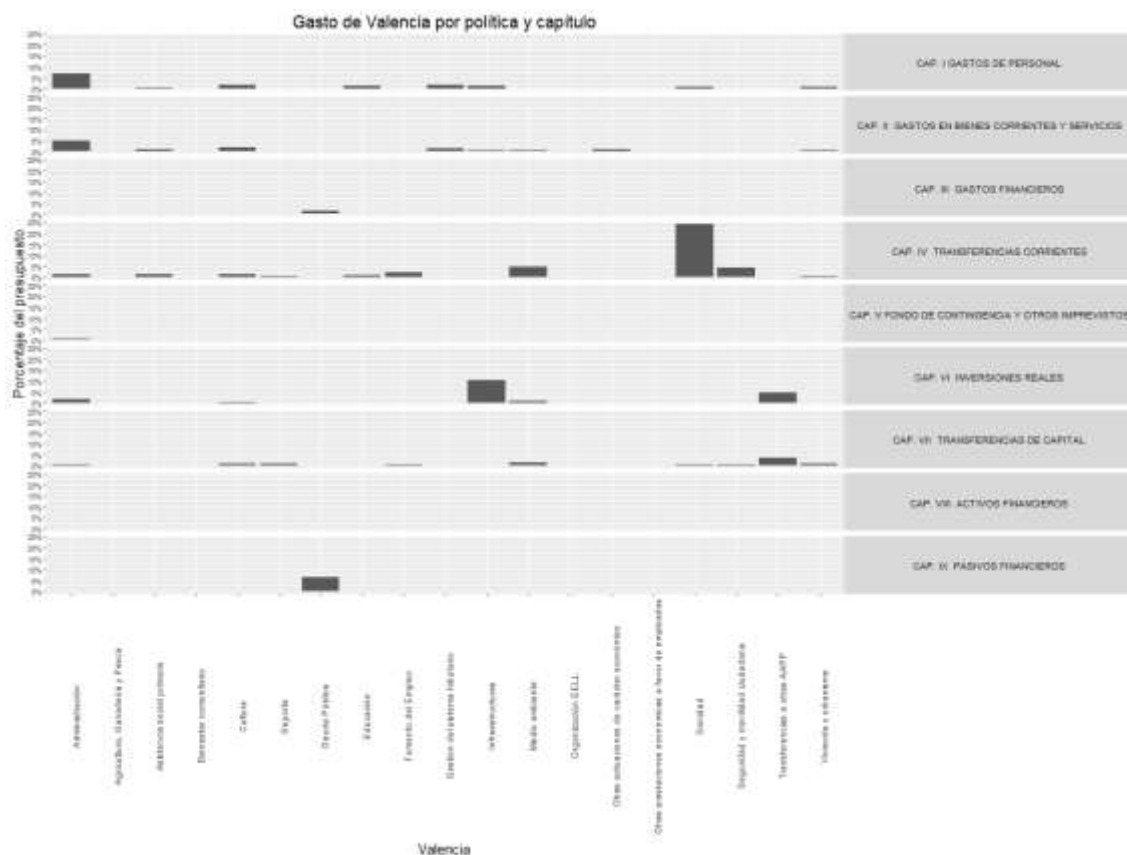
- Grupo 5 y 7: Estos 2 grupos se caracterizan por el elevado porcentaje que suponen las transferencias a Entidades Locales. La diferencia entre ambos grupos es que en el 5 las transferencias para inversiones son mayores que en el 7 y las corrientes son menores. El anterior grupo proporciona créditos a las entidades locales, mientras que éste transfiere directamente los fondos. Un ejemplo, Valencia:

Gráfica 35 Gastos por capítulo de la Diputación de Valencia



El caso de Valencia destaca porque según se desprende del análisis anterior se trata de una Diputación que presta servicios sanitarios, lo que tiene difícil encaje con el hecho de que la ejecución de sus políticas se lleve a cabo básicamente mediante transferencias. Ahondado en la relación entre políticas públicas y gastos realizados resulta que, efectivamente, las actuaciones en sanidad se concretan prácticamente en su totalidad en transferencias a los Ayuntamientos como se ve aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 36 Gastos por política y capítulo de la Diputación de Valencia



Con este análisis entendemos que queda demostrada otra de las características que apuntan a una irracionalidad en la ejecución de las políticas públicas: muchas Diputaciones no parecen ser particularmente necesarias en la medida en que se dedican a pagar su deuda, a transferir dinero o proporcionar créditos para que sean otras entidades las que gestionen los servicios, funcionando como “intermediarias”. Esto afecta en particular a las Diputaciones del grupo 2 (pagan deudas), las del grupo 6 (proporcionan créditos) y las de los grupos 5 y 7 (transfieren dinero).

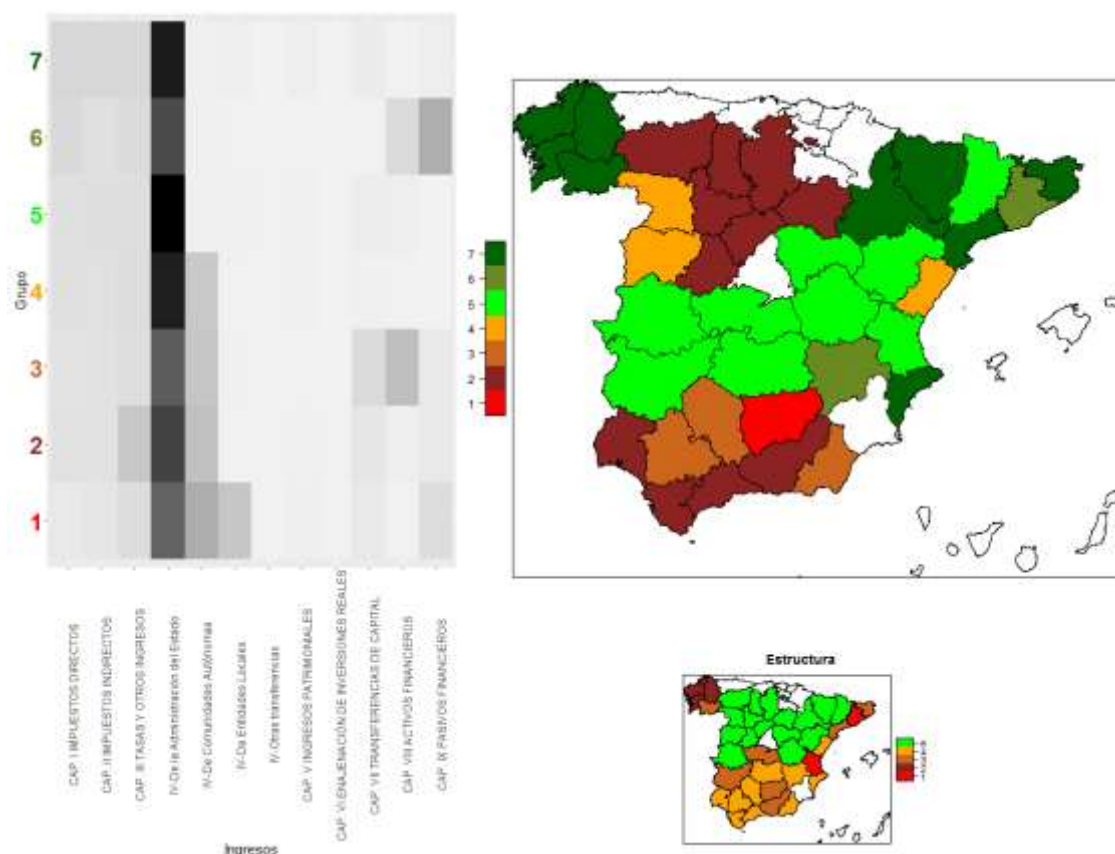
8.4 Los ingresos de las Diputaciones: ¿cómo se financian las políticas públicas?

Por último abordaremos la cuestión de la financiación de estas políticas públicas, a partir del análisis de las partidas de ingresos del presupuesto económico de las Diputaciones. De esta forma podremos apreciar el grado de coherencia o encaje de esta financiación con la del resto de las Administraciones, especialmente con las del nivel inmediatamente superior, las Comunidades Autónomas.

Para hacerlo, analizando los diferentes capítulos de ingresos (con un desglose mayor en el caso de las transferencias corrientes) nuevamente hemos agrupado a las Diputaciones en base a

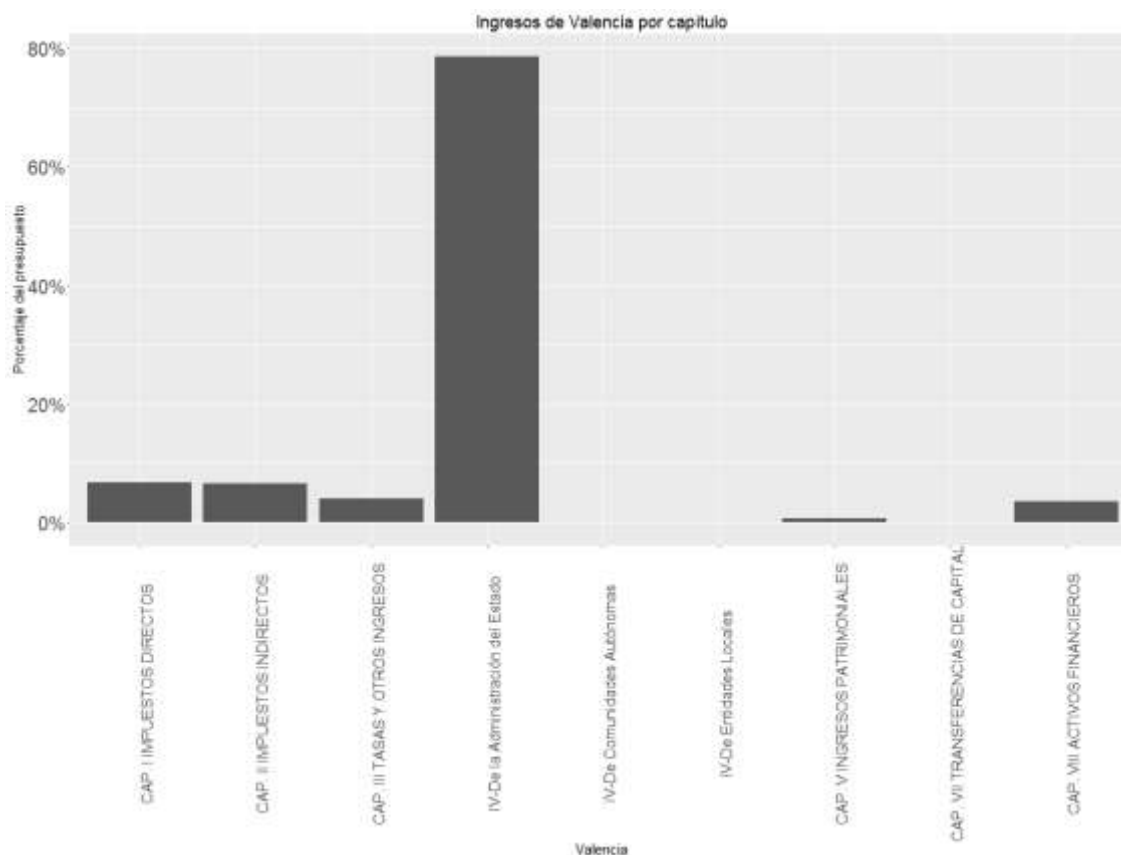
esos criterios. La parte derecha muestra el valor medio en cada grupo de cada uno de los parámetros analizados (negro-más alto, blanco-más bajo). Los grupos se han ordenado en función del porcentaje de financiación por parte de las Comunidades Autónomas. El mapa muestra la distribución de provincias por grupos. Incluimos como referencia un pequeño mapa con la estructura municipal de la provincia analizada anteriormente.

Ilustración 5 Diputaciones en función del origen de su financiación



Como ya hemos adelantado en el capítulo anterior, llama la atención poderosamente que todas las Diputaciones reciben sus ingresos fundamentalmente a través de transferencias de la Administración del Estado. Pero hay matices interesantes. Cuatro de los grupos (del 1 al 4) también reciben financiación autonómica. Curiosamente corresponden sólo a dos Comunidades Autónomas, Castilla y León y Andalucía. El resto prácticamente, no recibe ninguna transferencia de sus Comunidades Autónomas. Un ejemplo sería Valencia, del grupo 5:

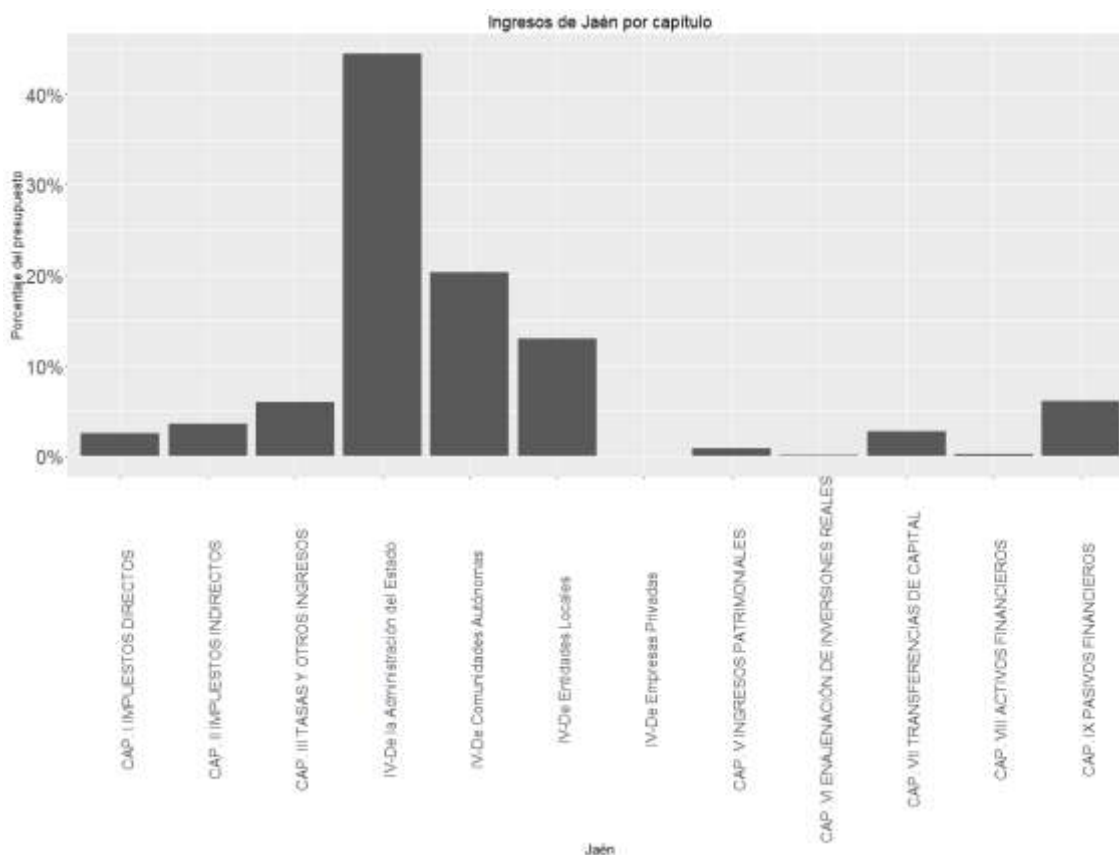
Gráfica 37 Ingresos por capítulo de la Diputación de Valencia



El caso de Valencia llama especialmente la atención porque como hemos visto destina una parte importante de su presupuesto a sanidad, que una competencia típicamente autonómica, pero no recibe ningún ingreso de su Comunidad Autónoma. Probablemente esta situación es indiciaria de una posible falta de coordinación en las actuaciones en materia sanitaria entre Diputación y Comunidad Autónoma, poniendo así de relieve otra característica del funcionamiento de las Diputaciones que apunta a la existencia políticas irracionales de acuerdo con la hipótesis más arriba planteada.

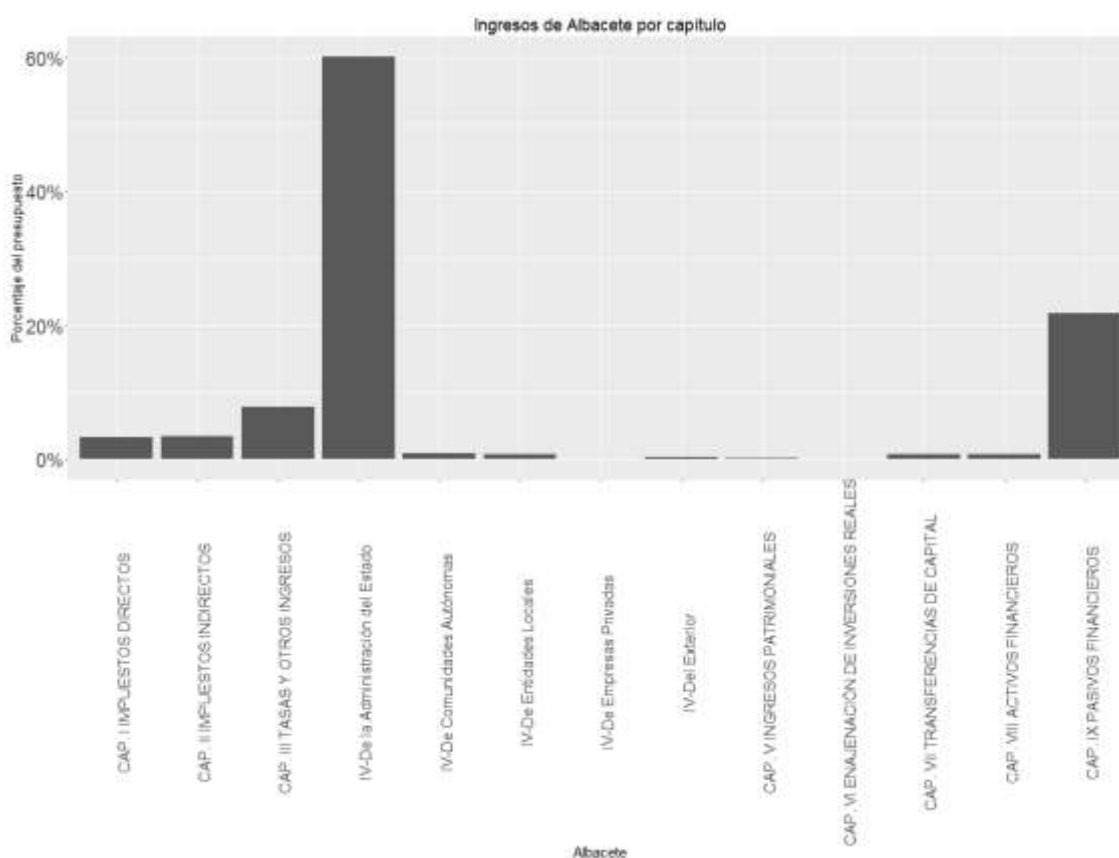
Otro caso que destaca por su singularidad es el de la Diputación de Jaén, que constituye un grupo por sí misma. Es la Diputación que menos transferencias recibe del Estado y una de las que más recibe de su Comunidad Autónoma. Lo más interesante es que también recibe una parte de su financiación de sus ayuntamientos (es casi el único supuesto en que ocurre esto):

Gráfica 38 Ingresos por capítulo de la Diputación de Jaén



También es interesante comentar el grupo 6, donde encontramos nuevamente a la Diputación de Albacete. Tiene un capítulo destacable de pasivos financieros, es decir, sigue pidiendo crédito. Posiblemente la explicación es que esté intentando refinanciar su deuda:

Gráfica 39 Ingresos por capítulo de la Diputación de Albacete



Hay que destacar que, como ya hemos adelantado en otra parte de este informe, Castilla y León y Andalucía son las únicas Comunidades que financian sus Diputaciones, aunque siempre con porcentajes inferiores al 20% de sus ingresos totales.

Parece razonable deducir del hecho de que solo dos de las Comunidades Autónomas financien (aunque no muy generosamente) a sus Diputaciones que el nivel de coordinación con la Administración inmediatamente superior no puede ser muy grande. Resulta llamativa la inexistencia de financiación autonómica para una gran parte de las Diputaciones (Galicia, Castilla-La Mancha, Aragón, Cataluña, Valencia) incluso cuando muy frecuentemente las Diputaciones están ejerciendo competencias típicamente autonómicas. De hecho, en algunos casos las propias Diputaciones justifican su gasto en la provincia para suplir la falta de esfuerzo inversor de la Comunidad Autónoma correspondiente. Destaca en sentido el ejemplo de la Diputación de Alicante que en un documento explicativo de sus presupuestos de 2016¹⁶ resaltan que se trata de “un presupuesto que compensa la falta de inversiones de la GVA (Generalitat Valenciana) en la provincia”. Las explicaciones pueden ser muy variadas, desde razones históricas a políticas (diferencia de color político entre Diputaciones, Comunidades

¹⁶<http://www.diputacionalicante.es/es/LaDiputacion/GabineteDeComunicacion/Multimedia/Publicaciones/Documents/anteproyecto%20presupuesto%20diputacion%202016.pdf>

Autónomas y Ayuntamientos) pero difícilmente podemos considerarlas como racionales y objetivas.

Ilustración 6 Extracto del documento explicativo de los Presupuestos 2016 de la Diputación de Alicante.



Finalmente queremos destacar que las Diputaciones de Castilla y León (con la salvedad de León) son las que muestran mayor coherencia entre las políticas que desarrollan y las características de sus municipios, con una estructura de gasto más equilibrada (aunque con un gran peso del gasto en personal) y con una mejor coordinación con su Comunidad Autónoma, habida cuenta de que una parte importante del gasto se dedica a asistencia social primaria (que es en principio una competencia autonómica) recibiendo parte de sus ingresos de la propia Comunidad.

8.5 Limitaciones del análisis realizado

Debemos advertir no obstante que existen ciertas limitaciones en el análisis que acabamos de realizar:

- 1) Es un análisis basado en datos del presupuesto del ejercicio 2015. Una futura línea de análisis sería estudiar si el comportamiento detectado en este ejercicio es estable a lo largo de los años.
- 2) Es posible que los criterios de imputación a las distintas partidas no sean siempre homogéneos en todas las Diputaciones.
- 3) Diferentes agrupaciones de las políticas recogidas en la contabilidad funcional podrían conducir a resultados algo distintos.

En definitiva, hemos analizado los síntomas pero no las causas: políticas que parecen racionales podrían responder a razones irracionales y políticas irracionales podrían responder a causas racionales (por ejemplo situaciones excepcionales).

Como conclusión, consideramos que factores como la falta de autonomía financiera, le existencia de competencias propias demasiado difusas o con escaso peso específico (a pesar de los esfuerzos de la LRSAL por reforzarlas) o la gran libertad para diseñar y ejecutar políticas públicas –por no hablar de factores históricos, políticos o personales- supone que cada Diputación haya intentado encontrar su “hueco” entre las Comunidades Autónomas y los entes locales.

Fiel reflejo de esta situación es la enorme disparidad en la estructura del gasto de las Diputaciones: mientras que una Diputación gasta el 45% de su presupuesto en servicios sociales (actuaciones de protección y promoción social), otra solo gasta el 0,9% en esa misma partida. O si nos referimos a actuaciones de desarrollo económico, podemos destacar casos como el de la Diputación de Cuenca que dedica casi el 45% de su presupuesto a estas actuaciones, mientras que la Diputación de Sevilla dedica el 7%. Estas variaciones ilustran el difícil encaje que encuentran de las Diputaciones en sus respectivas provincias. Parece indudable que este diferente papel que juegan las distintas Diputaciones depende de la relación que tenga con su Comunidad Autónoma y por supuesto con los municipios de su provincia.

9. ¿Hacia la supresión o la reforma de las Diputaciones? Aspectos a considerar

El entramado local de nuestro país es extenso y complejo. A los más de 8.000 municipios hay que sumarle los consorcios, entes públicos locales, sociedades mercantiles de capital público y entes intermedios, como las propias Diputaciones provinciales, las mancomunidades, las comarcas, etc.

Dentro de este auténtico “ecosistema” local, las Diputaciones, como hemos visto, tienen unas características singulares que las hacen únicas: a su elevado componente político -que tiene un claro reflejo y coste en sus estructuras administrativas, donde abundan los cargos de confianza y de contenido poco definido- hay que añadir la ausencia de rendición de cuentas electoral, la falta de autonomía en su financiación y sobre todo la ausencia de competencias propias claramente definidas, ya que las que se le reconocen tienen por su propia naturaleza un contenido difuso en la medida en que se trata de coordinar las que tienen otros entes o de suplir las carencias de los municipios más pequeños. La pluralidad de formas de gestión que también hemos analizado y en general la falta de criterios claros y objetivos para abordar políticas públicas relacionadas con las características y estructura de sus municipios contribuyen a la indefinición de unos entes que no acaban de encontrar su encaje entre las Comunidades Autónomas y los municipios, grandes, medianos y pequeños.

Por tanto, consideramos que cualquier propuesta encaminada a la supresión o redefinición de las Diputaciones provinciales no debería plantearse en ningún caso de forma aislada sino teniendo en cuenta ese complejo ecosistema en el que se mueven.

En nuestra opinión deberían de tenerse en cuenta una serie de consideraciones generales ya se trate de plantear su supresión como de abordar su reforma en profundidad. Haremos también un pequeño ejercicio teórico para determinar el posible ahorro que se derivaría de su eliminación y por último haremos referencia a los aspectos cualitativos que se suelen dejar de lado cuando se abordan estas cuestiones, y que se refieren a la necesidad de su regeneración democrática. A nuestro juicio no es casual, sino causal que muchos de los escándalos de nepotismo, corrupción y despilfarro más significativos hayan sido protagonizados por Diputaciones provinciales o por sus Presidentes.

Las cuestiones que deberían tomarse en consideración a la hora de abordar una supresión o reforma en profundidad de estas entidades serían las siguientes:

- a) La posible supresión de las Diputaciones no debería conllevar en ningún caso la desaparición de los servicios básicos que prestan a los municipios de menos de 20.000 habitantes. Otra cosa sería si se plantease también una fusión de municipios.
- b) No debería plantearse de forma aislada, sino atendiendo al contexto local y a su coexistencia con otros entes intermedios como las mancomunidades y las comarcas.

- c) Cualquier propuesta de supresión o modificación debería tener en cuenta las numerosas entidades que las Diputaciones han creado en torno a la gestión de los servicios públicos que prestan, organismos autónomos, sociedades mercantiles, consorcios, etc.
- d) En caso de supresión de estos entes los servicios que prestan deberían integrarse en los de otra Administración (valorándose la posibilidad de integrarlos las delegaciones provinciales de las Comunidades Autónomas o el papel que pueden jugar las más de 700 mancomunidades existentes en las 38 provincias con Diputaciones de régimen común)
- e) Aunque se suprimiesen estas entidades, los funcionarios y los empleados públicos que prestan su servicio en las Diputaciones se mantendrían necesariamente al menos mientras no se modifique la normativa vigente.
- f) En caso de mantenerse estas entidades sería muy conveniente establecer criterios objetivos y racionales para determinar sus políticas públicas y su ejecución así como indicadores claros de eficiencia y eficacia
- g) Estas políticas públicas tienen que guardar relación con las características de los municipios de la provincia. De la misma forma hay que procurar que los servicios que se presten por cualquier nivel de la Administración se coordinen con los de los niveles inmediatamente inferiores y superiores.
- h) Si no se suprimen, se impone su despolitización y su profesionalización para evitar los continuos escándalos de nepotismo, despilfarro o corrupción.

9.1 Ejercicio teórico: Ahorros potenciales derivados de su supresión

Después del análisis realizado en apartados anteriores de las diferentes partidas de gasto de las Diputaciones podemos realizar un cálculo del ahorro potencial en el caso de que se suprimiesen estos entes sin dejar de prestar los servicios a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

En el corto plazo y desde un punto de vista cuantitativo hay que advertir que los ahorros serían relativamente limitados. Con la supresión de las Diputaciones provinciales, se eliminaría el principal coste político de las Diputaciones ya que desaparecerían los gastos asociados a los órganos de gobierno de las Diputaciones y también las transferencias de fondos que realizan a sus propios entes y otras administraciones sin una finalidad concreta.

En el caso de los presupuestos de 2015, que han sido el objeto de análisis del presente informe, la cuantía de estas dos partidas alcanza aproximadamente los 588 millones de euros para el total de las 38 Diputaciones provinciales de régimen común por lo que su supresión alcanzaría precisamente esa cifra.

Tabla 5 Partidas de gasto que desaparecerían de forma inmediata con la supresión de las Diputaciones provinciales

| Partidas que desaparecen | Importe |
|---|--------------------|
| Órganos de gobierno | 140.560.866 |
| Transferencias a otras Administraciones Públicas sin una finalidad concreta | 446.929.508 |
| Total | 587.490.374 |

En el medio plazo, los ahorros serían significativamente mayores por los siguientes factores principalmente:

- La integración de los servicios que prestan las Diputaciones con los que prestan las delegaciones provinciales de las Comunidades Autónomas (en su caso) permitiría eliminar duplicidades existentes con el consiguiente ahorro para las arcas públicas. Esta integración debería venir acompañada de una mayor coordinación con las actuaciones llevadas a cabo por otros entes intermedios a nivel local (por ejemplo mancomunidades), lo que tiene que favorecer mayores ahorros.
- Se produciría una importante racionalización de las políticas públicas a realizar.
- Se eliminarían probablemente varias o todas sus entidades instrumentales.
- En particular se produciría una importante eliminación del sobrecoste en la gestión de las Diputaciones ocasionado por el clientelismo y la corrupción¹⁷ aunque lógicamente este sobrecoste no es fácil de determinar.

El cálculo de los ahorros a medio plazo resulta una labor compleja. En este estudio presentamos una primera aproximación en base al cálculo de la eficiencia¹⁸ realizado en un apartado anterior, en el que se tienen en cuenta el coste del personal de las Diputaciones, los gastos corrientes y las transferencias corrientes eliminando las ayudas directas a la ciudadanía.

Nuestro planteamiento consiste en partir de las tres Diputaciones más eficientes y calcular el promedio del gasto por habitante en las mismas. De esta forma, en cada Diputación se considera como ahorro potencial la cantidad del gasto por habitante que supere dicho umbral. La tabla que se presenta a continuación reproduce el detalle de la estimación de ahorros.

¹⁷ La CNMC estimó, en su [Informe sobre el Análisis de la Contratación Pública en España](#), el sobrecoste de la corrupción en España en un 25% del presupuesto total de licitación pública.

¹⁸ Utilizamos la misma metodología que el libro de la Fundación Progreso y Democracia “El coste del Estado autonómico II: administración autonómica y local”

Tabla 6 Estimación de ahorros a medio plazo por Diputación provincial

| | Gasto por habitante | Diferencia sobre el promedio de las tres más eficientes | Ahorro potencial |
|--------------|---------------------|---|----------------------|
| A Coruña | 81,4 | - | - |
| Alicante | 87,5 | 1,0 | 43.291.924 |
| Pontevedra | 90,4 | 4,0 | 1.921.302 |
| Zaragoza | 93,2 | 6,7 | 54.484.389 |
| Girona | 95,4 | 9,0 | 19.940.483 |
| Barcelona | 96,2 | 9,8 | 31.417.135 |
| Málaga | 104,4 | 18,0 | 54.015.330 |
| Sevilla | 105,1 | 18,6 | 36.142.387 |
| Huesca | 113,0 | 26,5 | 31.190.270 |
| Tarragona | 113,5 | 27,0 | 58.526.220 |
| Valencia | 113,7 | 27,2 | 34.424.597 |
| Guadalajara | 126,0 | 39,6 | 26.672.350 |
| Valladolid | 130,7 | 44,3 | 51.383.026 |
| Badajoz | 132,2 | 45,7 | 26.424.391 |
| Cádiz | 133,6 | 47,2 | 6.787.473 |
| Lugo | 134,0 | 47,6 | 81.301.289 |
| Toledo | 135,5 | 49,1 | 10.044.282 |
| Ciudad Real | 138,4 | 51,9 | 63.823.228 |
| Castellón | 145,6 | 59,1 | 5.918.124 |
| Lleida | 146,6 | 60,1 | 94.762.235 |
| Córdoba | 151,0 | 64,6 | 41.654.423 |
| Ourense | 157,8 | 71,3 | 26.221.463 |
| Cáceres | 163,2 | 76,8 | 16.149.633 |
| Almería | 164,1 | 77,7 | 29.280.106 |
| León | 173,3 | 86,9 | 22.708.714 |
| Granada | 175,1 | 88,6 | 27.180.064 |
| Burgos | 185,7 | 99,3 | 3.761.729 |
| Albacete | 196,2 | 109,7 | 40.349.487 |
| Salamanca | 205,3 | 118,9 | 31.057.523 |
| Avila | 207,3 | 120,9 | 36.159.989 |
| Huelva | 209,2 | 122,7 | 23.385.115 |
| Cuenca | 216,1 | 129,6 | 21.493.160 |
| Teruel | 217,6 | 131,2 | 18.225.856 |
| Jaén | 231,3 | 144,9 | 34.028.655 |
| Zamora | 233,5 | 147,1 | 69.224.416 |
| Palencia | 250,1 | 163,7 | 23.291.129 |
| Segovia | 283,5 | 197,1 | 26.985.282 |
| Soria | 343,4 | 257,0 | 6.440.951 |
| Total | | | 1.230.068.131 |

El importe que resulta de nuestra aproximación (1.230 millones de euros) es muy similar al cálculo realizado por un patrono de nuestra Fundación, Jesús Fernández Villaverde (1.200 millones de euros¹⁹) y es ligeramente superior al ahorro que presentó Rubalcaba en la campaña electoral de 2011 (1.000 millones de euros).

¹⁹ El profesor Villaverde calculó los ahorros potenciales en la Diputación de Salamanca y extrapolo los resultados al resto de Diputaciones provinciales

9.2 Necesidad de regeneración democrática: problemas de nepotismo, clientelismo y corrupción

Si bien la gestión económica de las Diputaciones provinciales está sometida (como el de cualquier otro organismo que gestiona fondos públicos) al control del Tribunal de Cuentas o los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, lo cierto es que no son muchas las veces en que estas entidades de fiscalización externa han fiscalizado a las Diputaciones. Recordemos además que sus responsables directos no rinden cuentas ante la ciudadanía, ya que como hemos visto el sistema de elección indirecta o de segundo grado lo impide. Tienen además un carácter muy presidencialista, lo que ha ocasionado que no pocos Presidentes de Diputaciones hayan tenido problemas judiciales, habiendo sido algunos detenidos y otros condenados por distintos delitos.

Si a esta ausencia de posibilidad de exigir rendición de responsabilidades políticas a través de elecciones añadimos que su financiación principal está ligada a la transferencia de fondos por parte de la Administración General del Estado (una Administración lejana y no muy preocupada por controlar el destino final de los fondos), la politización, la ausencia en buena medida de una fiscalización externa rigurosa, la carencia de competencias propias claramente definidas, la libertad para decidir sobre su propia estructura y la variedad de sus fórmulas de gestión (por ejemplo mediante la creación de entidades instrumentales) junto con la debilidad de los controles internos resulta fácil entender que muchas Diputaciones hayan podido convertirse en estructuras sobrecargadas con personal de origen político y que hayan generado redes clientelares importantes que a su vez han provocado numerosos casos de nepotismo, despilfarro y corrupción.

Efectivamente, son muy numerosos los casos de clientelismo y corrupción que han protagonizado los responsables de las Diputaciones provinciales en los últimos años, a pesar de la fuerte crisis económica que ha sufrido nuestro país, aunque obviamente estos

Desde 1874 seis miembros del clan Fabra han presidido la Diputación de Castellón. El último fue Carlos Fabra, que estuvo dieciséis años en el cargo y se ha convertido en el símbolo de la política valenciana en los últimos tiempos.

La anterior presidenta de la Diputación de León fue asesinada por una persona que consideraba que tenía derecho a un puesto en la Diputación “que era para ella”. Su sucesor ha sido detenido en la Operación Púnica. El interventor de la Diputación también está imputado por estafa y fraude.

El programa social de la Diputación de Lugo abarcaba tanto servicios médicos como ayudas familiares, gastos en restaurantes y viajes de empleados. El importe total destinado al gasto social osciló entre los 318.700 euros de 2004 y 2005 y los 371.791 euros de 2007, y se dedicó a gastos sociales, médicos y de ocio para el personal de la Diputación y sus familiares. Así, figuran viajes a India, Argentina, a Eurodisney y un crucero por el Rhin, entre otros, por más de 80.000 euros.

La Diputación de Lugo gastó cerca de 200.000 euros en dos años (entre 2011 y 2013) en floristerías, relojerías y restaurantes. Pilar García Porto, diputada de economía, aseguró que “evidentemente” estos gastos se realizaron por protocolo pero no están destinados a ningún cargo de la institución.

En la Diputación de Valencia, que en 2011 acumulaba 37 asesores para 31 diputados provinciales, han aparecido varios casos de corrupción. Alfonso Rus, ex-presidente, fue detenido en la Operación Taula por el presunto saqueo de la institución. Se investiga un gasto de 30 M€ en bombillas mediante una operación por la que pagaba 150 € por cada bombilla (que realmente costaba 75) a un empresario amigo, propietario de Inelcom, que introdujo el alumbrado LED en los municipios valencianos. La empresa fichó además a ex-cargos del PP valenciano para que convencieran a los alcaldes valencianos de sumarse al plan de bombillas “gratis” pagadas por la Diputación.

En 2011, el socialista Tofiño dejó un generoso legado tres días antes de perder la presidencia de la Diputación de Toledo: regularizar la situación de 105 empleados públicos, cuyos contratos eventuales se convirtieron en indefinidos. Entre ellos, los de hijos de diputados autonómicos.

El fallecido José Luis Baltar fue condenado por haber colocado a 104 personas en la Diputación de Orense. La Justicia inhabilitó a Baltar, que se autodenominaba 'cacique bueno' por este enchufe masivo. En la actualidad su hijo José Manuel, es el presidente de la Diputación, ha sido denunciado por acoso sexual y está siendo investigado [por un presunto delito de cohecho](#).

La Diputación de Málaga acumuló cerca de 50.000€ en facturas dedicadas a financiar iniciativas tan variopintas como talleres de coaching. Como no pudieron pagarse ese año fueron financiadas gracias a un reconocimiento extrajudicial del crédito aprobado por el Partido Popular en el gobierno. La misma institución pagó generosos cursos de formación (7.250€ por plaza) en el Instituto Internacional San Telmo al presidente y a la vicepresidenta. Cuando el interventor de la Diputación se negó en un informe a autorizar estos pagos, el presidente encargó un contra-informe para poder recibir los cursos.

La Cámara de Cuentas de Andalucía identificó tres complementos salariales que estaba aplicando la Diputación Provincial de Sevilla al margen de la legalidad vigente: el premio a la constancia, el premio a la jubilación ordinaria y el modelo retributivo del personal en situación de superior categoría. Estas retribuciones ilegales llevaban años aplicándose. Es más, el intento de acabar con ellas generó un gran revuelo político. Las retribuciones ilegales fueron eliminadas con los votos favorables de diputados provinciales del PSOE y en 2016, la plantilla del organismo ha llevado al presidente del PSOE sevillano a la Fiscalía por anular los pluses salariales. Desde la junta de personal de la Diputación acusan al presidente de prevaricación, falsedad documental, amenazas y coacciones. Los representantes sindicales también han denunciado a los diputados del PSOE que votaron a favor de la supresión de los complementos. Argumentan que la Cámara de Cuentas hizo "recomendaciones" que en ningún caso eran vinculantes y relatan que el presidente de la Diputación advirtió a los trabajadores del "peligro" que corría la nómina de enero de

casos no se han producido solamente en estas Administraciones. Sin embargo, a la vista de los datos que hemos expuesto consideramos que no es casual sino causal que las Diputaciones hayan protagonizado algunos de los escándalos de corrupción, despilfarro y nepotismo más llamativos de estos últimos años.

Nuestra tesis es que la actual estructura y el funcionamiento de las Diputaciones favorecen la aparición de formas de clientelismo y corrupción que, no siendo exclusivas de estas entidades, proliferan en ellas dando lugar a casos que alcanzan gran repercusión mediática por su "aparatosidad".

Parece evidente que más allá de los ahorros que pueda generar su supresión o su profunda modificación, no puede mantenerse la estructura y el funcionamiento actual de estos entes locales sin comprometer gravemente la profunda regeneración democrática e institucional que resulta indispensable acometer en nuestro país.

Anexo 1. Listado de consorcios participados por Diputaciones

| NOMBRE CONSORCIO | Nº Diputaciones |
|---|-----------------|
| C. Centro Asociado de la U.N.E.D. en Málaga | 1 |
| C. del Castillo de San Pedro | 1 |
| C. Hospital General Universitario de Valencia | 1 |
| C. Transportes del Campo de Gibraltar | 1 |
| C. "Fernando de los Ríos" | 8 |
| C. Abast. Agua y Sanea. de La Marina Baja | 1 |
| C. Administració Oberta Electrònica de Catalunya | 1 |
| C. Aeropuerto de Burgos | 1 |
| C. AgènciaD'Ecologia Urbana de Barcelona | 1 |
| C. Aguas Blancas | 1 |
| C. Aguas del Huesna | 1 |
| C. Aguas del Rumbero | 1 |
| C. Aguas El Condado | 1 |
| C. Aguas La Loma | 1 |
| C. Aguas Sierra de Cádiz | 1 |
| C. Aguas Sierra de Segura | 1 |
| C. Aguas Sierra Sur | 1 |
| C. Aguas Víboras Quiebrajano | 1 |
| C. Almazora-Levante-Vélez | 1 |
| C. AltUrgell XXI | 1 |
| C. Artealia-Campiña Monumental | 1 |
| C. Audiovisual de Galicia | 4 |
| C. Barri de la Mina | 1 |
| C. Bibliotèques de Barcelona | 1 |
| C. Bomberos de la Provincia de Cádiz | 1 |
| C. Cáceres, Ciudad Histórica | 1 |
| C. Camino del Cid | 8 |
| C. CatalàpelDesenvolupament Local | 2 |
| C. Celebración 27ª Universiada de Invierno 2015 en Granada | 1 |
| C. Celebración IV Centenario Fallecimiento del Pintor DomenicoTheotoc | 1 |
| C. Central de Residuos Alcores-Guadalquivir | 1 |
| C. Centre de Documentació i Museu Textil | 1 |
| C. Centre d'EstudisPorcins | 1 |
| C. Centre Tecnologic Forestal de Catalunya | 1 |
| C. Centro Asociado de la U.N.E.D. de Ourense | 1 |
| C. Centro Asociado de la U.N.E.D. en Mérida | 1 |
| C. Centro de Ciencia Principia | 1 |
| C. Centro Federico García Lorca | 1 |
| C. Ciudad de Cuenca | 1 |

| | |
|---|---|
| C. Ciudad de Toledo | 1 |
| C. Ciudad Momumental, Hist.-Ar. y Arq. Mérida | 1 |
| C. Colonia Güell | 1 |
| C. Comarcal Prestac. Serv. Prev. y Ext. Incend. y Salv. Sierra Segura | 1 |
| C. Comarcal Prestación Serv. Prev. y Ext. Inc. y Salv. Sierra Cazorla | 1 |
| C. Concesionario de Aguas Pla de IÀrc | 1 |
| C. Concesionario de Aguas, Red de Abastecimiento de La Plana | 1 |
| C. Conmemoración II Centenario de la Constitución 1812 | 1 |
| C. Conmemoración Primer Milenio Fundación Reino de Granada | 5 |
| C. Costa Brava | 1 |
| C. Creación Organización y Gest. Vertederos Cm. Almansora | 1 |
| C. Creación Parque Maquinaria Caminos Rurales Zona de la Axarquia | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. de Elche | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. de Plasencia | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. de Talavera de la Reina | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. de Vila-Real | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. en Alzira-Valencia | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. en Denia | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. en Guadalajara | 1 |
| C. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. Lorenzo Luzuriaga | 1 |
| C. Ctro. Cul. Contem. Barcelona, Casa Caritat | 1 |
| C. Ctro. Idiomas | 1 |
| C. Cultural Albacete | 1 |
| C. Cultural Goya-Fuendetodos | 1 |
| C. d'Arts Escèniques Salt-Girona | 1 |
| C. Defensa de la Conca del RiuBesòs | 1 |
| C. Deposito Franco A Coruña | 1 |
| C. Desar. Cm. Las Villas | 1 |
| C. Desar. Económico Cm. de La Vega Baja (CONVEGA) | 1 |
| C. Desar. Local y Urbanístico Parque Natural Sierra Tejeda y Almirajara | 1 |
| C. Desar. Montes Orientales Prov. de Granada | 1 |
| C. Desar. Rural Cm. Sierra de Cazorla | 1 |
| C. Desar. Rural de La Loma | 1 |
| C. Desar. Vega-Sierra Elvira Prov. de Granada | 1 |
| C. Desarrollo Provincial de Jaén | 1 |
| C. Desarrollo Local y Promoción Económica Filabres Norte | 1 |
| C. Desenvolupament Rural Comarca Pla d'Urgell | 1 |
| C. DrassanesReials i MuseuMarítim de Barcelona | 1 |
| C. Ejecución de las Previsiones Plan Zonal 8, Área de Gestión A3 | 1 |
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal 11, Área de Gestión A6 | 1 |
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal 6, Área de Gestión A1 | 1 |
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal 7, Área de Gestión A2 | 1 |

| | |
|---|---|
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal de Residuos 1, Área de Gestión C1 | 1 |
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal de Residuos 2, Área de Gestión C2 | 1 |
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal de Residuos 4, Área de Gestión V3 | 1 |
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal de Residuos 5, Área de Gestión V4 | 1 |
| C. Ejecución Previsiones Plan Zonal de Residuos 5, Área de Gestión V5 | 1 |
| C. El Far, Centre dels Treballs del Mar | 1 |
| C. Embalse de Montearagón | 1 |
| C. Esc. Artes y Oficios Adelardo Covarsi | 1 |
| C. Esc. Industrial de Barcelona | 1 |
| C. Esc. Tauromaquia de Albacete | 1 |
| C. Esc. Universitaria de Relaciones Laborales | 1 |
| C. Espai Natural de les Guilleries-Savassona | 1 |
| C. Esportiu de l'Estany de Banyoles | 1 |
| C. Estación Recreativa Puerto de la Ragua | 2 |
| C. Estany | 1 |
| C. Estany d'Ivars-Vila-sana | 1 |
| C. Estudis, Mediació i Conciliació a l'Administració Local- CEMICAL | 1 |
| C. Execució PRODER Cm. de La Noguera | 1 |
| C. Execució PRODER Cm. l'Urgell (GAL) | 1 |
| C. Extinció Incendis y Salvamento Levante Almeriense | 1 |
| C. F. Granada para la Música | 1 |
| C. F. Juan Ramón Jiménez | 1 |
| C. Festival Internacional de Música y Danza Granada | 1 |
| C. Fomento Musical | 1 |
| C. Garrigues Desenvolupament del Territori | 1 |
| C. Gerri de la Sal | 1 |
| C. Gest. Circuito Permanente Velocidad La Torrecica de Albacete | 1 |
| C. Gest. Corporación Sanitaria | 1 |
| C. Gest. Integral Residuos Sólidos Urb. Prov. de Salamanca | 1 |
| C. Gest. Medioambiental y Serv. Trat. Rd. Sol. de la Prov. de Burgos | 1 |
| C. Gest. Palacio de Congresos de Castilla y León en Salamanca | 1 |
| C. Gest. Prom. del Aeropuerto de León | 1 |
| C. Gest. Residuos Sólidos Urbanos de Guadalajara | 1 |
| C. Gest. Residuos Sólidos Urbanos Prov. de Zamora | 1 |
| C. Gest. Serv. Recogida de Residuos Sólidos Urb. Poniente Almeriense | 1 |
| C. Gest. Serv. Tratamiento y Reciclado Residuos Sólidos Urbanos | 1 |
| C. Gestión Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano Poniente Almeriense | 1 |
| C. Gestión Residuos Sólidos Urbanos Baix Vinalopó | 1 |
| C. Gestión Residuos Urbanos Provincia de Cádiz | 1 |
| C. Gestión Servicios Medioambientales | 1 |
| C. Gestión Turística del Canal de Castilla | 3 |
| C. Gestor Paisatge Protegit Desembocadura del Millars | 1 |
| C. Globalleida | 1 |

| | |
|--|---|
| C. Gran Teatre del Liceu | 1 |
| C. Gran Teatro de Cáceres | 1 |
| C. Granada Cultural | 1 |
| C. Grupd'Acció Local Pallars-Ribagorça | 1 |
| C. Guadalquivir Río de historia | 1 |
| C. Guadalteba | 1 |
| C. Hospitalario Prov. de Castellón | 1 |
| C. Incendios e Salvamento da Comarca da Limia | 1 |
| C. Inst. CiènciesPolítiques i Socials | 1 |
| C. Inst. d'Infancia i MònUrbà | 1 |
| C. Inst. Ferial de Castilla y León | 1 |
| C. Inst. Ferial de Zamora (IFEZA) | 1 |
| C. Inst. Ferial Mercado Ganados Extremadura | 2 |
| C. Institución Ferial (FECSUR) | 1 |
| C. Institución Ferial de Albacete (IFAB) | 1 |
| C. Institución Ferial de Cádiz | 1 |
| C. Institución Ferial de Muestras Extremadura | 2 |
| C. Institución Ferial Salón de Ovino | 1 |
| C. Jaca-Pirineo 2002 | 1 |
| C. Levante Norte Desarrollo Local | 1 |
| C. Lleidatà de control | 1 |
| C. Llotja de Bellpuig | 1 |
| C. Local i Comarcal de Comunicació | 2 |
| C. Localret | 2 |
| C. Maquinaria y Caminos Rurales Ronda-Guadalhorce-Antequera | 1 |
| C. Matadero Comarcal de la Plana | 1 |
| C. Matadero Comarcal de la Zona Norte | 1 |
| C. Medio Almazora | 1 |
| C. Medio Ambiente Gest. Rd. Sól. Urb. Prov. Cuenca | 1 |
| C. Metropolitano Transportes La Bahía de Cádiz | 1 |
| C. Montes-Alta Axarquía | 1 |
| C. Museo Arte Contemporáneo Esteban Vicente | 1 |
| C. Museo Etnográfico Extremeño González Santana | 1 |
| C. Museo Pérez Comendador Leroux | 1 |
| C. Museo Vostell-Malpartida | 1 |
| C. Museos Comun. Valenciana | 3 |
| C. MuseuCasteller de Catalunya | 1 |
| C. Museu de Lleida, Diocesà i Comarcal | 1 |
| C. Normalització Lingüística | 1 |
| C. ObservatoriAstronòmic i Centre d'Història Natural del Montsec | 1 |
| C. Observatori del Paisatge | 4 |
| C. Os Peares | 2 |
| C. P. Casa del Traductor de Tarazona | 1 |

| | |
|---|---|
| C. P. Estudio General de Huesca | 1 |
| C. P. Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida | 2 |
| C. P. Ourense Prestación Servicio contra Incendios y Salvamento | 1 |
| C. P. Prov. Turismo de León | 1 |
| C. P. Prov. Turismo de Salamanca | 1 |
| C. Pacto Territorial Empleo en la Bahía de Cádiz | 1 |
| C. Palacio Exposiciones y Congresos Granada | 1 |
| C. ParcAgrari del Baix Llobregat | 1 |
| C. Parc de la Serralada Marina | 1 |
| C. Parc del Foix | 1 |
| C. Parc Natural de la Serra de Colserola | 1 |
| C. ParcSerralada Litoral | 1 |
| C. Parque Arqueológico de la Ciudad Romana De Clunia | 1 |
| C. Parque de las Ciencias | 1 |
| C. Parque Maquinaria Z. Nororie. Prov. Málaga | 1 |
| C. Parque Periurbano de La Corchuela | 1 |
| C. Patrimoni de Sitges | 1 |
| C. Patrimoni Mundial de la Vall de Boí | 1 |
| C. Patrimonio Ibérico de Aragón | 1 |
| C. Patronat de la Vall de Núria | 1 |
| C. Pla d'UrgellDesenvolupament | 1 |
| C. Plataforma Supervivencia de la Cuenca del Guadalquivir | 4 |
| C. Prestación Serv. Ex. Incendios, Prot. Civil y Emergencia Cuenca112 | 1 |
| C. Prestación Servicio Prevención y Extinción Incendio Prov. Badajoz | 1 |
| C. Prev. Ext. Incen y Salv. de Castellón | 1 |
| C. Prevención y Extinción Incendios y Salvamento Poniente Almeriense | 1 |
| C. Prom. yDesar. Rural del Alto Genal | 1 |
| C. Prom. yOrg. Actividades Com. Prov. Huelva | 1 |
| C. Promoción, Desarrollo y Gestión de la Ciudad del Medio Ambiente | 1 |
| C. Protecció i Gest. Espais d'Interès Natural PeindelRipollès | 1 |
| C. Protecció i Gest. l'Espai d'Interés Natural de Les Gavarres | 1 |
| C. Protecció i GestióEspaiInterès Natural de l'AltaGarrotxa | 1 |
| C. Prov. Agua y del Medio Ambiente de Huelva | 1 |
| C. Prov. Aguas de Sevilla | 1 |
| C. Prov. Consumo de Albacete | 1 |
| C. Prov. Coruña Serv. contra Incendios e Salv. | 1 |
| C. Prov. Extinción de Incendios y Salvamento de Toledo (CPEIS) | 1 |
| C. Prov. Gest. Medioambiental y Trat. Rd. Sól. Urb. de Palencia | 1 |
| C. Prov. Gest. Residuos Sól. Urb. de la Prov. León | 1 |
| C. Prov. Gest. Residuos Sólidos Urb. Málaga | 1 |
| C. Prov. Manten. yCons. Inst. Agua, Saneamiento y Dep. M. Malaga | 1 |
| C. Prov. Medio Ambiente de Albacete | 1 |
| C. Prov. Prev. y Ex. Incendios y Prot. Civil | 1 |

| | |
|--|---|
| C. Prov. Serv. Prev. Ex. Incen. Salv. Granada | 1 |
| C. Prov. Serv. Prevención de Incendios y Salvamento de Alicante | 1 |
| C. Provincial contra Incendios y Salvamento de Huelva | 1 |
| C. Provincial de Aguas de Huelva | 1 |
| C. Provincial de Lugo Prestación do Servizo Contra Incendios e Salva | 1 |
| C. Provincial de Medio Ambiente de Valladolid | 1 |
| C. Provincial de Pontevedra Prestación Servicios Incendio y Salvamento | 1 |
| C. Provincial Desarrollo Económico | 1 |
| C. Provincial Gestión Medioambiental y Tratamiento de Residuos Solido | 1 |
| C. Provincial Zona Norte de Ávila | 1 |
| C. Recuperación Econ. y de la Actividad de la Marina Alta (CREAMA) | 1 |
| C. Regulador Gest. Serv. Prevención y Extinción Incendios Zamora | 1 |
| C. Residuos Sólidos Urbanos Condado, Segura y Las Villas | 1 |
| C. Residuos Sólidos Urbanos Guadalquivir | 1 |
| C. Residuos Sólidos Urbanos Guadiel | 1 |
| C. Residuos Sólidos Urbanos Jaén-Sierra Sur | 1 |
| C. Residuos Sólidos Urbanos La Loma | 1 |
| C. Residuos Sólidos Urbanos Sierra de Cazorla | 1 |
| C. Salines Bassegoda | 1 |
| C. Salut i d'Atenció Social de Catalunya | 1 |
| C. Sector II Prov. Almeria Gest. Residuos | 1 |
| C. Segre-Rialb | 1 |
| C. Serv. Abastecimiento y Saneamiento Aguas Marina Alta | 1 |
| C. Serv. Agroambient. Cm. del BaixEbre i Montsiá (CODE) | 1 |
| C. Serv. contraIncen. oSalv. Comarcas Deza e Tabeiros Terra Montes | 1 |
| C. Serv. contra Incendios e de Salvamento da Cm. de Verin | 1 |
| C. Serv. Contra Incendios y Salvamento de Ciudad Real (EMERGENCIA) | 1 |
| C. Serv. Incen. eSalv. Cm. de Valdeorras | 1 |
| C. Serv. Pco. Medioambientales de Toledo | 1 |
| C. Serv. Prev. Ext. Incen. Salvam. Prot. Civ. Provincia de Málaga | 1 |
| C. Serv. Prev. Extinción Incendios, Prot. Civil y Salv. Guadalajara | 1 |
| C. Serv. Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento de Valencia | 1 |
| C. Serv. Sanea. Integrado Ms. Medio Andarax | 1 |
| C. Serv. Sociales de Albacete | 1 |
| C. Serv. Trat. Rd. Sólidos Urb. Prov. Granada | 1 |
| C. Sierra Cabrera Desar. Local | 1 |
| C. TeatreFortuny de Reus | 1 |
| C. Teatro López de Ayala (BADAJOZ 2000) | 1 |
| C. Teatro Real Maestranza y Salas del Arenal de Sevilla | 1 |
| C. Transporte Metropolitano Area de Jaén | 1 |
| C. Transporte Metropolitano de la Costa de Huelva | 1 |
| C. Transporte Metropolitano del Área de Almeria | 1 |
| C. Transporte Metropolitano del Área de Málaga | 1 |

| | |
|--|---|
| C. Transporte Metropolitano del Área de Sevilla | 1 |
| C. Transportes del Area de Granada | 1 |
| C. Transportes Metropolitano del Área de Córdoba | 1 |
| C. Tratatment de Residus Sòlids Urbans del Maresme | 1 |
| C. Tratamiento de Residuos Sólidos de Ciudad Real | 1 |
| C. Turisme Cm. del Garraf | 1 |
| C. Turismo de Sevilla | 1 |
| C. Turismo Sostenible Costa Occidental | 1 |
| C. U. Centre Associat de la U.N.E.D. a la Seu D'Urgell | 1 |
| C. U. Ctro. Asociado de la U.N.E.D. Andrés Vandelvira Jaén | 1 |
| C. U.N.E.D. de Cuenca | 1 |
| C. Universitari del Baix Penedès | 1 |
| C. Universitario Ctro. Asociado de la U.N.E.D. en Albacete | 1 |
| C. Universitario Ctro. Asociado de la U.N.E.D. en Ponferrada | 1 |
| C. Urbanístico del Barranco del Poqueira | 1 |
| C. Valle del Guadiaro | 1 |
| C. Via Verde de la Subbetica | 1 |
| C. Vía Verde de los Alcores y Escarpe | 1 |
| C. Vía Verde del Aceite | 1 |
| C. Vía Verde del Valle del Eresma | 1 |
| C. Vies Verdes de Girona | 1 |
| C. Vivienda para los Vecinos del Área de Sevilla | 1 |
| C. Zona Franca de Cádiz | 1 |
| C. Zona Norte de Antequera | 1 |
| C. Ctro. Investigación y Formación Agricultura Ecológica y Desarrollo | 1 |
| C. Infraestructuras Deportivas de la Provincia de Cuenca | 1 |
| C. Universitat Internacional Menendez Pelayo Barcelona-C. Ernest Lluch | 1 |
| Centro Asociado "Profesor Doctor José Carlos Vilchez Martín" | 1 |

Dimensión del sector local en España y su relación con los órganos fiscalizadores

El ejercicio de 2013 es el último respecto del cual el Tribunal de Cuentas y gran parte de los Órganos de Control Externo Autonómicos (OCEX) han presentado el correspondiente Informe Anual de Fiscalización del Sector Público Local.

Para tener una idea aproximada del peso que tiene el sector local dentro del sector público español podemos señalar que en dicho ejercicio el importe agregado de los presupuestos de los entes locales (a excepción de Navarra y País Vasco) ascendió a 51.352 millones de euros de los cuales los Ayuntamientos gestionaron el 78%, las Diputaciones gestionaron el 17%, las áreas metropolitanas el 2%, y el 3% restante fue gestionado por el resto de entidades (consorcios, mancomunidades, etc.).

De dicho importe, el 78% se invirtió en gastos corrientes; el 11% en operaciones de capital y por último, otro 11% en operaciones financieras, fundamentalmente en deuda pública.

Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario

En cuanto al número de entidades locales en España hay que tener en cuenta que conforme al Censo ofrecido en el Informe de Fiscalización del Sector Público Local, Ejercicio 2013 en dicho ejercicio encontramos el siguiente número de entes locales, todos dotados de su propio presupuesto:

- Ayuntamientos: 8.116, de los cuales más del 60% (4.954) tiene una población inferior a 1.000 habitantes y el 85% (6.957) del total tiene una población inferior a 5.000 habitantes.
- Diputaciones: 41
- Cabildos y Consejos Insulares: 10
- Comarcas: 81
- Mancomunidades: 1.007+ 65 Navarra
- Áreas Metropolitanas: 3
- Agrupaciones de Municipios: 31+ 18 Navarra
- Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio: 3.792
- Consorcios: 693

Por tanto, hay en total 13.774 entidades locales con obligación de rendir sus cuentas. A estas entidades habría que añadir 2.613 Organismos Autónomos, Entidades Públicas Municipales y Empresas Públicas locales que presentan su contabilidad con la de los entes locales de los que dependen.

Ha de tenerse en cuenta que la legislación vigente (art. 209 de la TRLRHL) sólo obliga a incluir las cuentas de las sociedades municipales participadas íntegramente por la entidad local, por lo que no se incluirían en la cuenta general las de las sociedades mercantiles que cuenten con participación mayoritaria, pero no íntegra, de la entidad local. No obstante estas entidades también deben presentar sus cuentas al Tribunal de Cuentas, pero sin formar parte de las cuentas de los entes locales de los que dependen.

Todas estas entidades pertenecen al ámbito competencial sobre el que el Tribunal de Cuentas puede ejercer su control externo, sin perjuicio de que los que radiquen en Comunidades Autónomas en los que existe OCEX, sean estos órganos de control los que ejerzan las competencias sobre los entes locales de su territorio siendo quienes asumen y realizan las fiscalizaciones. En cualquier caso, el Tribunal de Cuentas estatal también es competente para fiscalizar dichos entes, lo que conlleva la necesidad, en su caso, de establecer mecanismos de coordinación adecuados con los OCEX.

Anexo 2. Relación entre las políticas analizadas y el Grupo de programas de la clasificación funcional

| Agrupación (Política de Gasto/Otras) | Grupo de Programas |
|--|--|
| Administración | Administración General |
| Administración | Administración General de Agricultura, Ganadería y Pesca |
| Administración | Administración General de Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas |
| Administración | Administración General de Cultura |
| Administración | Administración General de Deportes. |
| Administración | Administración general de educación |
| Administración | Administración General de Industria y energía |
| Administración | Administración General de Infraestructuras |
| Administración | Administración General de la Seguridad y Protección Civil |
| Administración | Administración General de Vivienda y urbanismo |
| Administración | Administración general del medio ambiente |
| Administración | Administración general del transporte |
| Administración | Atención a los ciudadanos. |
| Administración | Comunicaciones internas. |
| Administración | Gestión de la deuda y de la tesorería |
| Administración | Gestión del patrimonio |
| Administración | Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución |
| Administración | Información básica y estadística |
| Administración | Órganos de gobierno |
| Administración | Participación ciudadana |
| Administración | Política económica y fiscal |
| Agricultura, Ganadería y Pesca | Desarrollo rural |
| Agricultura, Ganadería y Pesca | Mejora de las estructuras agropecuarias y de los sistemas productivos |
| Agricultura, Ganadería y Pesca | Otras actuaciones en agricultura, ganadería y pesca |
| Agricultura, Ganadería y Pesca | Protección y desarrollo de los recursos pesqueros. |
| Asistencia social primaria | Asistencia social primaria |
| Bienestar comunitario | Abastecimiento domiciliario de agua potable |
| Bienestar comunitario | Alcantarillado |
| Bienestar comunitario | Alumbrado público |
| Bienestar comunitario | Cementerios y servicios funerarios |
| Bienestar comunitario | Limpieza viaria. |
| Bienestar comunitario | Recogida, gestión y tratamiento de residuos |
| Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | Comercio |
| Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | Desarrollo empresarial |
| Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | Información y promoción turística |
| Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | Otras actuaciones sectoriales |
| Cultura | Bibliotecas y Archivos |
| Cultura | Equipamientos culturales y museos |
| Cultura | Fiestas populares y festejos |
| Cultura | Instalaciones de ocupación del tiempo libre |
| Cultura | Promoción cultural |
| Cultura | Protección y gestión del Patrimonio Histórico-Artístico |
| Deporte | Instalaciones deportivas. |
| Deporte | Promoción y fomento del deporte. |
| Deuda Pública | Deuda Pública |
| Educación | Creación de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria |
| Educación | Creación de Centros docentes de enseñanza secundaria |
| Educación | Fomento de la convivencia ciudadana |
| Educación | Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria y educación especial |
| Educación | Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza secundaria |
| Educación | Servicios complementarios de educación |
| Fomento del Empleo | Fomento del Empleo |
| Gestión del sistema tributario | Gestión del sistema tributario |
| Industria y energía | Energía |
| Industria y energía | Industria |
| Industria y energía | Minería |
| Infraestructuras | Caminos vecinales. |
| Infraestructuras | Carreteras |
| Infraestructuras | Otras infraestructuras |
| Infraestructuras | Recursos Hidráulicos |
| Investigación, desarrollo e innovación | Investigación científica, técnica y aplicada. |
| Investigación, desarrollo e innovación | Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos |
| Medio ambiente | Parques y jardines |
| Medio ambiente | Protección y mejora del medio ambiente |
| Organización EELL | Coordinación y organización institucional de las entidades locales |
| Otras actuaciones de carácter económico | Gestión del conocimiento |
| Otras actuaciones de carácter económico | Protección de consumidores y usuarios |
| Otras actuaciones de carácter económico | Sociedad de la información |
| Otras prestaciones económicas a favor de empleados | Otras prestaciones económicas a favor de empleados |
| Pensiones | Pensiones |
| Sanidad | Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud. |
| Sanidad | Protección de la salubridad pública |
| Seguridad y movilidad ciudadana | Movilidad urbana |
| Seguridad y movilidad ciudadana | Ordenación del tráfico y del estacionamiento |
| Seguridad y movilidad ciudadana | Protección civil |
| Seguridad y movilidad ciudadana | Seguridad y Orden Público |
| Seguridad y movilidad ciudadana | Servicio de prevención y extinción de incendios |
| Transferencias a otras AAPP | Transferencias a Comunidades Autónomas |
| Transferencias a otras AAPP | Transferencias a Entidades Locales territoriales |
| Transferencias a otras AAPP | Transferencias a la Administración General del Estado |
| Transferencias a otras AAPP | Transferencias a otras Entidades Locales |
| Transporte público | Infraestructuras del transporte |
| Transporte público | Transporte de viajeros |
| Vivienda y urbanismo | Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística |
| Vivienda y urbanismo | Vías públicas |
| Vivienda y urbanismo | Vivienda. |

Anexo 3. Descripción de la metodología de análisis

Datos

Los datos utilizados en el análisis son los presupuestos funcional y económico consolidados de las Entidades Locales del año 2015 proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁰. Para obtener información detallada de la estructura de los presupuestos aconsejamos consultar la Orden HAP/419/2014²¹, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008²², de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. En el caso del presupuesto funcional se ha partido del nivel de grupos de programa sobre el que se ha efectuado la agrupación descrita en el Anexo 2. En los presupuesto económicos se ha utilizado la clasificación por Capítulos excepto en el caso del capítulo IV (TRANSFERENCIAS CORRIENTES) y VII (TRANSFERENCIAS DE CAPITAL) del presupuesto de gastos y del IV (TRANSFERENCIAS CORRIENTES) en el de ingresos, en los que se ha descendido un nivel más por su relevancia para el análisis.

Adicionalmente se han utilizado los datos de municipios y de entidades singulares²³ proporcionados por el INE²⁴.

Análisis

La determinación de los grupos se ha llevado a cabo mediante un análisis de clústeres jerárquicos. En particular se han efectuado 4 análisis:

Para la tipología de las provincias

En este caso se han seleccionado 4 parámetros:

- Número de municipios entre 19.999 y 5.000 habitantes
- Número de municipios entre 4.999 y 1.000 habitantes
- Número de municipios de menos de 1.000 habitantes
- Número de entidades singulares de población (núcleos y pedanías) habitadas en municipios de menos de 20.000 habitantes, excluido el propio municipio.

Se ha hecho un escalado de las variables para que tuvieran media 0 y desviación estándar 1.

Número de segmentos: 5

²⁰<http://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/BDatosPL.aspx>

²¹<https://www.boe.es/boe/dias/2014/03/19/pdfs/BOE-A-2014-2922.pdf>

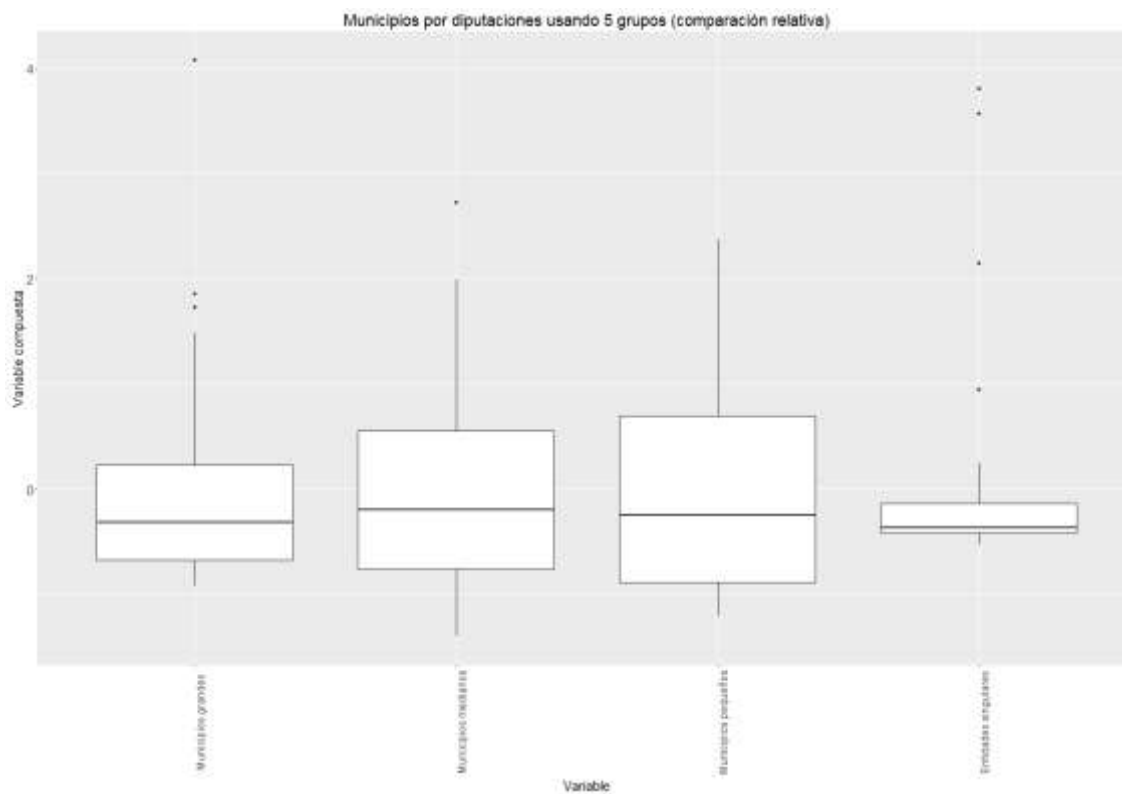
²²<https://www.boe.es/boe/dias/2008/12/10/pdfs/A49318-49362.pdf>

²³<http://www.ine.es/nomen2/index.do>

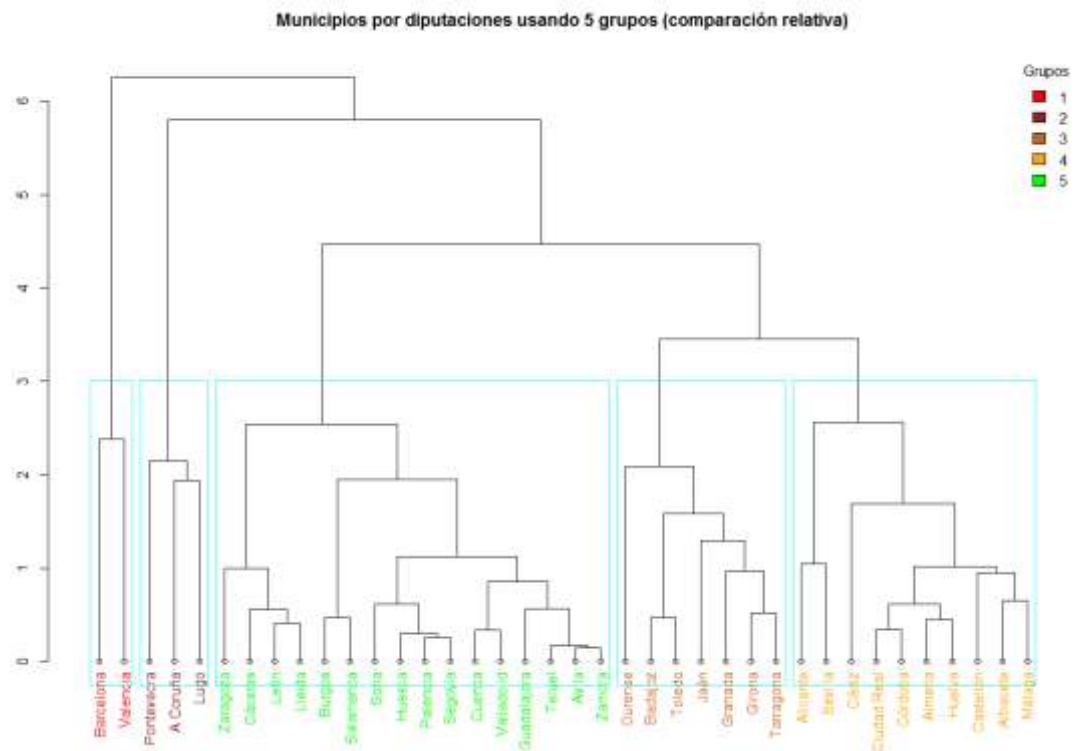
²⁴<http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.html?padre=517&dh=1>

Método de cálculo: completo (distancia entre clústeres es la máxima distancia entre sus miembros).

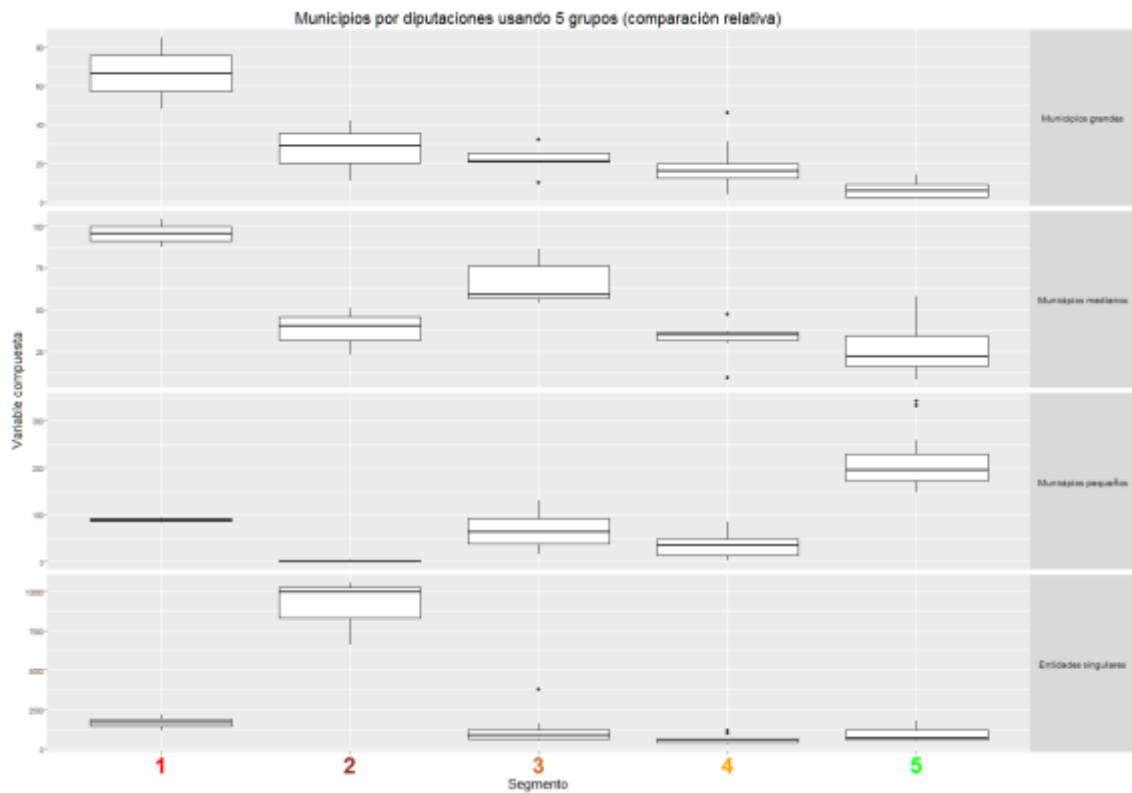
La distribución de las variables escaladas es la siguiente:



El dendrograma resultante del análisis así como los grupos seleccionados es el siguiente:



La distribución de las variables sin escalar por grupos es la siguiente:

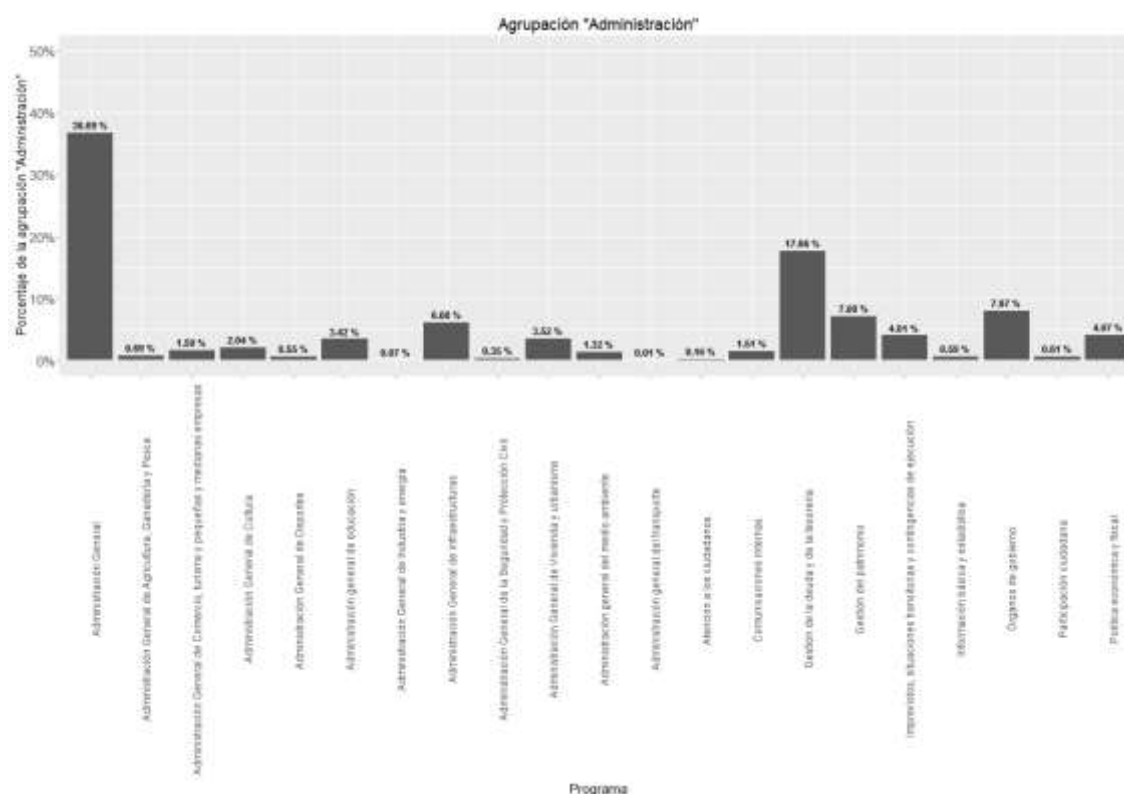


Para la tipología de las políticas (en base al presupuesto funcional)

En este caso se han seleccionado las políticas²⁵ que representen al menos un 3% del presupuesto total de las Diputaciones Españolas:

- Administración
- Asistencia social primaria
- Cultura
- Deuda Pública
- Fomento del Empleo
- Gestión del sistema tributario
- Infraestructuras
- Sanidad
- Transferencias a otras AAPP

Dado su relevancia para el análisis a continuación se desglosan los conceptos incluidos como “Administración” en función del porcentaje de contribución para el conjunto de las Diputaciones:



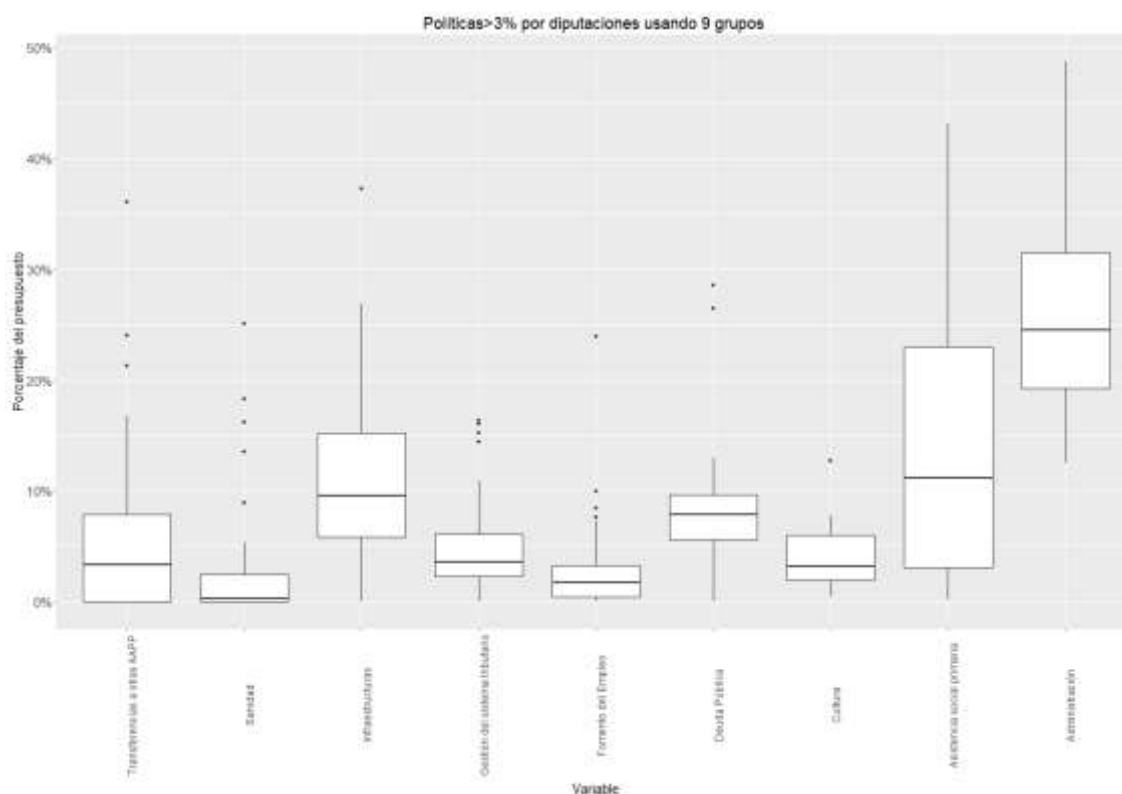
²⁵ Partiendo de la agrupación de *grupos de programas* presupuestarios mencionada en el apartado anterior

El valor que se utiliza para cada una de las agrupaciones de la lista es el porcentaje de gasto respecto al presupuesto total de cada Diputación. Dado que son variables homogéneas no ha sido necesario el escalado.

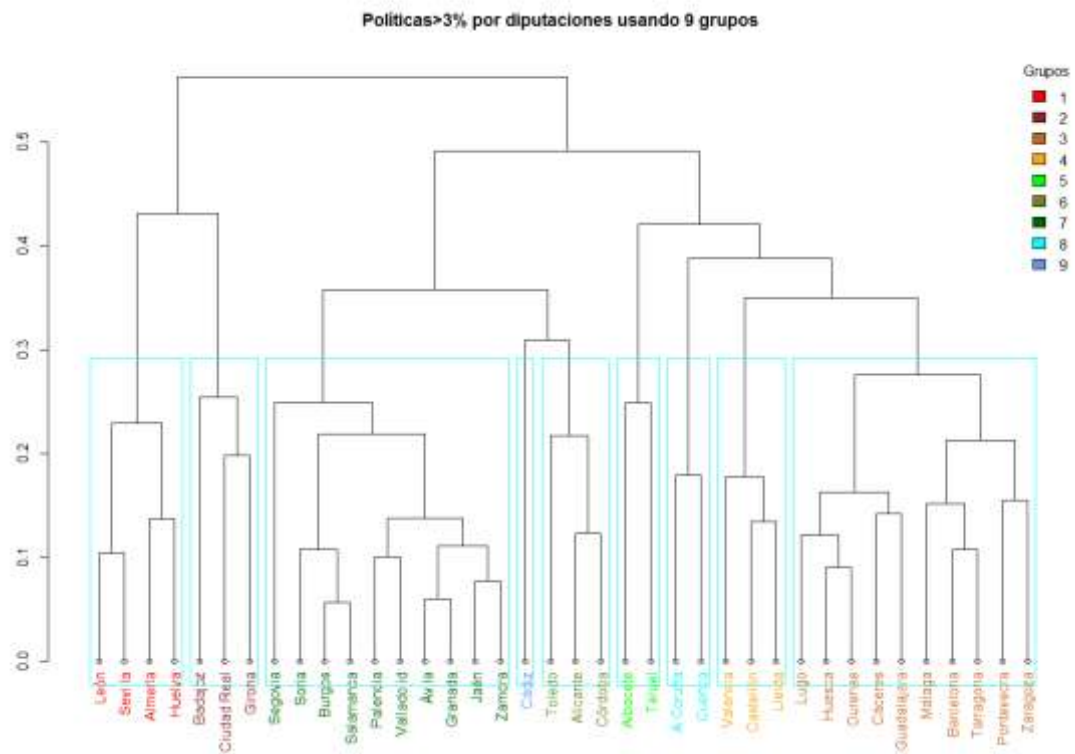
Número de segmentos: 9

Método de cálculo: completo (distancia entre clústeres es la máxima distancia entre sus miembros).

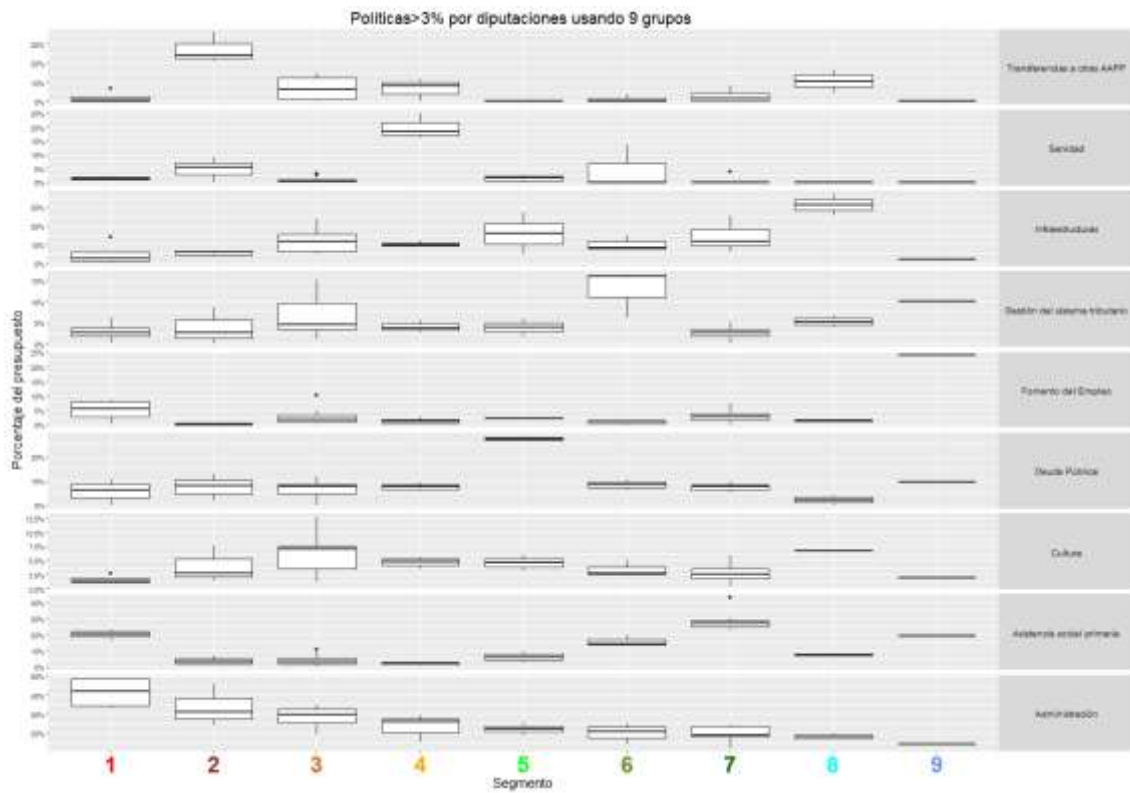
La distribución de las variables es la siguiente:



El dendrograma resultante del análisis así como los grupos seleccionados es el siguiente:



La distribución de las variables por grupos es la siguiente:



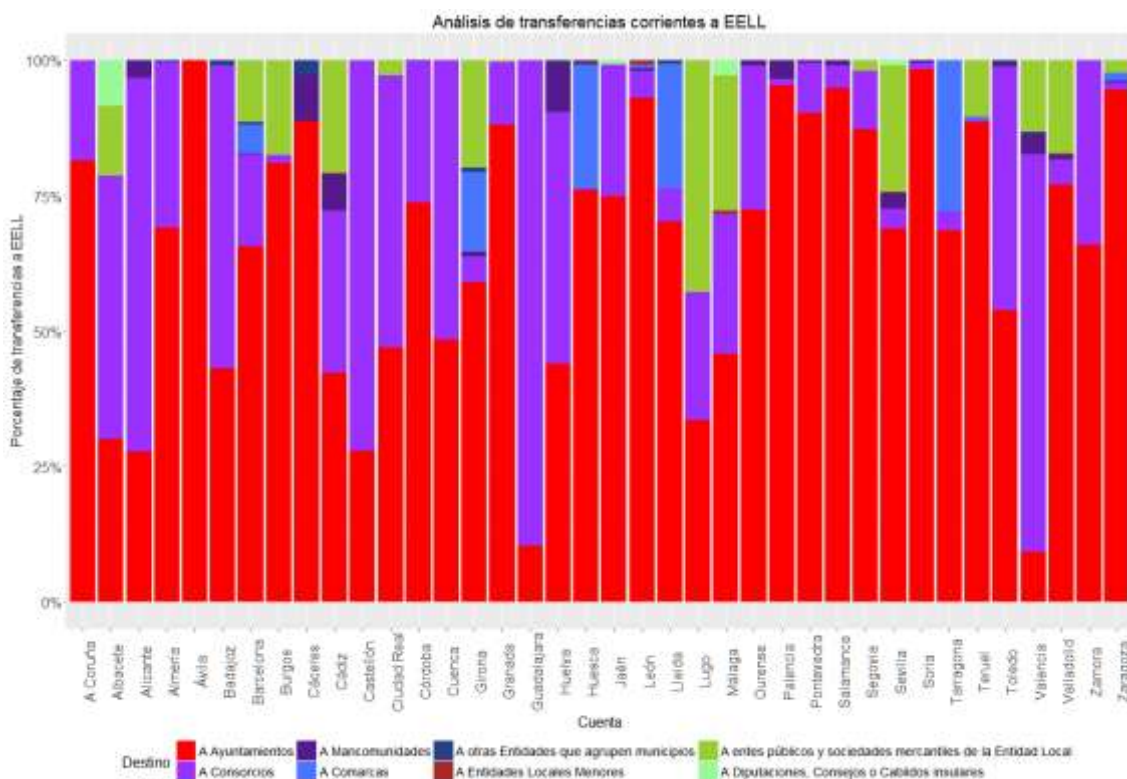
Para la tipología de los gastos (en base a las cuentas de gastos del presupuesto económico)

En este caso se han seleccionado los capítulos de gasto de primer nivel, excepto en el caso de los capítulos IV-TRANSFERENCIAS CORRIENTES y VII-TRANSFERENCIAS DE CAPITAL, que se han desglosado en transferencias para las EELL²⁶ y otras, dado su relevancia para el análisis:

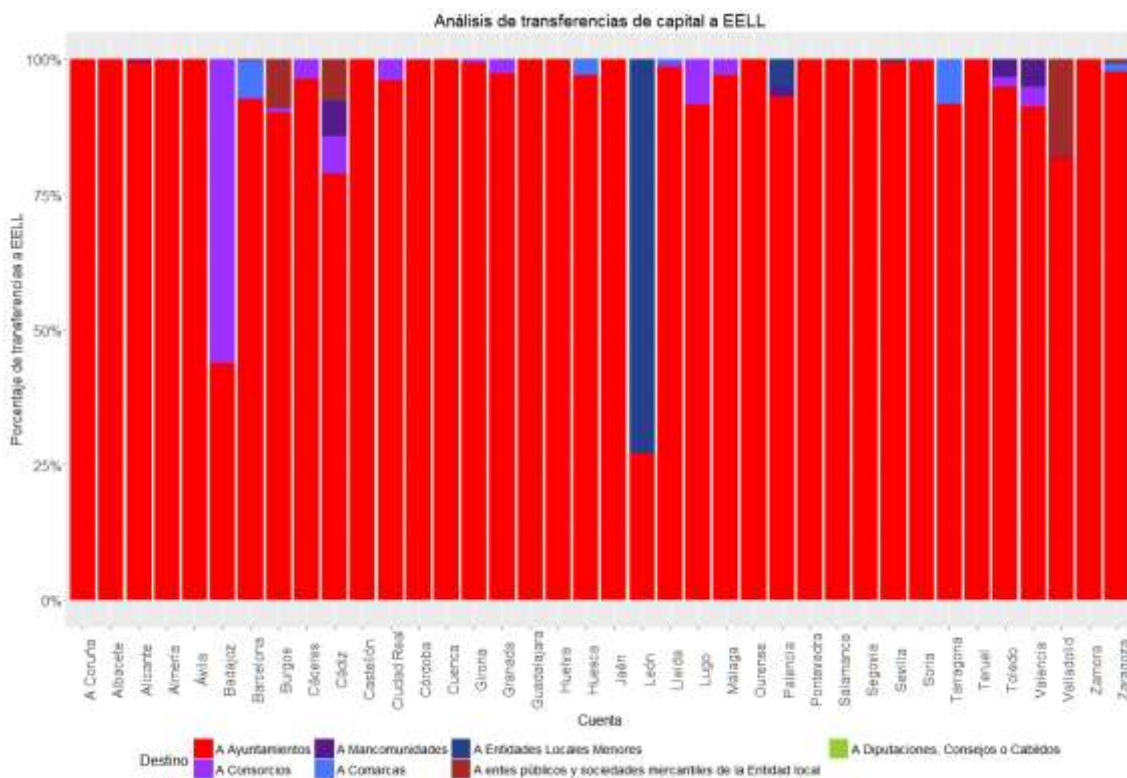
- CAP. I GASTOS DE PERSONAL
- CAP. II GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS
- CAP. III GASTOS FINANCIEROS
- IV-Transferencias (entidades locales)
- IV-Otras transferencias
- CAP. V FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS
- CAP. VI INVERSIONES REALES
- VII-Transferencias (entidades locales)
- VII-Otras transferencias
- CAP. VIII ACTIVOS FINANCIEROS
- CAP. IX PASIVOS FINANCIEROS

Dado la importancia dentro del análisis incluimos el desglose porcentual por destino concreto de los conceptos IV-Transferencias (entidades locales) y VII-Transferencias (entidades locales) para cada una de las provincias. Se observa que en el caso de las transferencias corrientes el mayor porcentaje corresponde a transferencias a los Ayuntamientos seguidas de transferencias a los consorcios:

²⁶ Incluye los artículos: "A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad Local" y "A Entidades Locales"



En el caso de las transferencias de capital, en su mayor parte son directamente a Ayuntamientos (excepto en Badajoz y León):

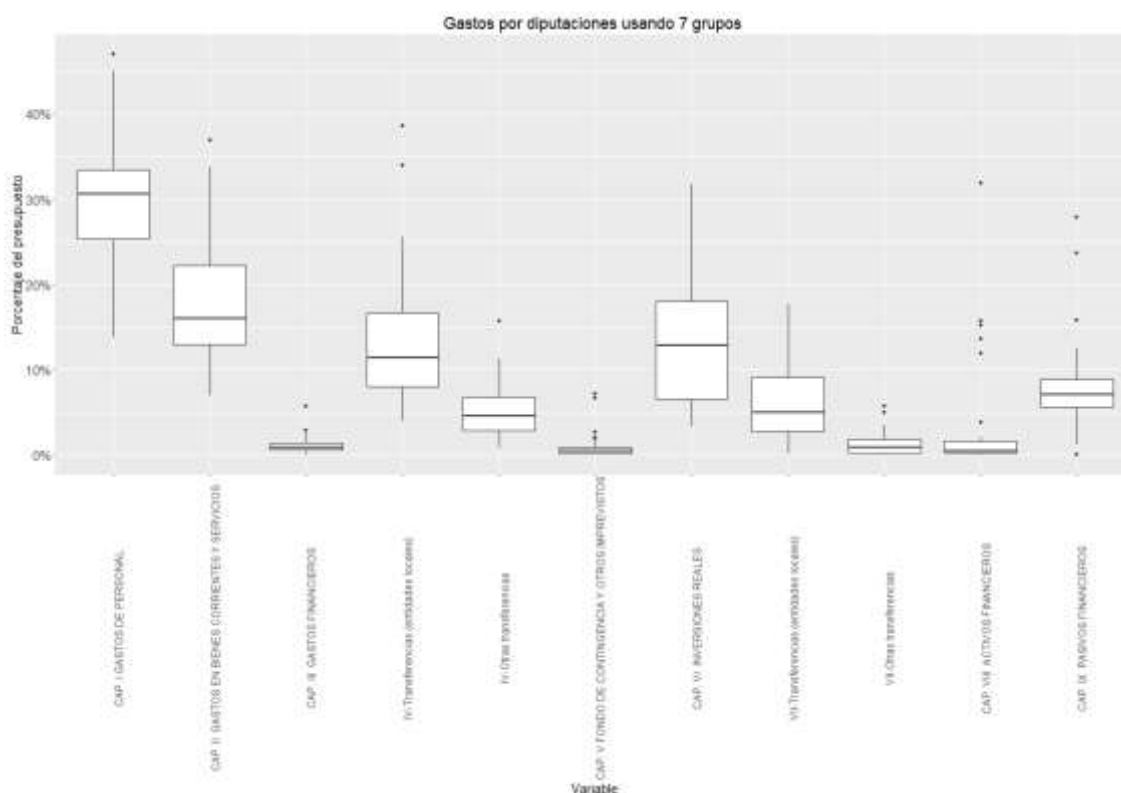


En el análisis de grupos el valor que se utiliza para cada una de las partidas de la lista es el porcentaje de gasto respecto al presupuesto total de cada Diputación. Dado que son variables homogéneas no ha sido necesario el escalado.

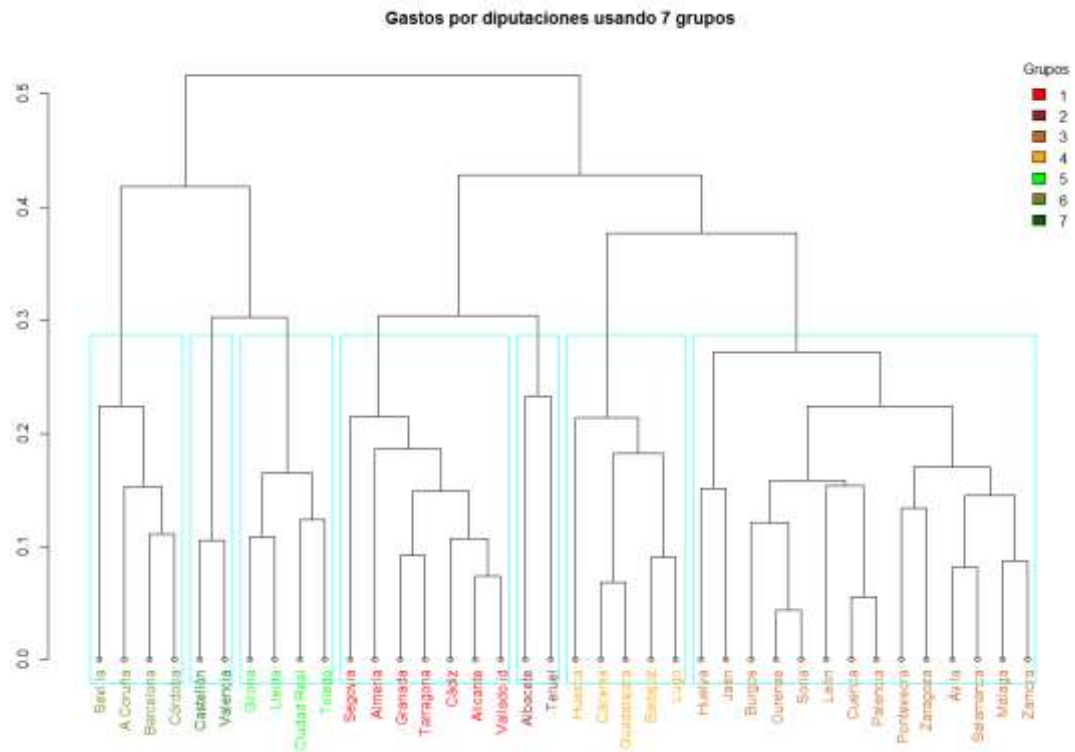
Número de segmentos: 7

Método de cálculo: completo (distancia entre clústeres es la máxima distancia entre sus miembros).

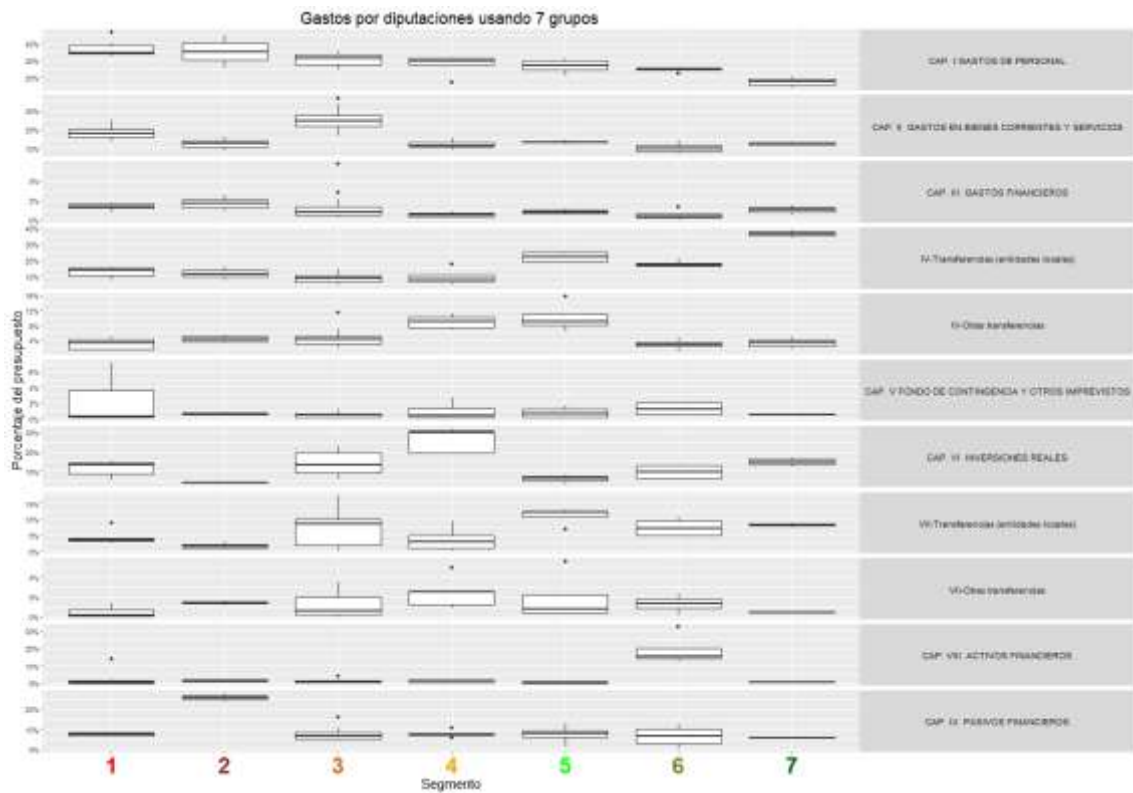
La distribución de las variables es la siguiente:



El dendrograma resultante del análisis así como los grupos seleccionados es el siguiente:



La distribución de las variables por grupos es la siguiente:



Para la tipología de las fuentes de financiación (en base a las cuentas de ingresos del presupuesto económico)

En este caso se han seleccionado los capítulos de ingresos de primer nivel, excepto en el caso del capítulo IV-TRANSFERENCIAS CORRIENTES, que se ha desglosado en sus artículos, dado su relevancia para el análisis²⁷:

- CAP. I IMPUESTOS DIRECTOS
- CAP. II IMPUESTOS INDIRECTOS
- CAP. III TASAS Y OTROS INGRESOS
- IV-De la Administración del Estado
- IV-De Comunidades Autónomas
- IV-De Entidades Locales
- V-Otras transferencias
- CAP. V INGRESOS PATRIMONIALES
- CAP. VI ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES
- CAP. VII TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
- CAP. VIII ACTIVOS FINANCIEROS
- CAP. IX PASIVOS FINANCIEROS

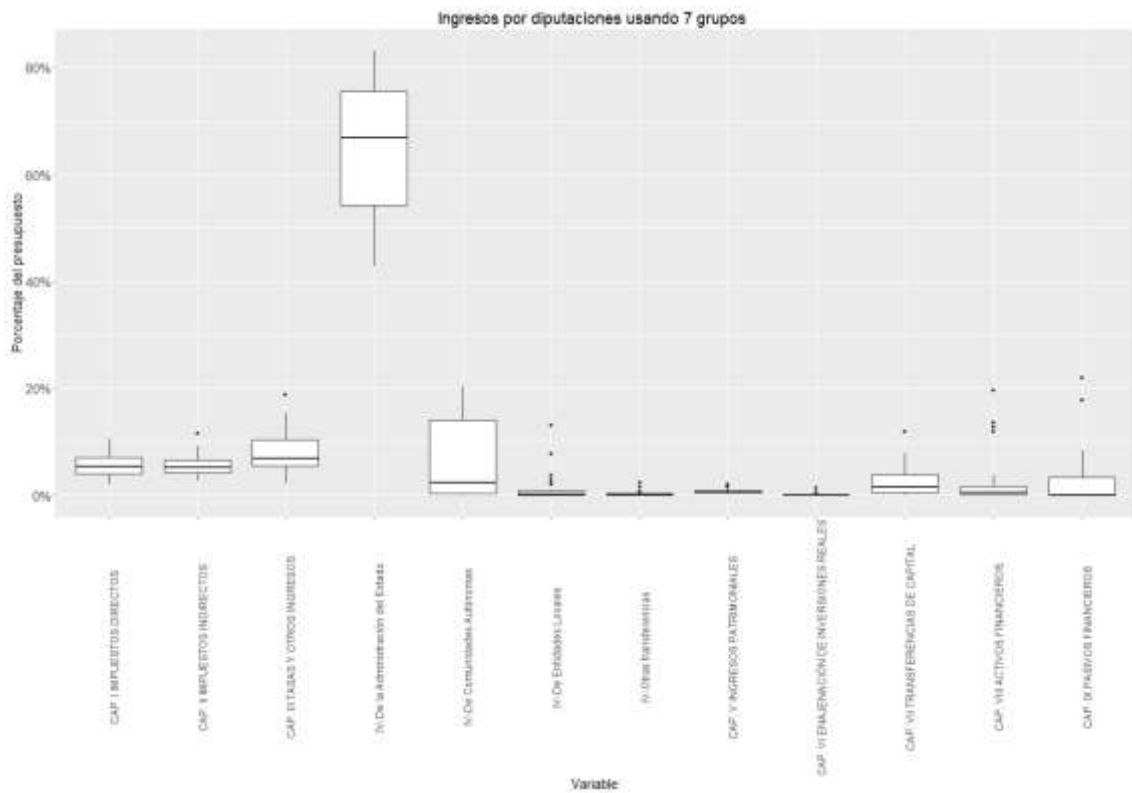
El valor que se utiliza para cada una de ellas es el porcentaje de gasto respecto al presupuesto de cada Diputación. Dado que son variables homogéneas no ha sido necesario el escalado.

Número de segmentos: 7

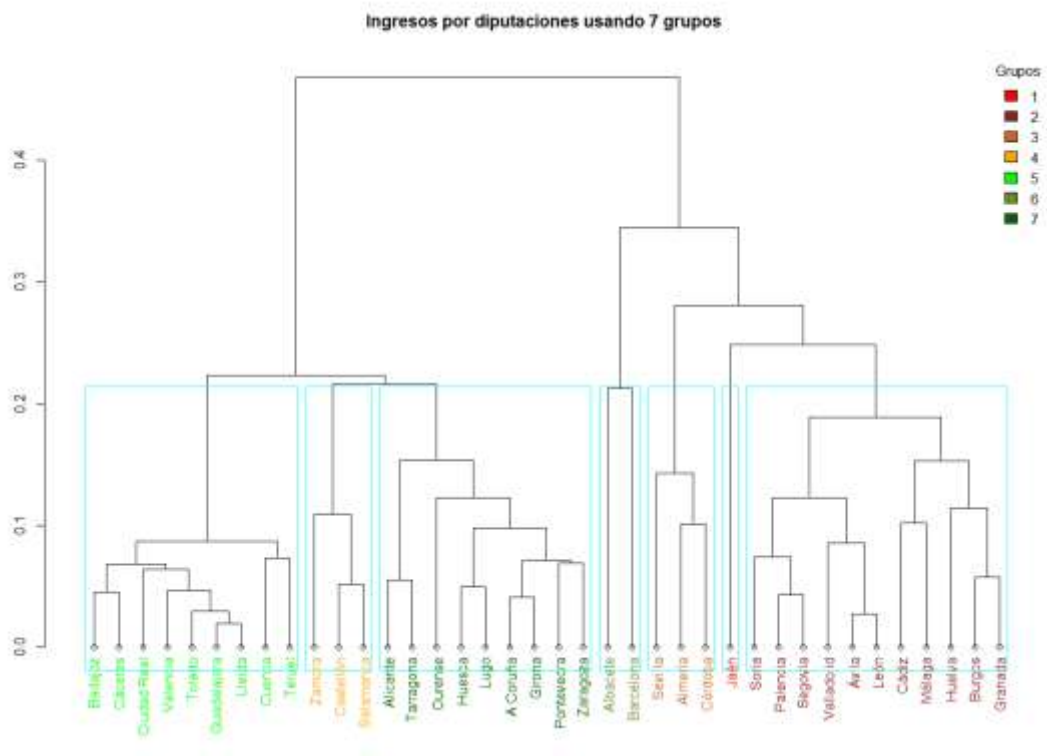
Método de cálculo: completo (distancia entre clústeres es la máxima distancia entre sus miembros).

La distribución de las variables es la siguiente:

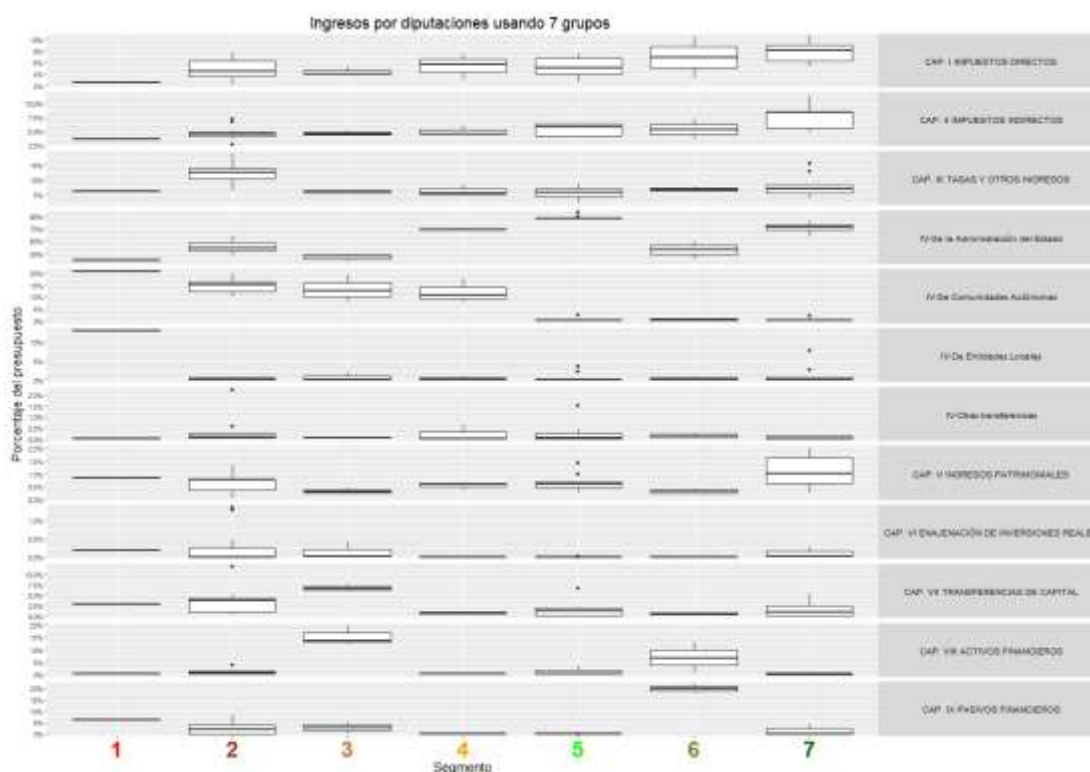
²⁷ Se han agrupado bajo el concepto de “Otras Transferencias” los siguientes artículos: “ De Empresas Privadas”, “ De Familias e Instituciones sin fines de lucro”, “De la Seguridad Social” y “Del Exterior”



El dendrograma resultante del análisis así como los grupos seleccionados es el siguiente:



La distribución de las variables por grupos es la siguiente:



Herramientas

Como herramienta de análisis se ha utilizado el entorno de programación R²⁸ y las siguientes librerías:

- cluster²⁹
- ggplot2³⁰
- gridExtra³¹
- plyr³²
- reshape³³
- scales³⁴

²⁸R Core Team (2015). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <http://www.R-project.org/>

²⁹Maechler, M., Rousseeuw, P., Struyf, A., Hubert, M., Hornik, K. (2015). cluster: Cluster Analysis Basics and Extensions. R package version 2.0.1

³⁰H. Wickham. ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis. Springer-Verlag New York, 2009

³¹Baptiste Auguie (2015). gridExtra: Miscellaneous Functions for "Grid" Graphics. R package version 2.0.0. <http://CRAN.R-project.org/package=gridExtra>

³²Hadley Wickham (2011). The Split-Apply-Combine Strategy for Data Analysis. Journal of Statistical Software, 40(1), 1-29. URL <http://www.jstatsoft.org/v40/i01/>

³³H. Wickham. Reshaping data with the reshape package. Journal of Statistical Software, 21(12), 2007.

³⁴Hadley Wickham (2016). scales: Scale Functions for Visualization. R package version 0.4.0. <http://CRAN.R-project.org/package=scales>

- maps³⁵
- maptools³⁶

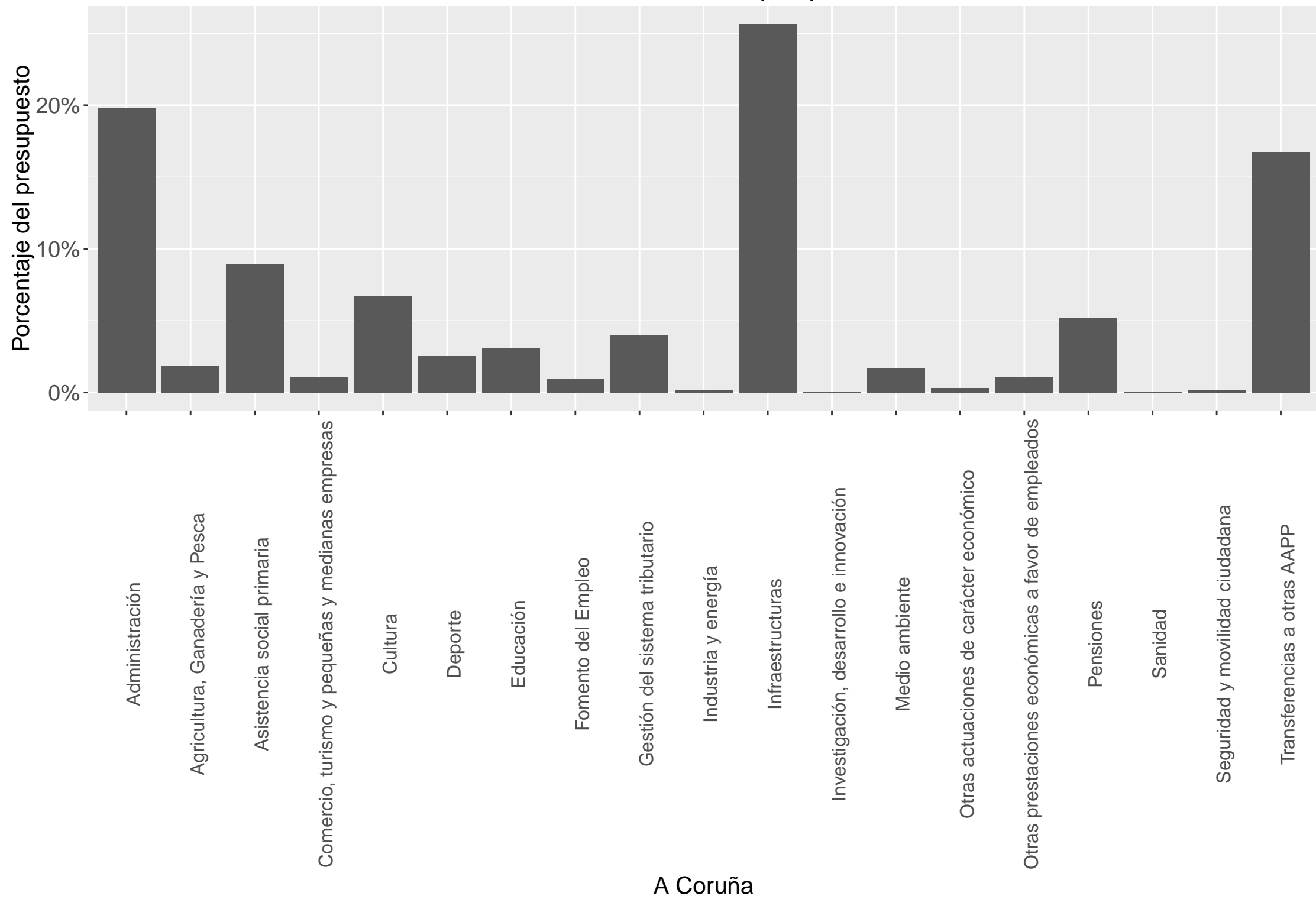
A todos ellos queremos agradecerle su valiosa aportación sin la que este análisis no habría sido posible.

³⁵ Original S code by Richard A. Becker and Allan R. Wilks. R version by Ray Brownrigg. Enhancements by Thomas P Minka <tpminka@media.mit.edu> (2014). maps: DrawGeographicalMaps. R package version 2.3-9. <http://CRAN.R-project.org/package=maps>

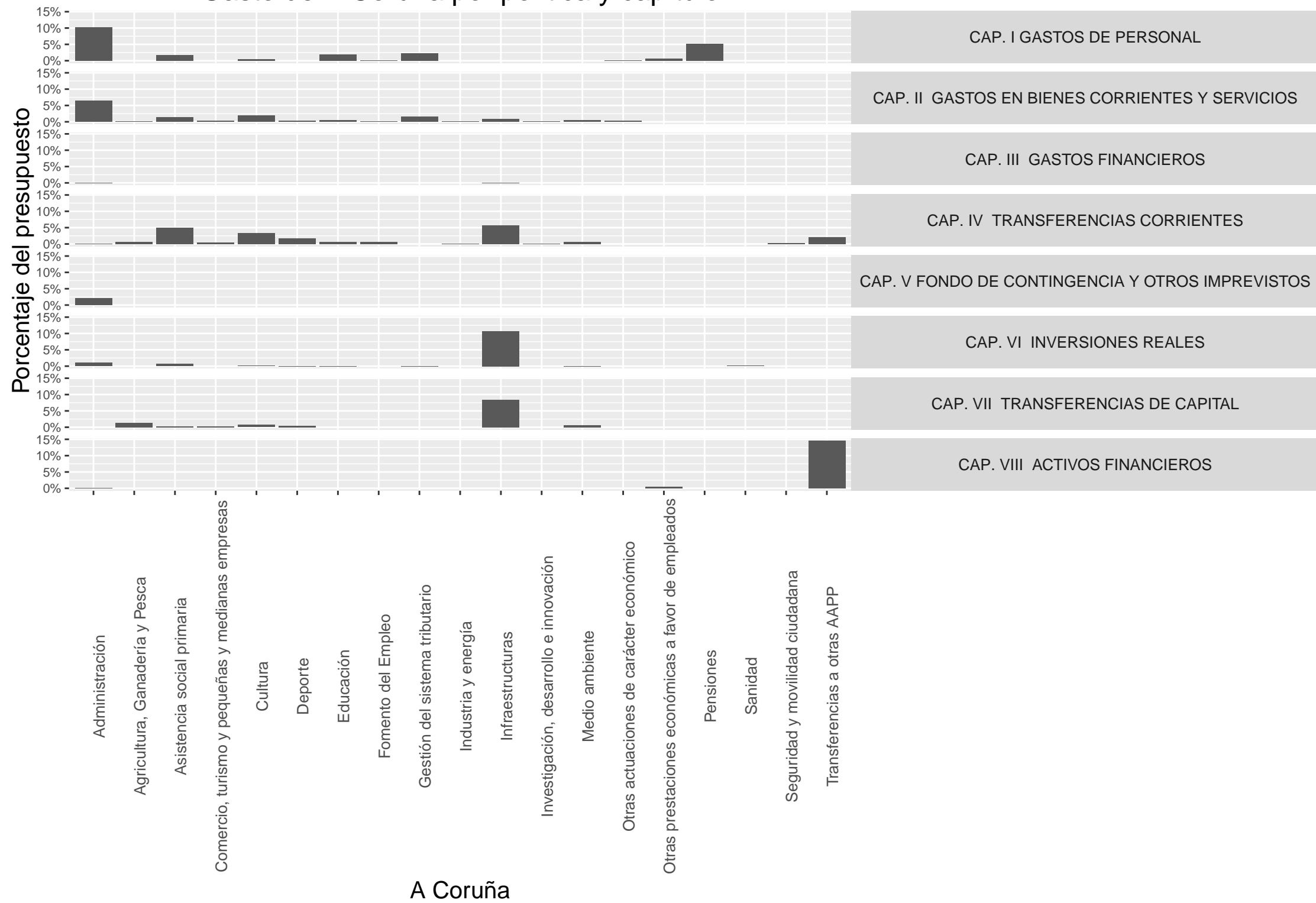
³⁶ Roger Bivand and Nicholas Lewin-Koh (2015). maptools: Tools for Reading and Handling Spatial Objects. R package version 0.8-36. <http://CRAN.R-project.org/package=maptools>

Anexo 4. Análisis detallado por Diputación

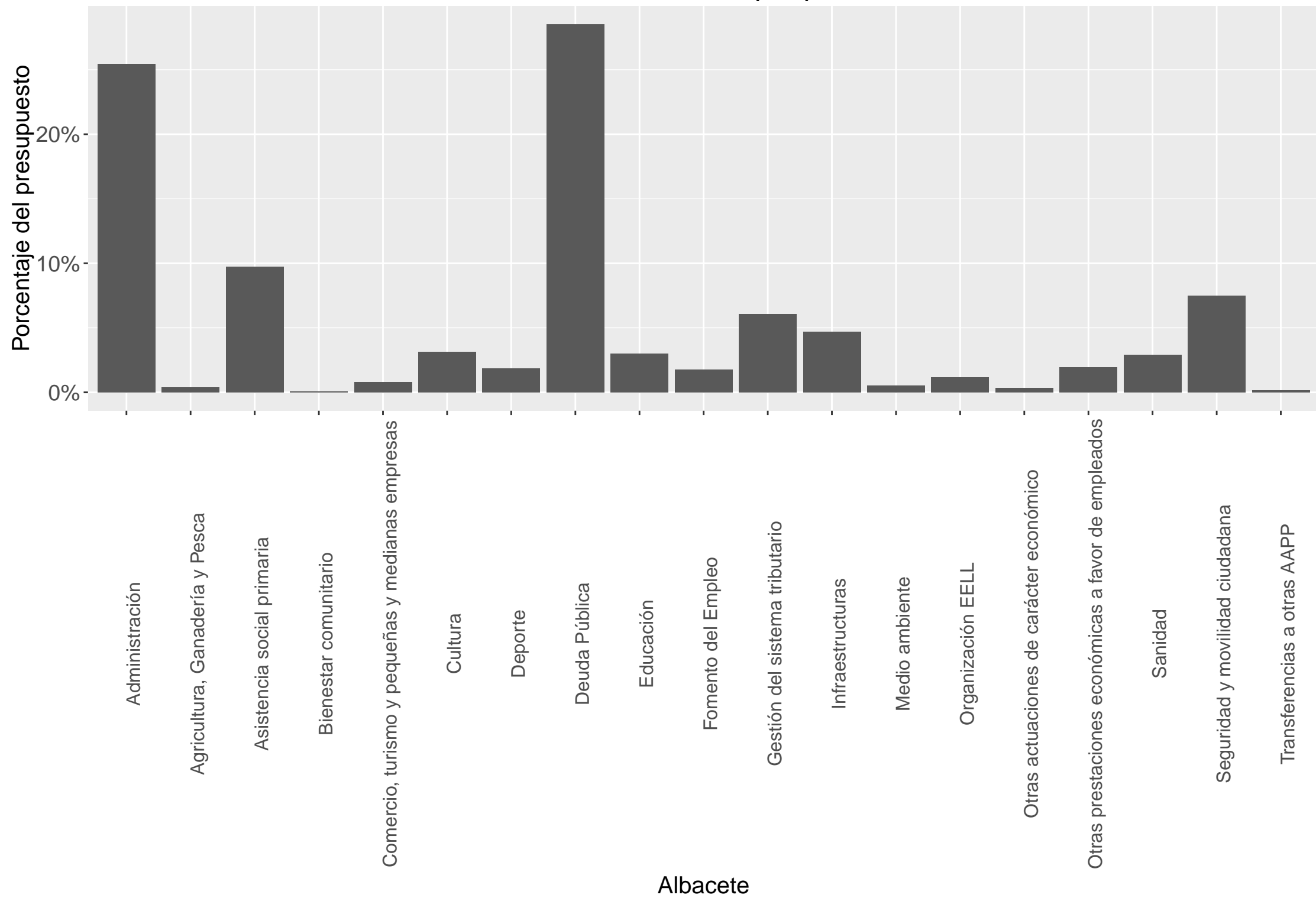
Gasto de A Coruña por política



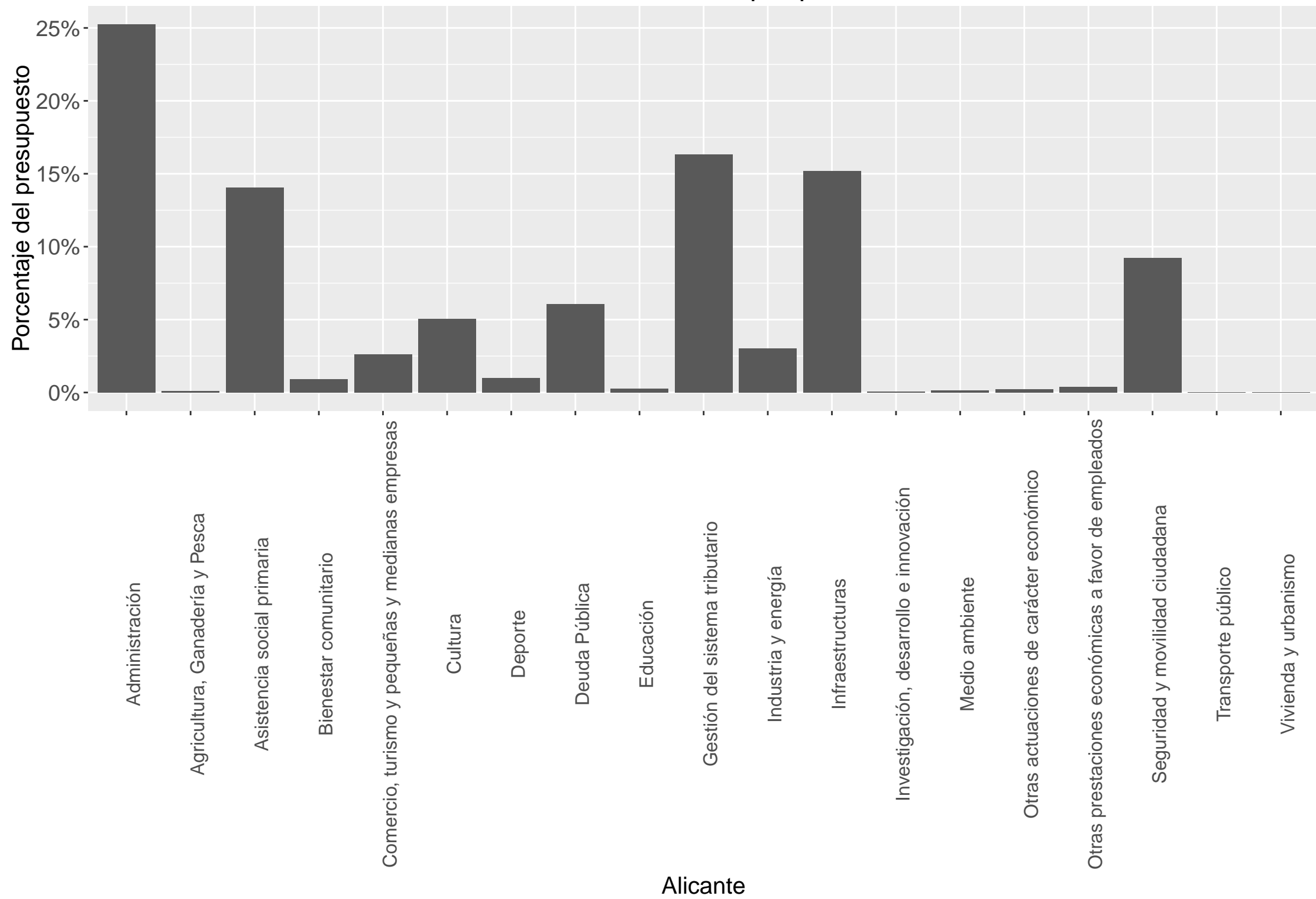
Gasto de A Coruña por política y capítulo



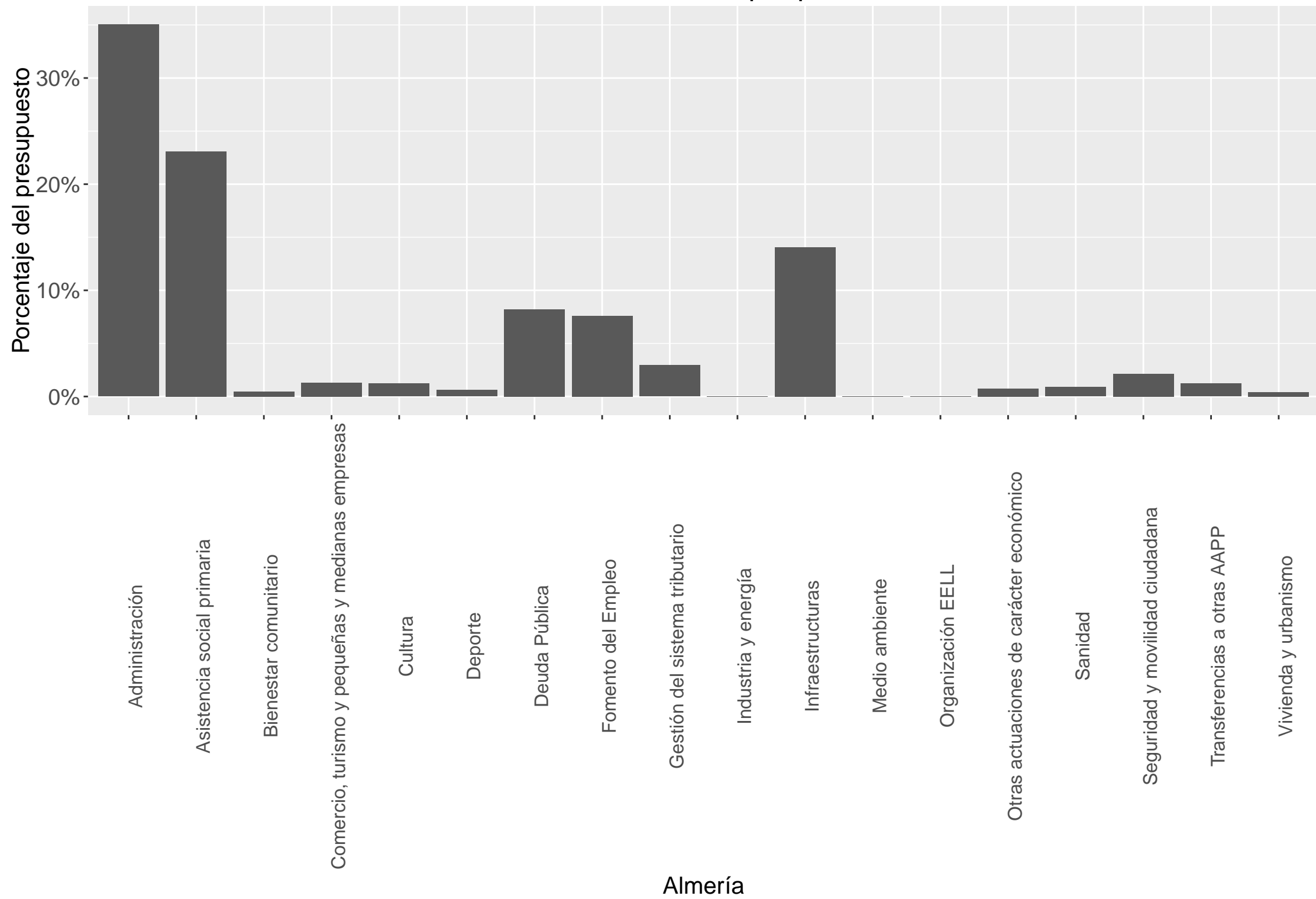
Gasto de Albacete por política



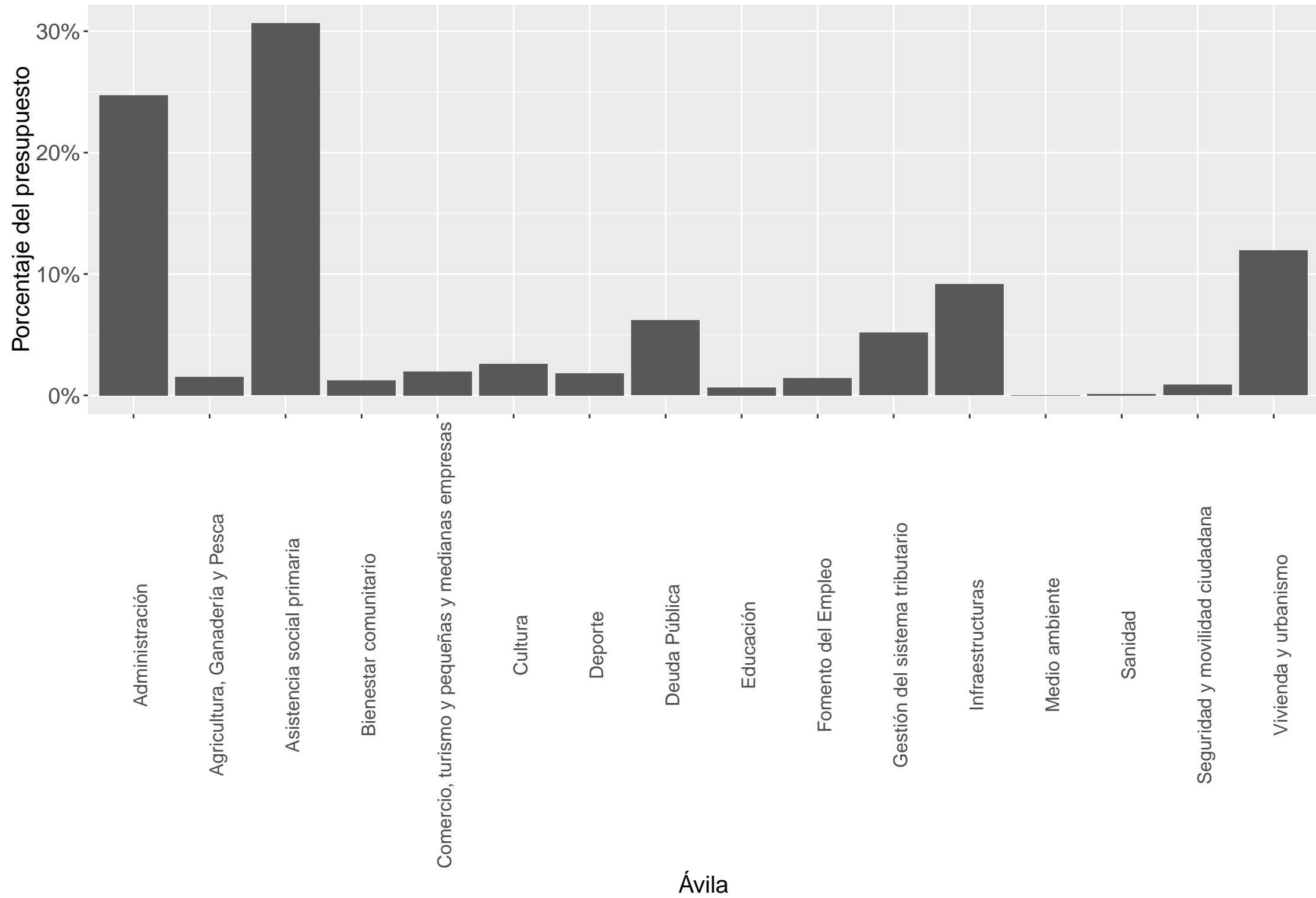
Gasto de Alicante por política



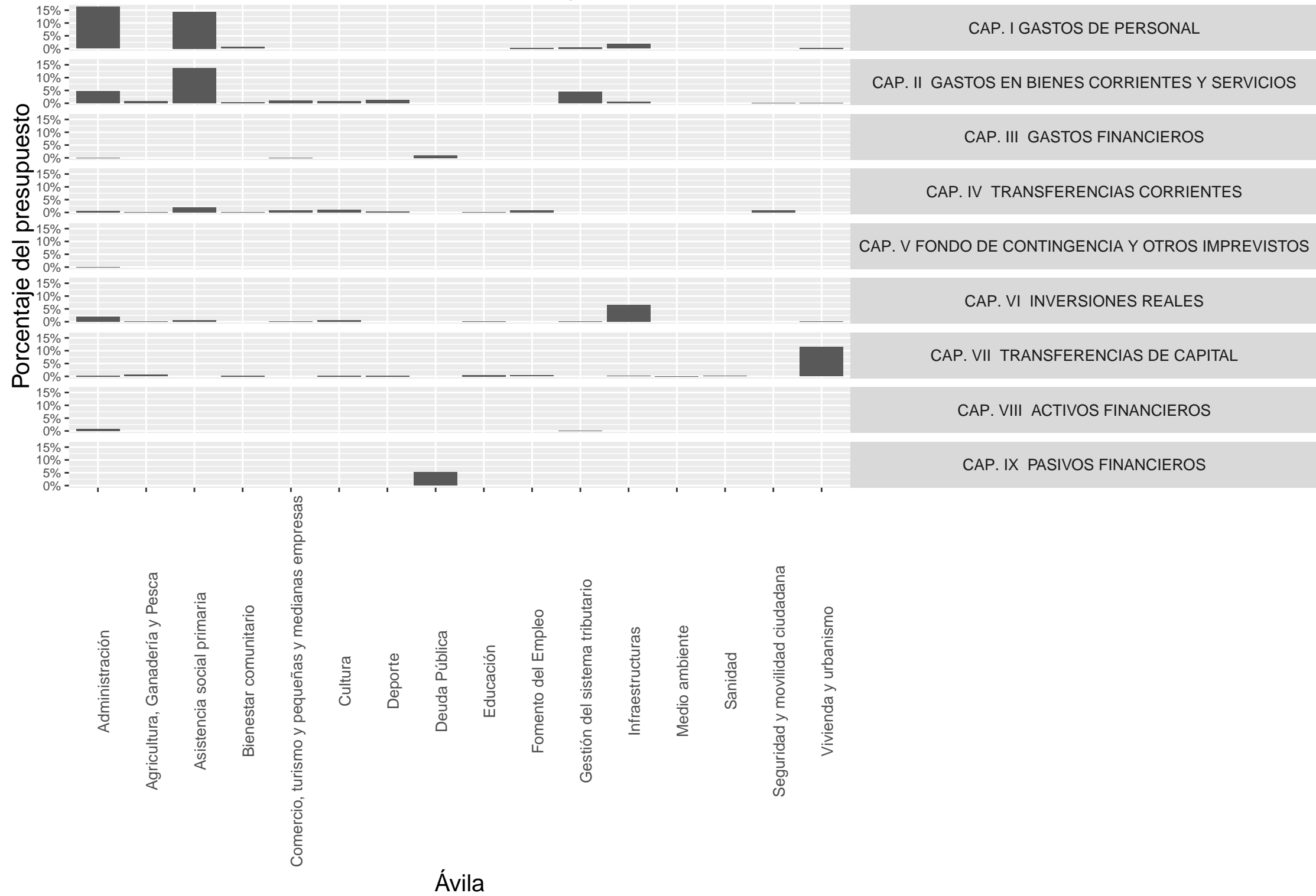
Gasto de Almería por política



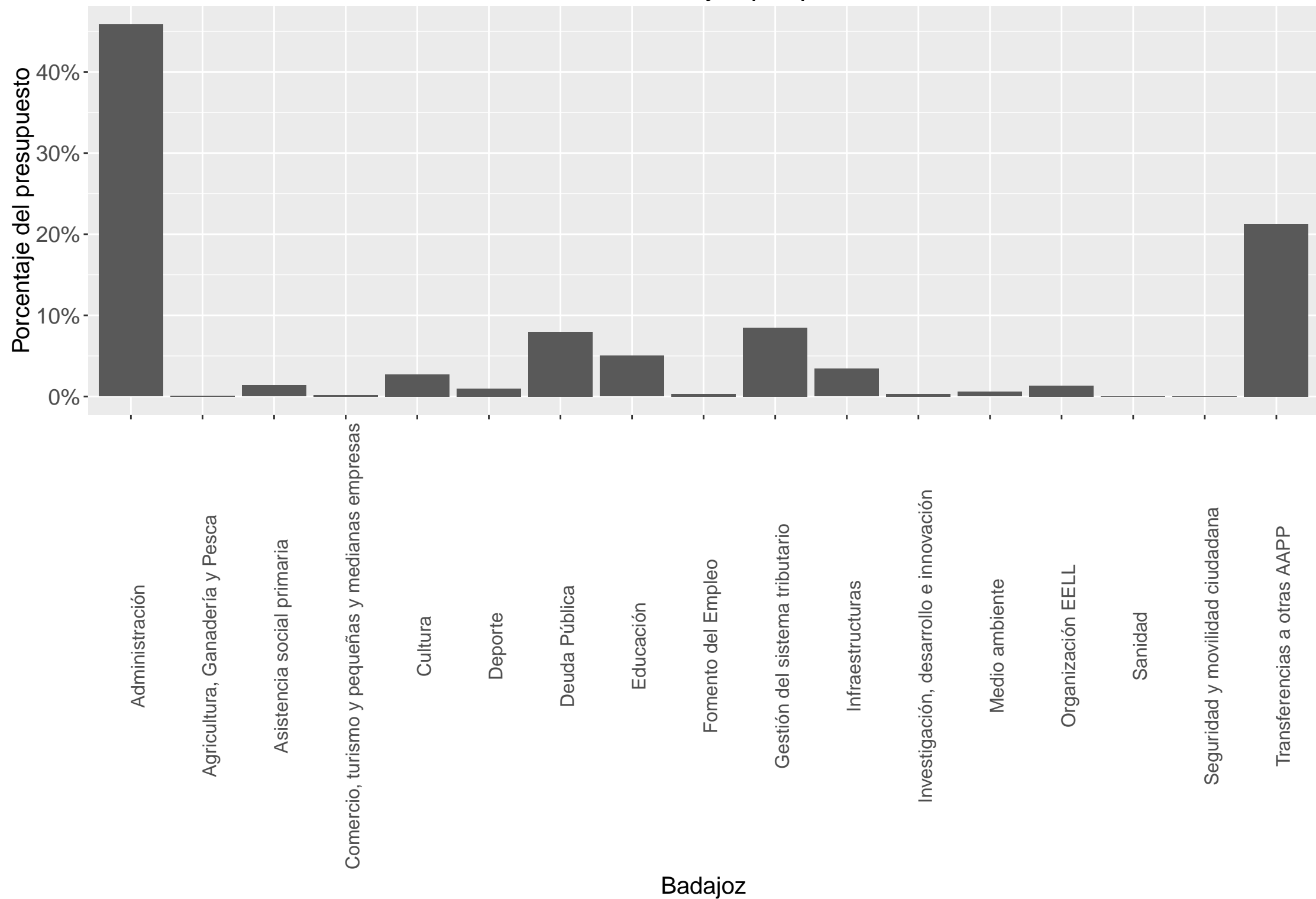
Gasto de Ávila por política



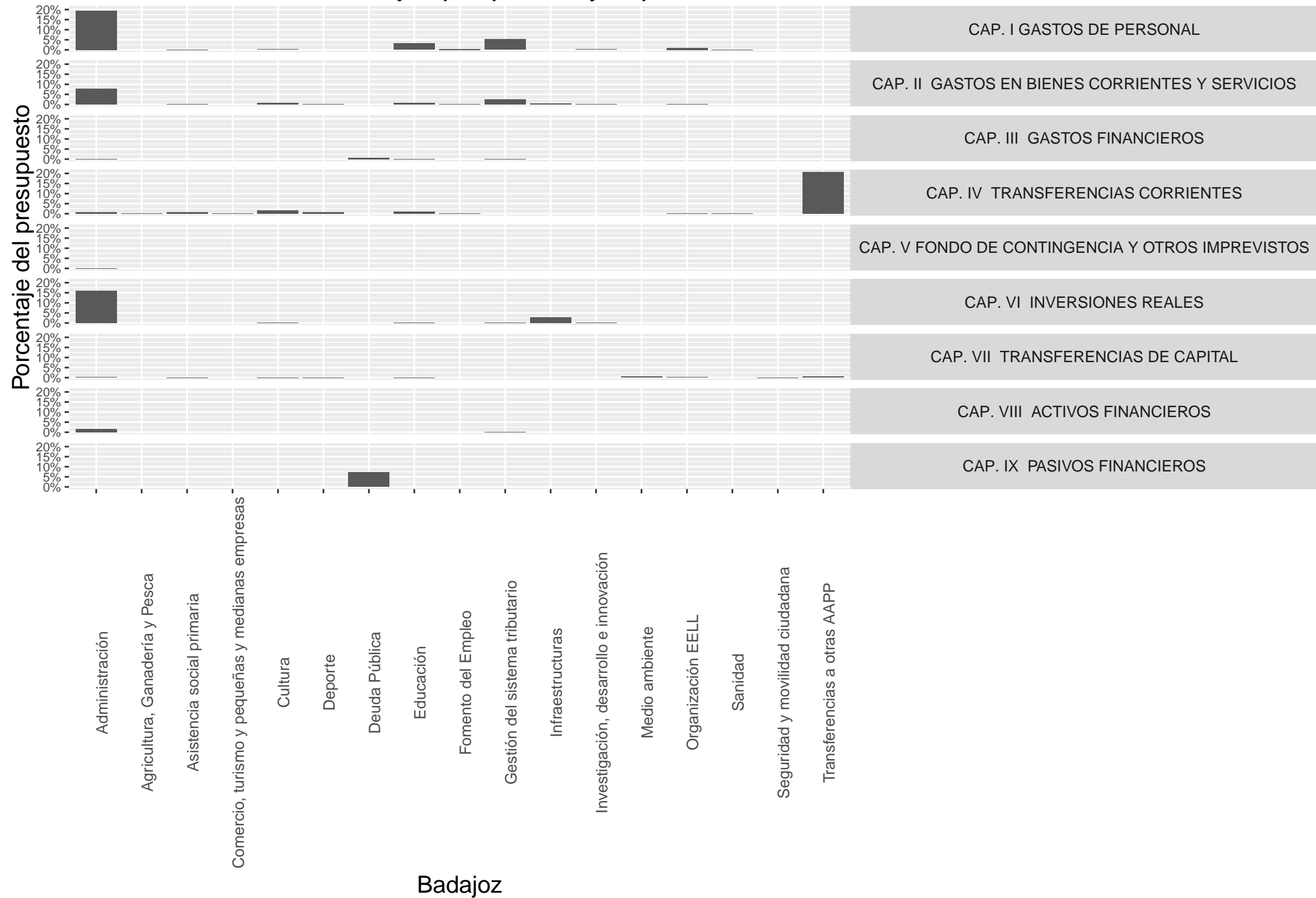
Gasto de Ávila por política y capítulo



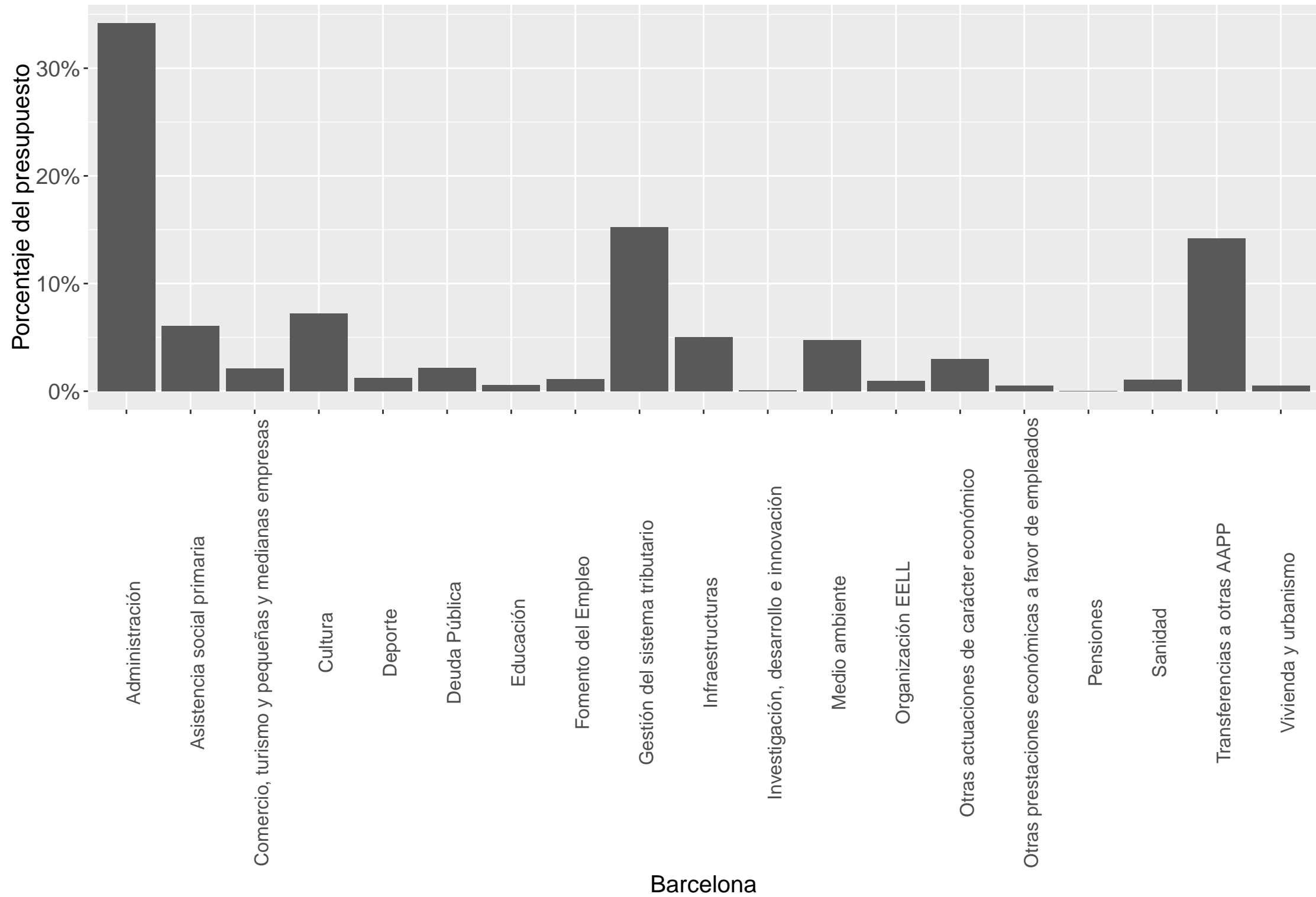
Gasto de Badajoz por política



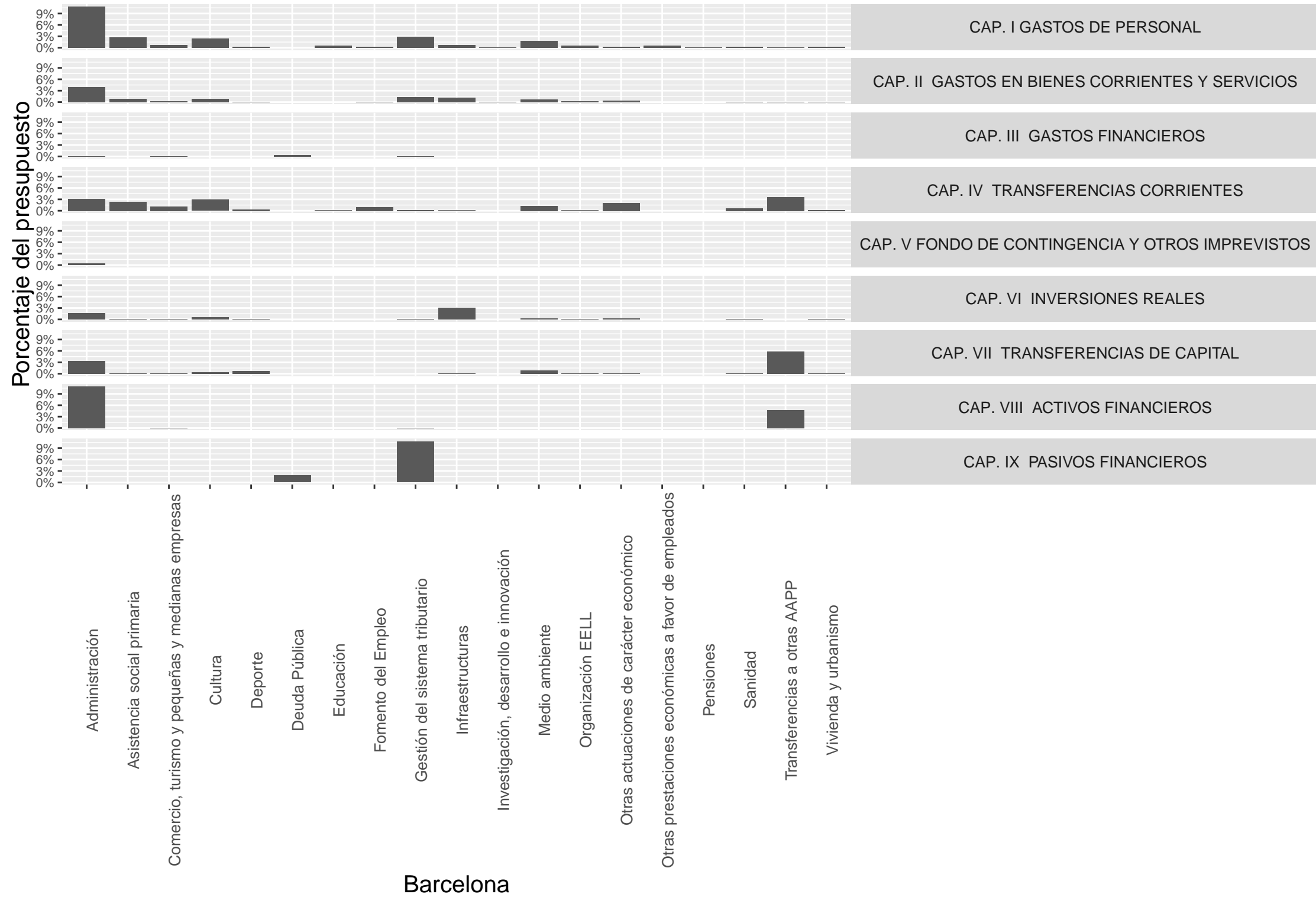
Gasto de Badajoz por política y capítulo



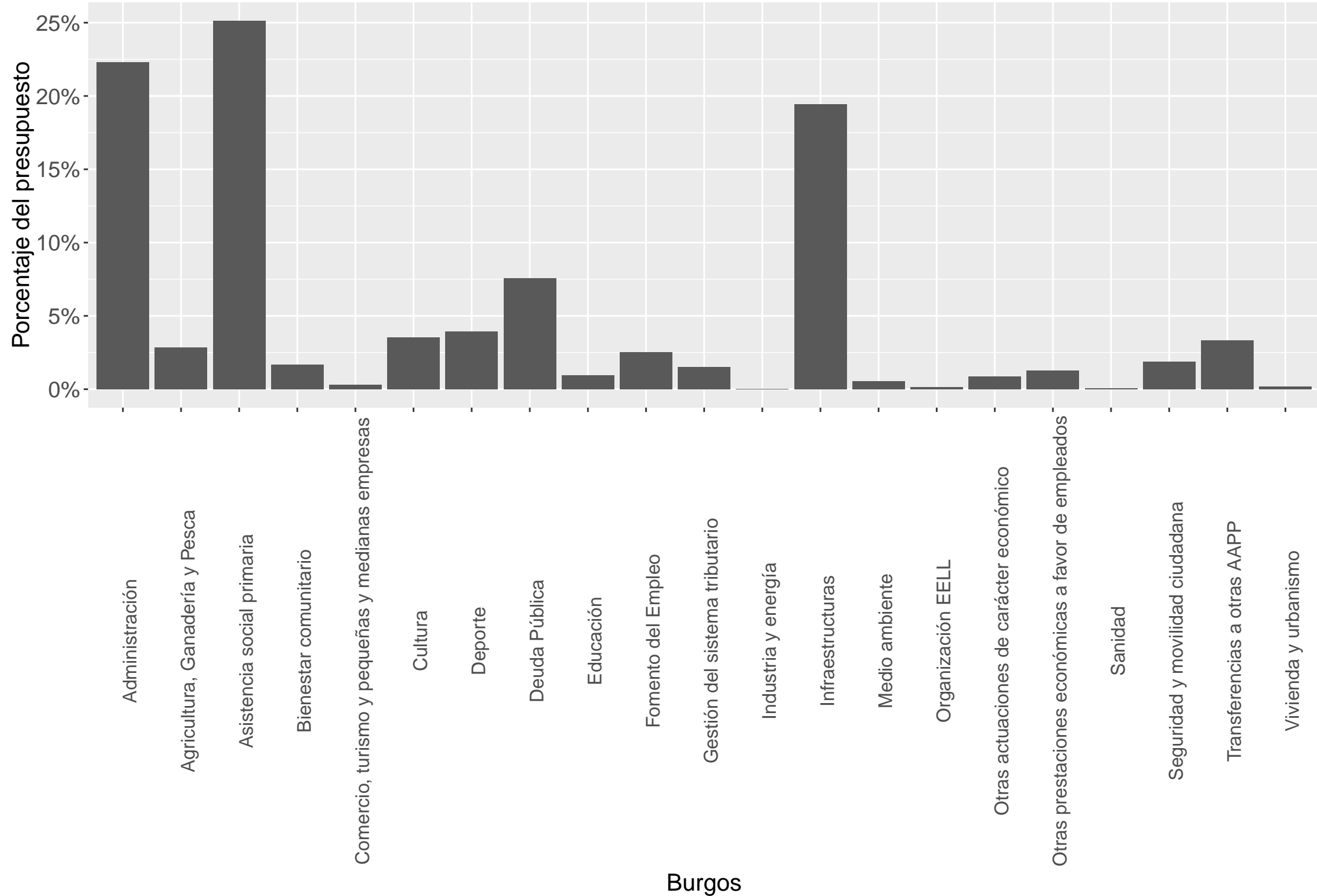
Gasto de Barcelona por política



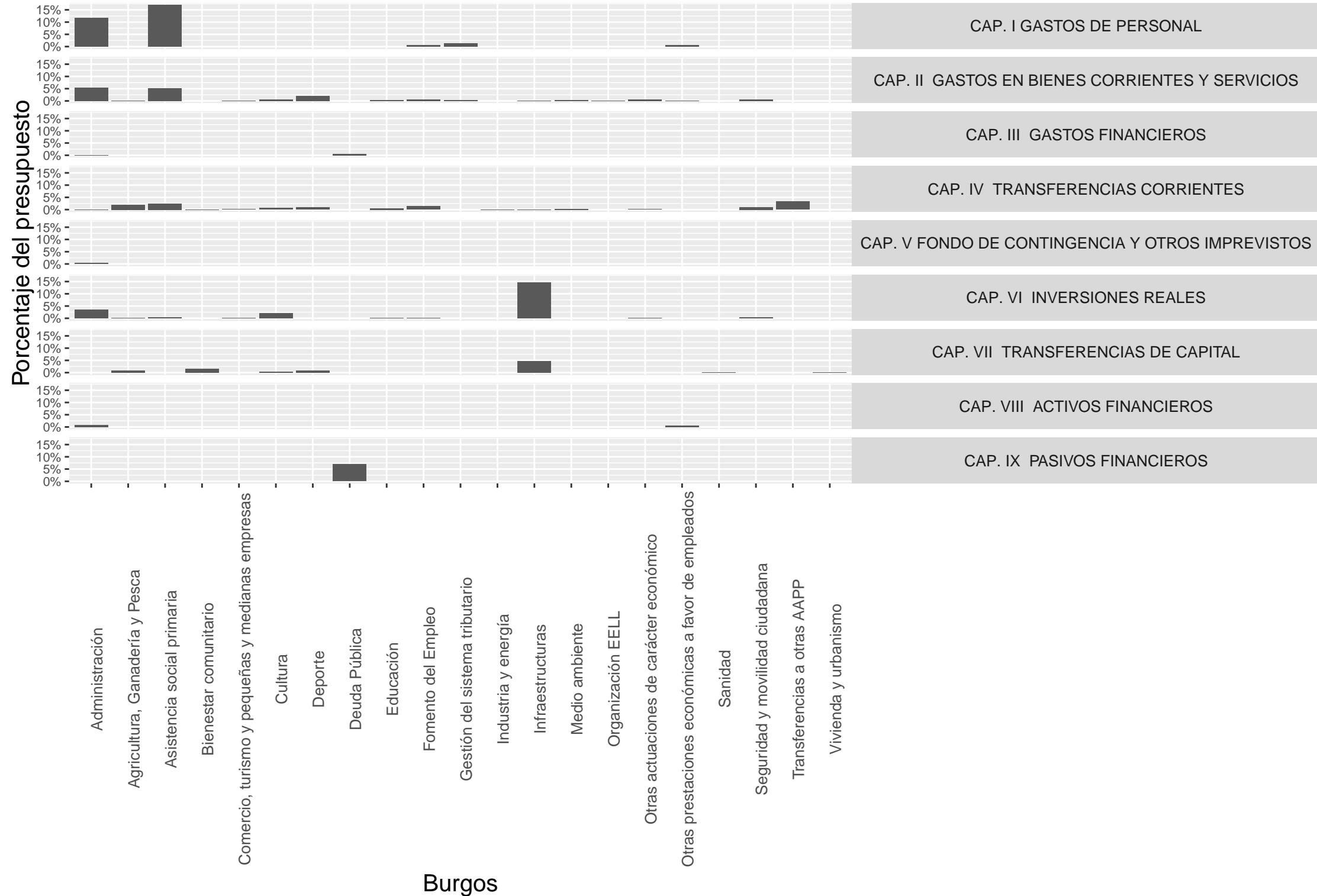
Gasto de Barcelona por política y capítulo



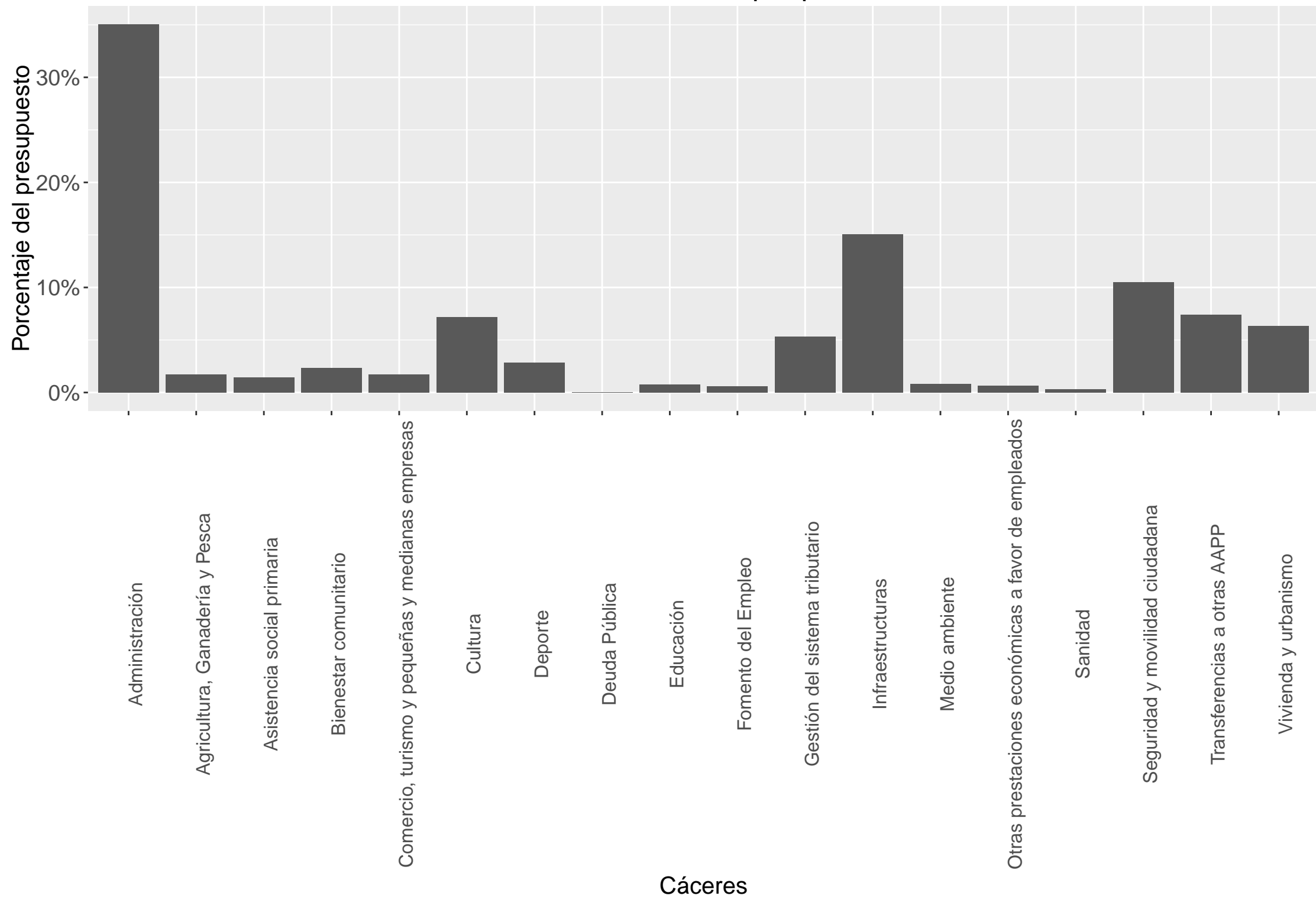
Gasto de Burgos por política



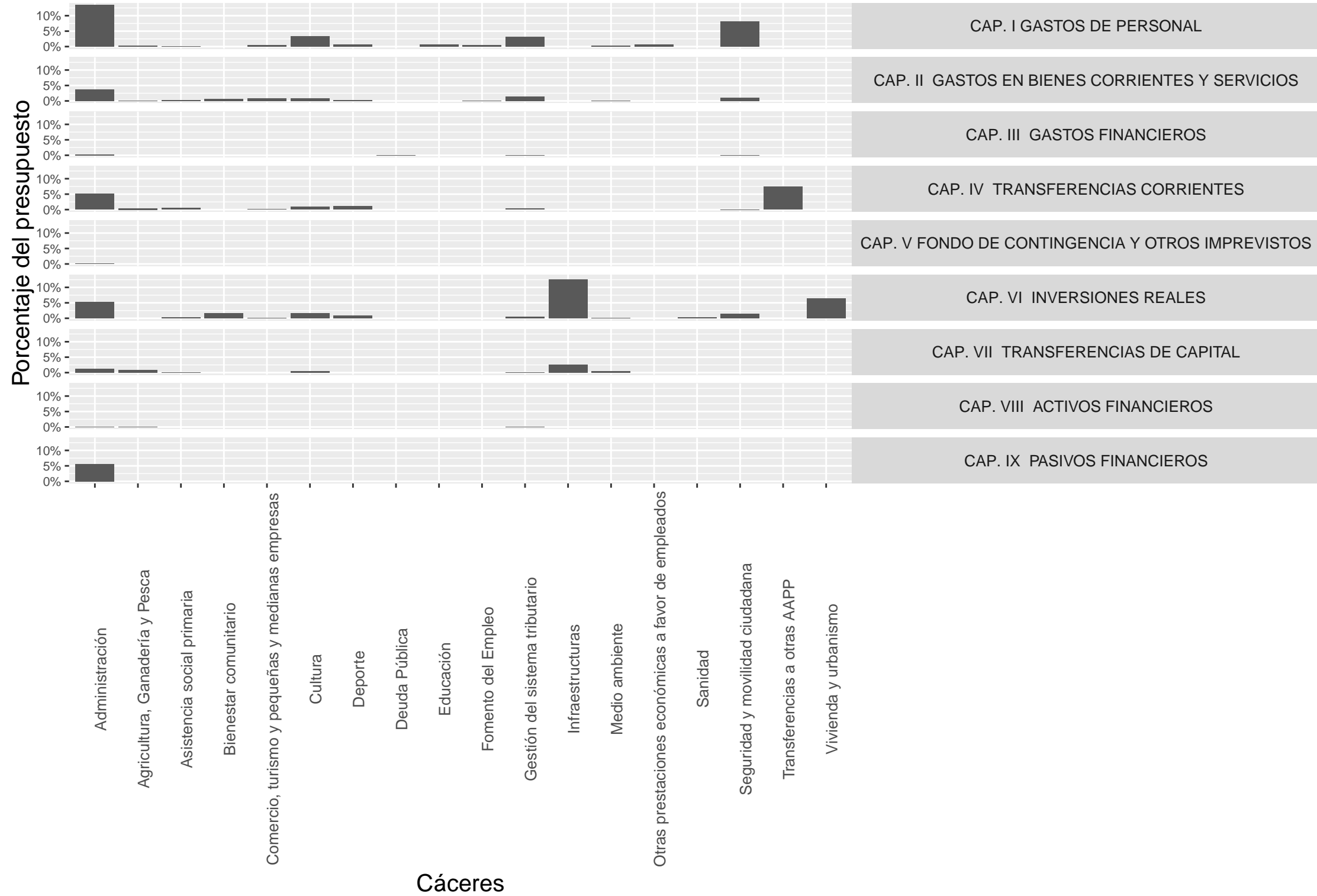
Gasto de Burgos por política y capítulo



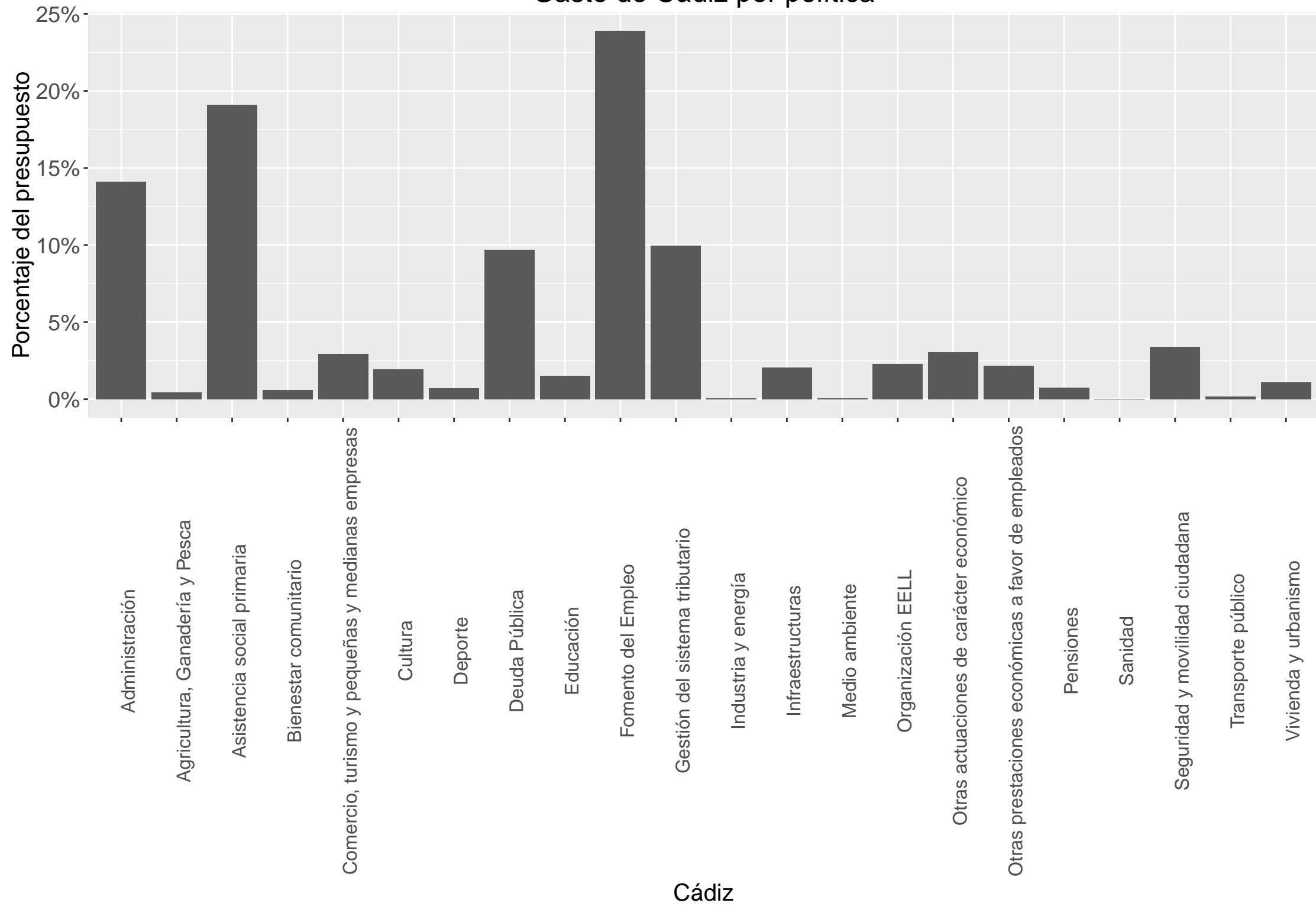
Gasto de Cáceres por política



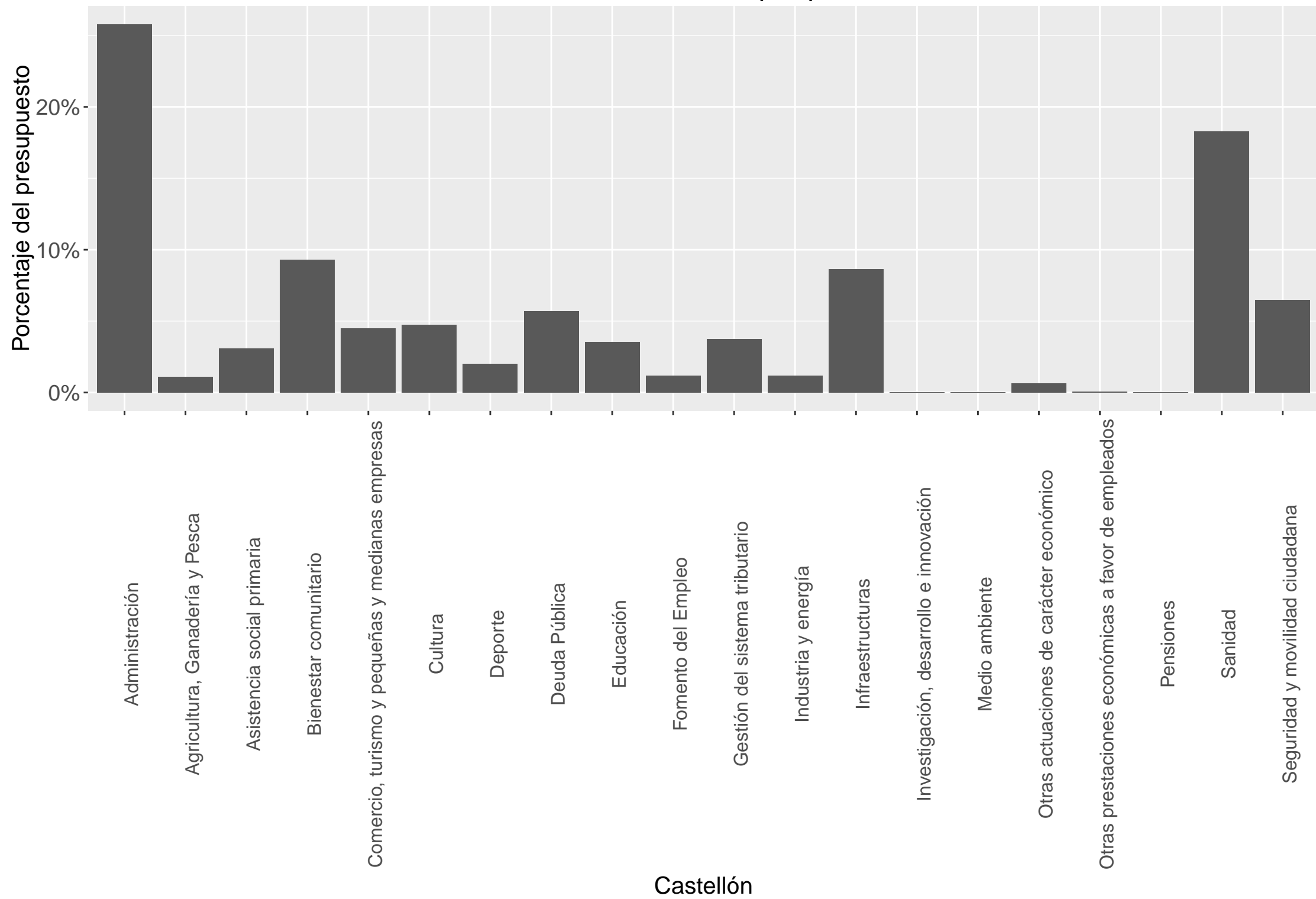
Gasto de Cáceres por política y capítulo



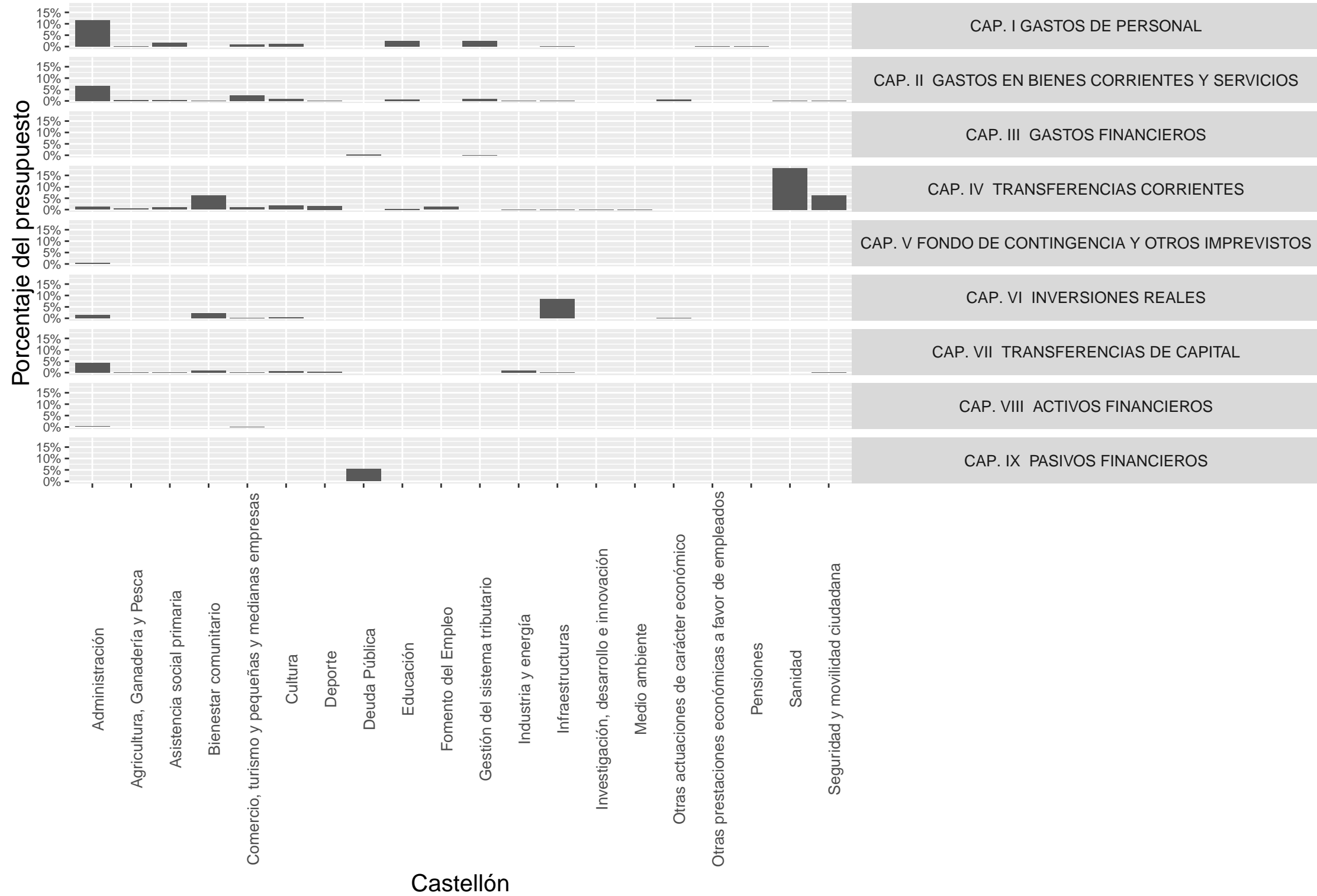
Gasto de Cádiz por política



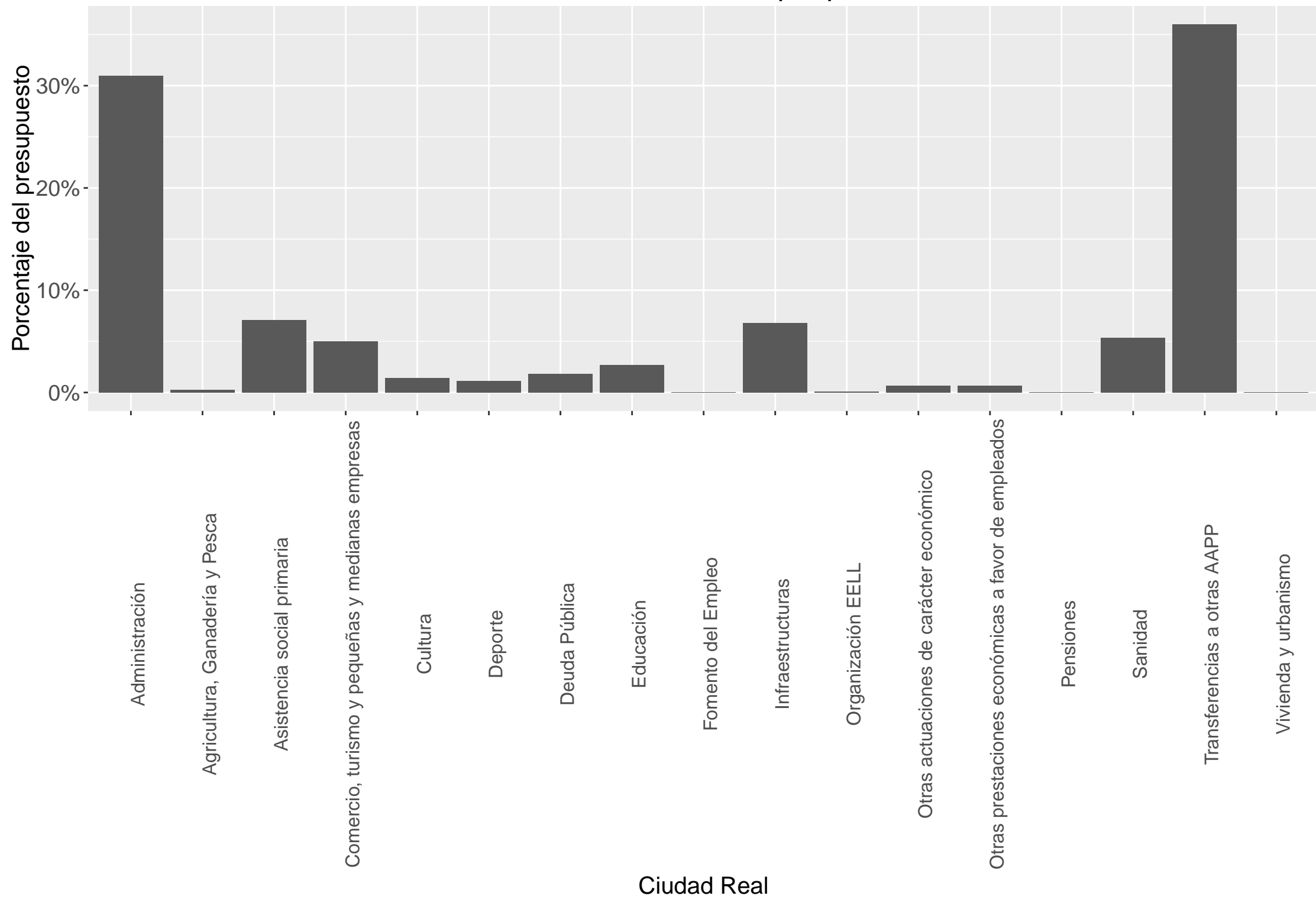
Gasto de Castellón por política



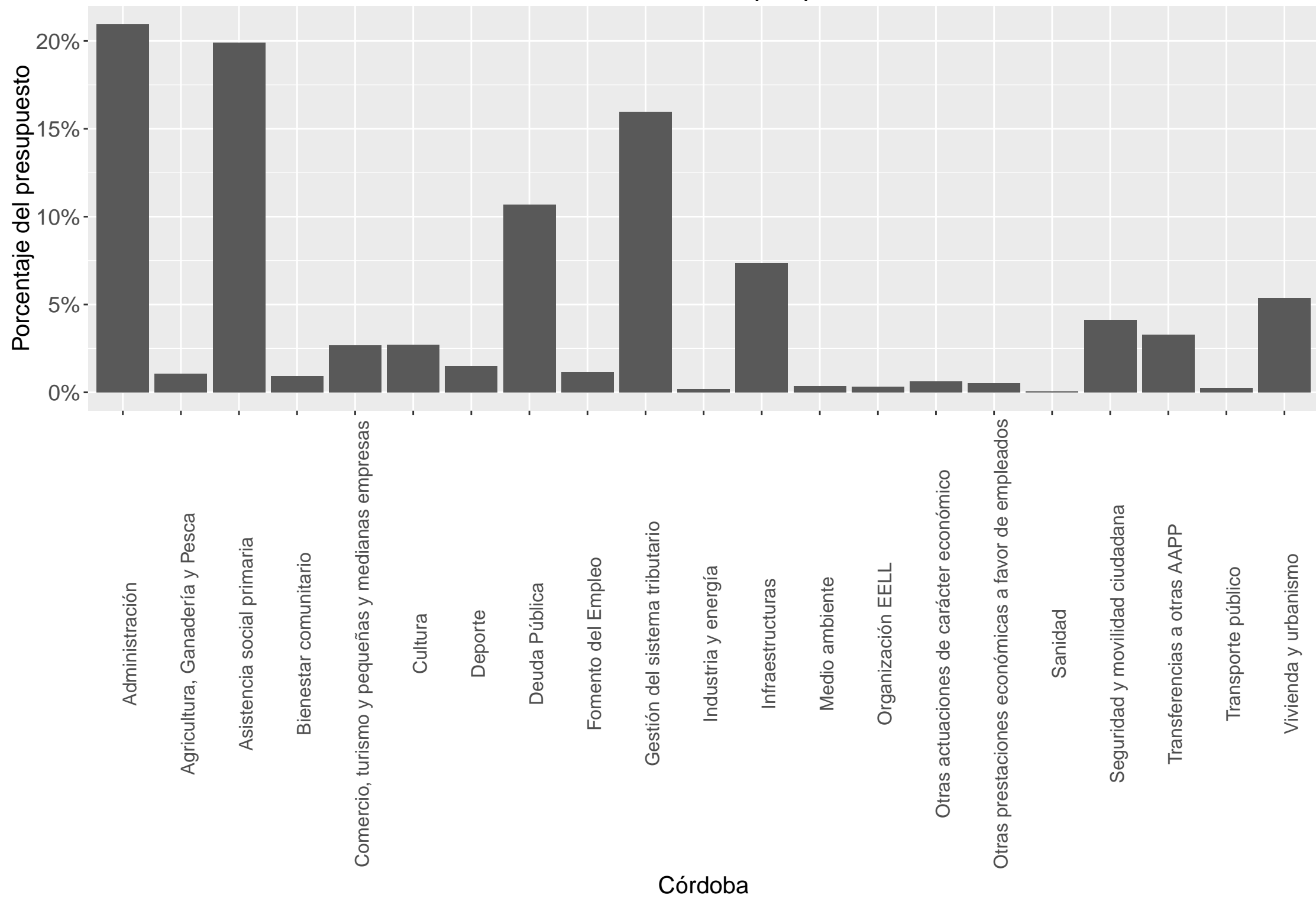
Gasto de Castellón por política y capítulo



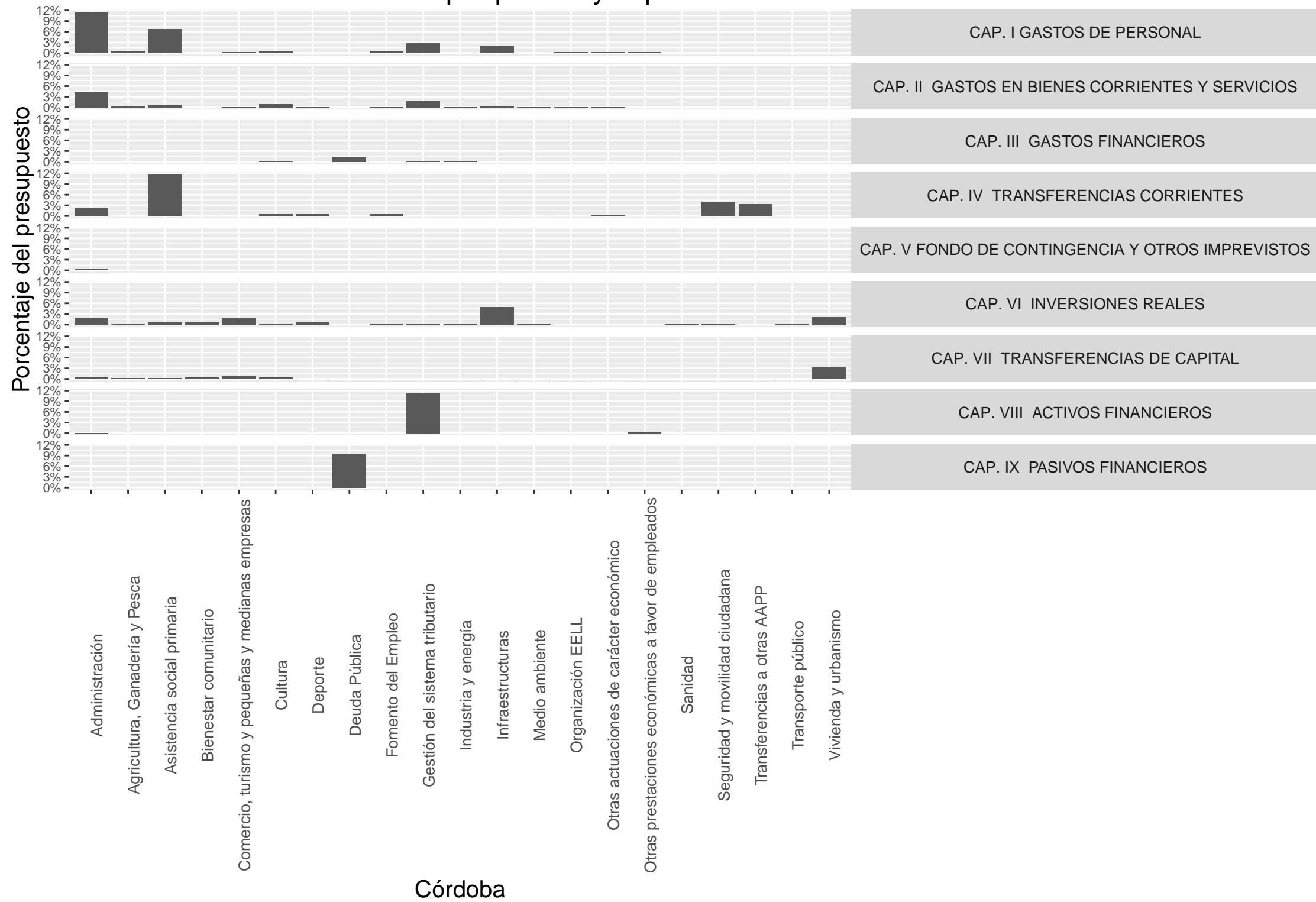
Gasto de Ciudad Real por política



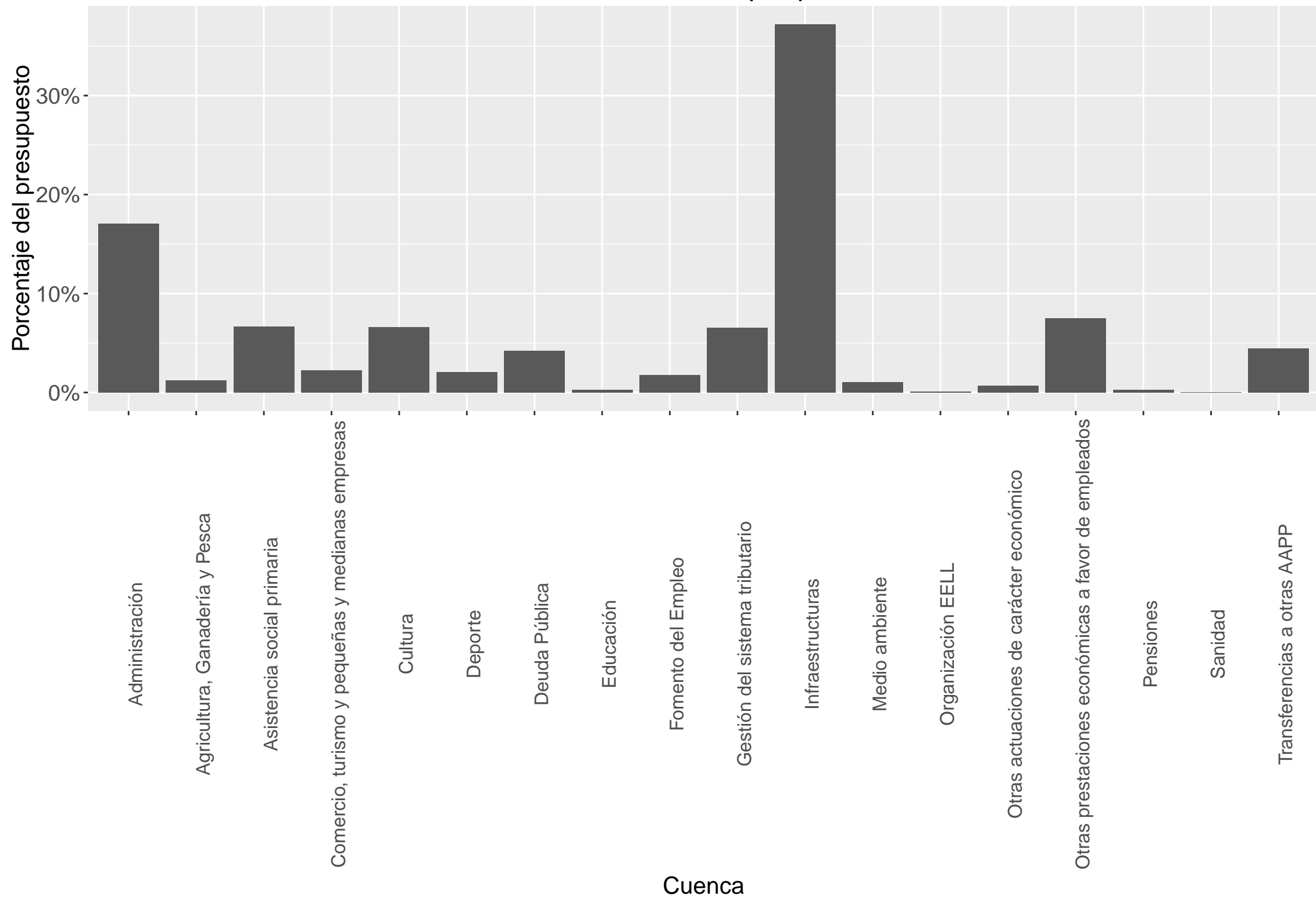
Gasto de Córdoba por política



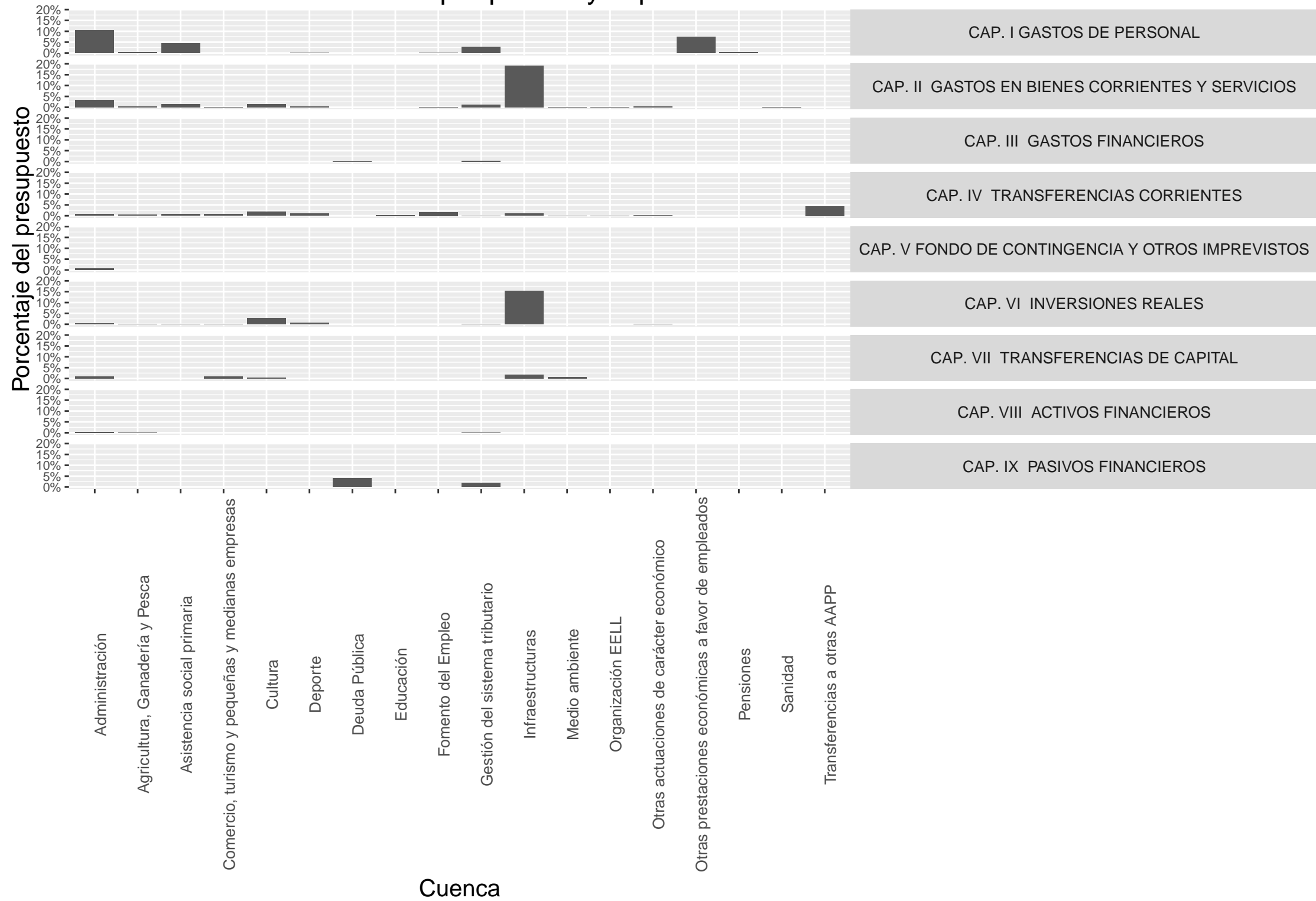
Gasto de Córdoba por política y capítulo



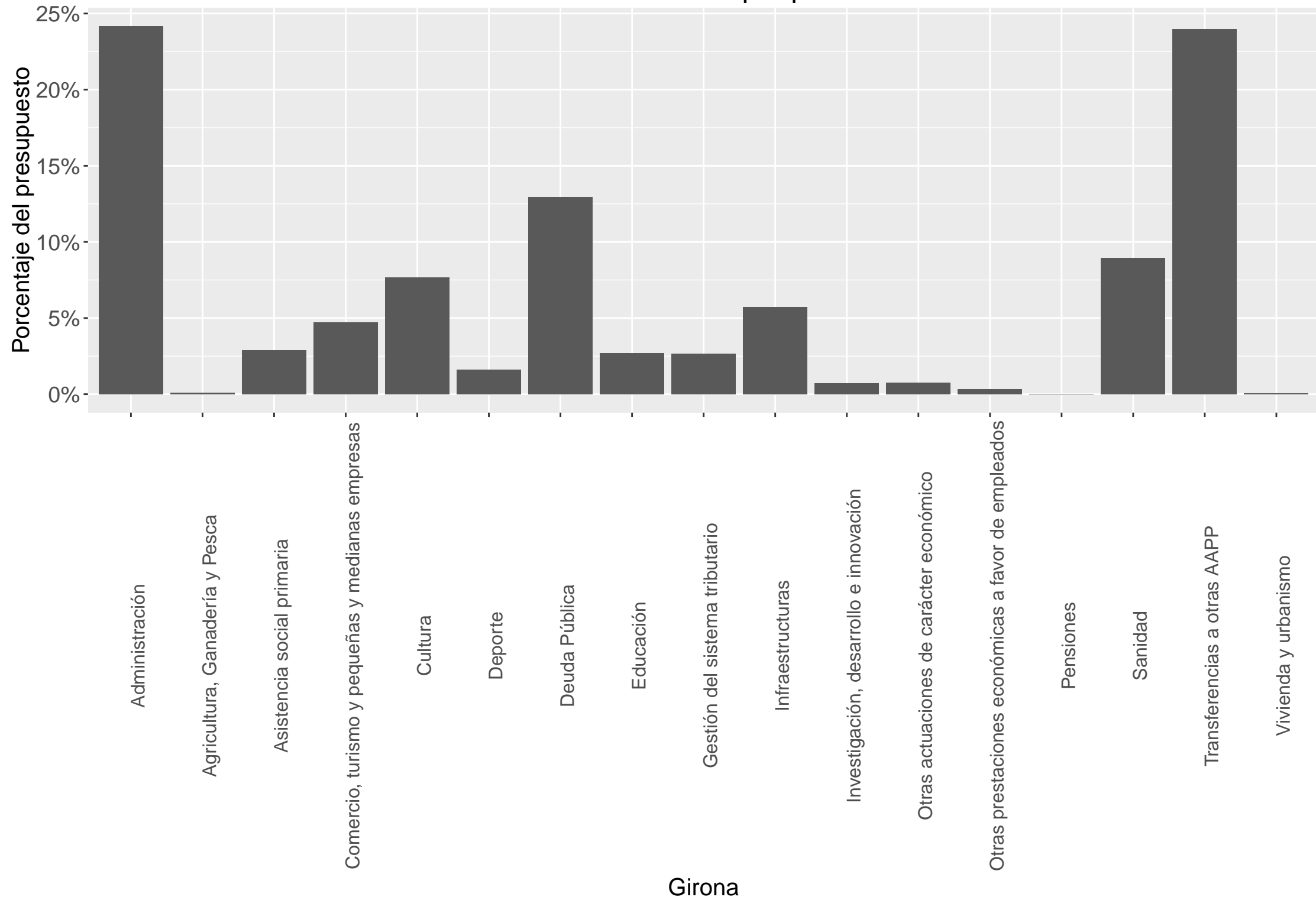
Gasto de Cuenca por política



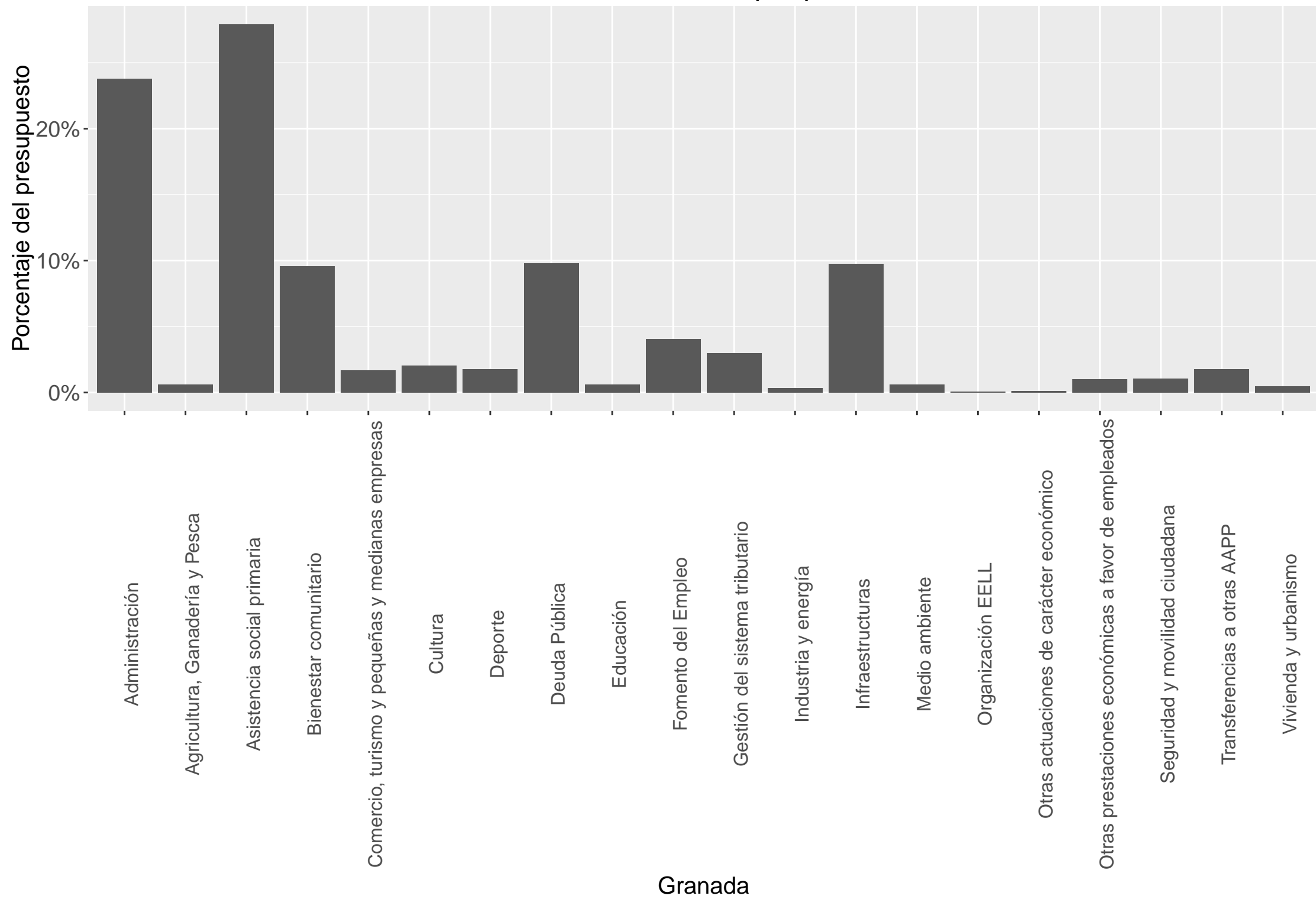
Gasto de Cuenca por política y capítulo



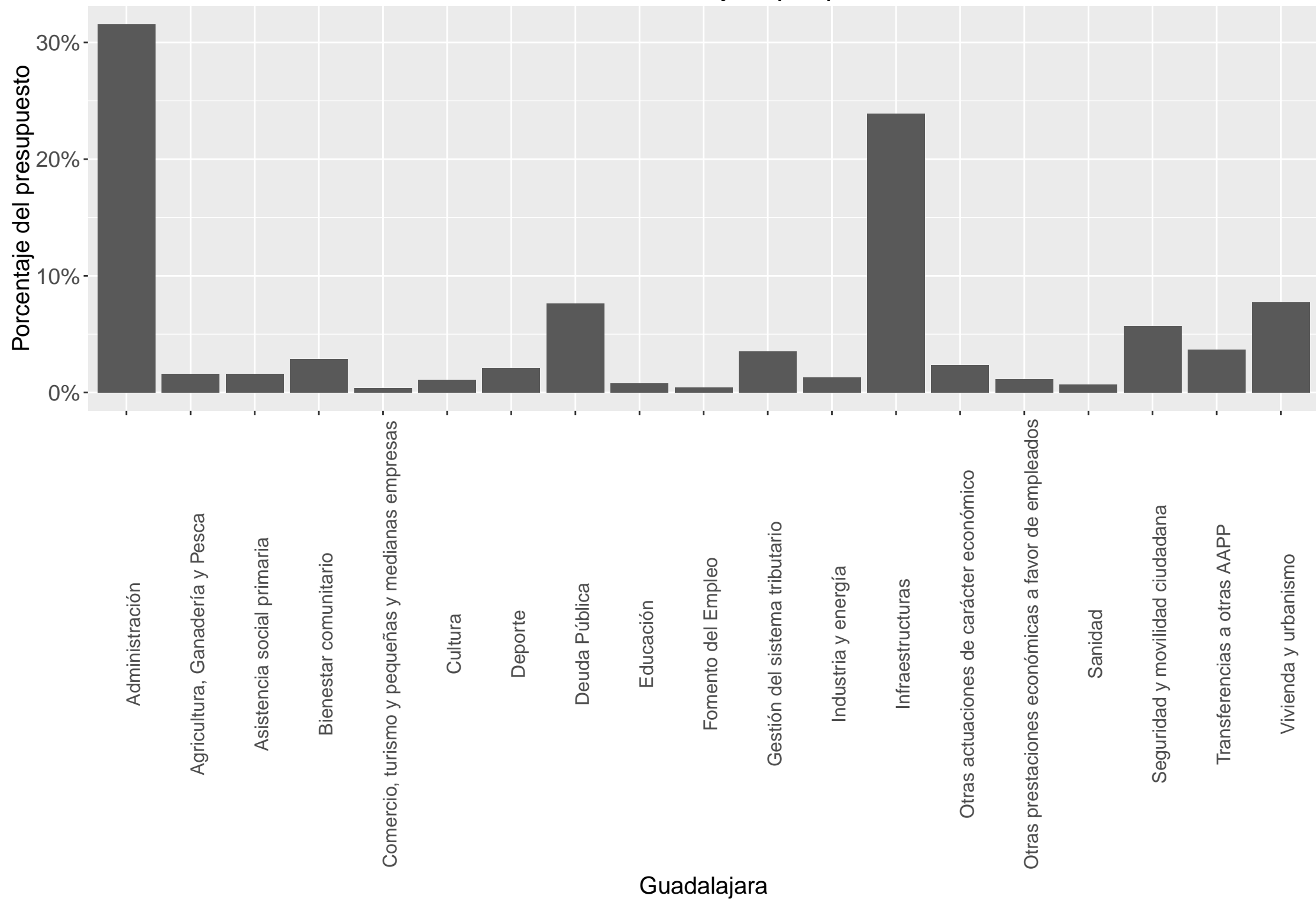
Gasto de Girona por política



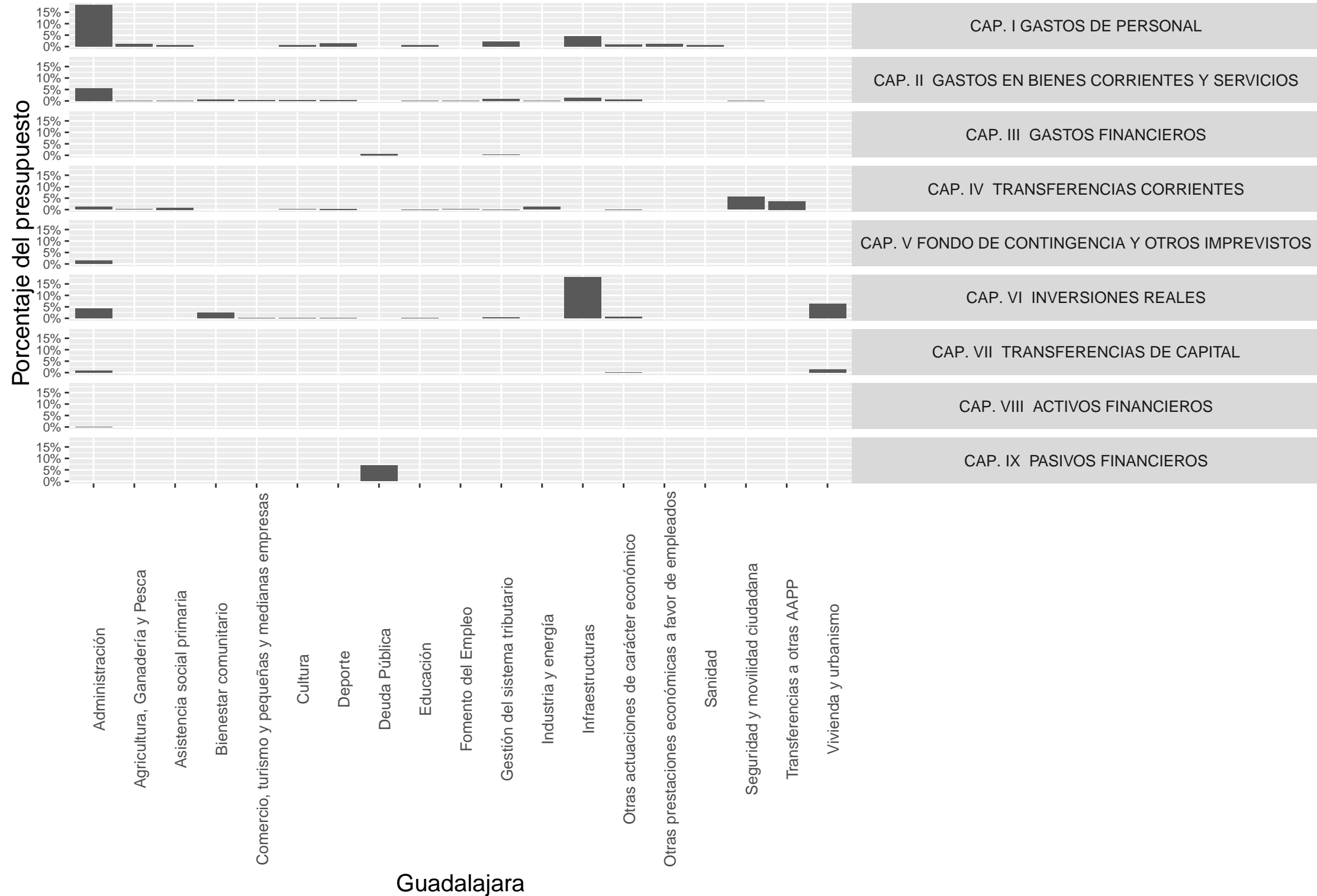
Gasto de Granada por política



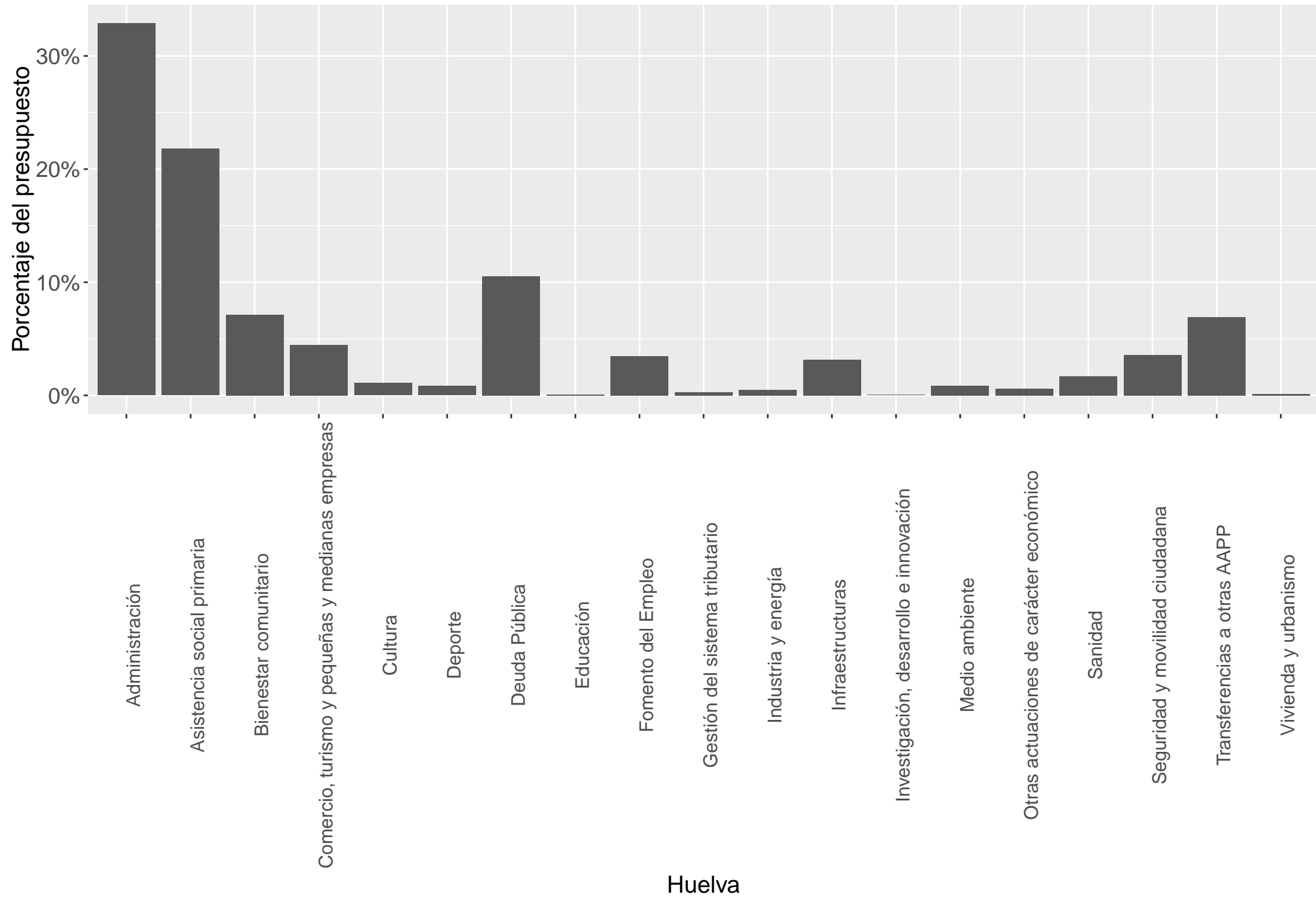
Gasto de Guadalajara por política



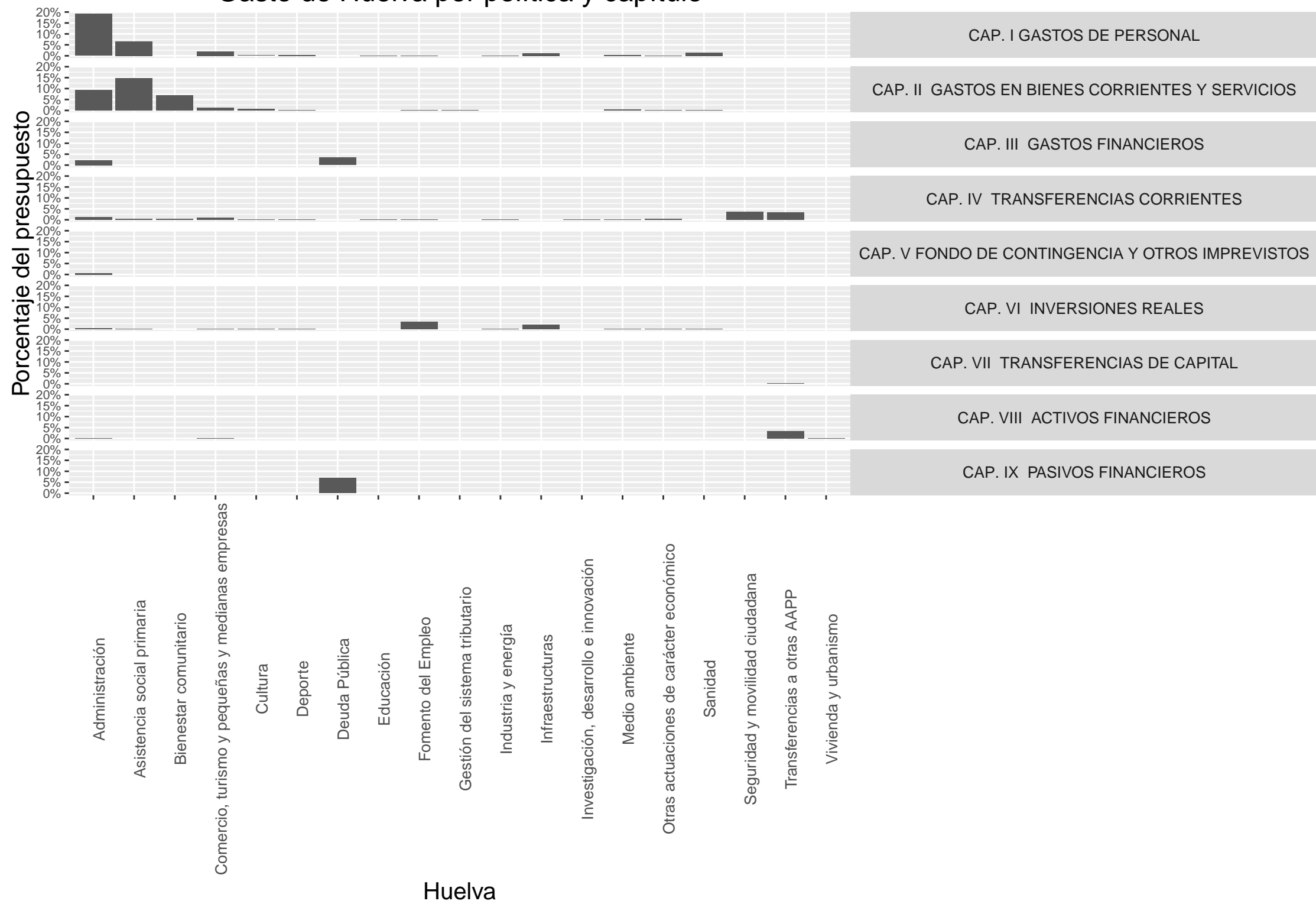
Gasto de Guadalajara por política y capítulo



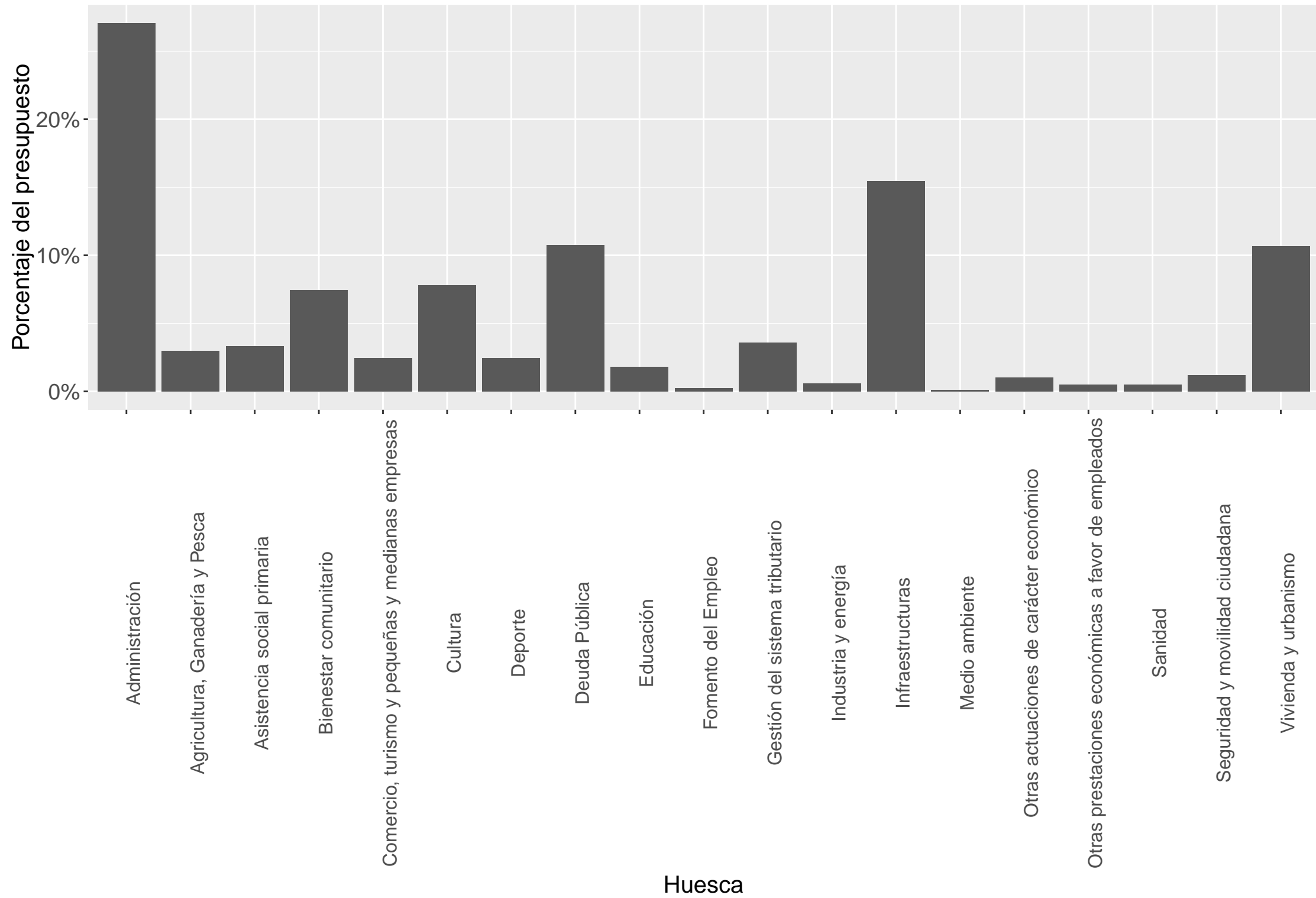
Gasto de Huelva por política



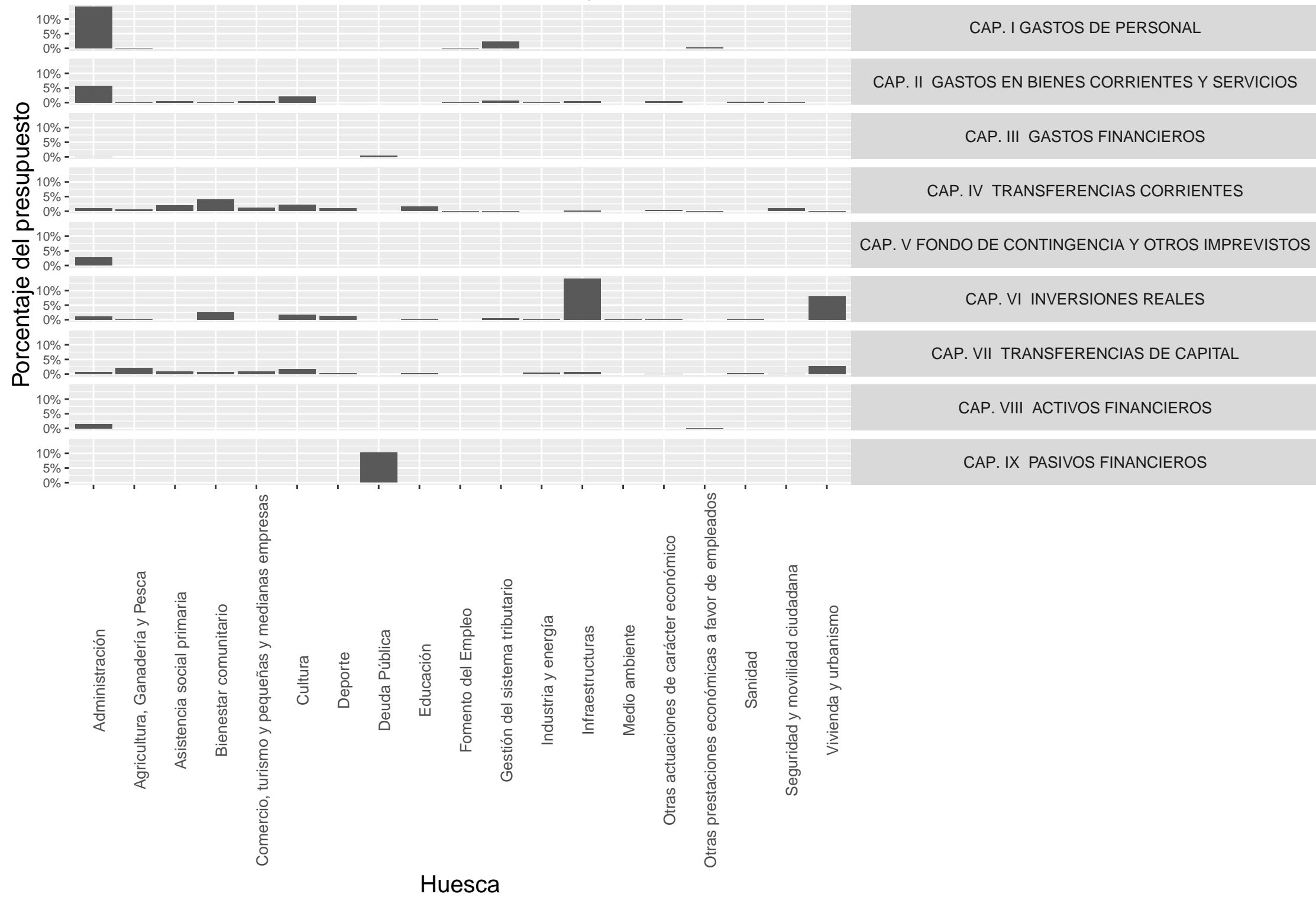
Gasto de Huelva por política y capítulo



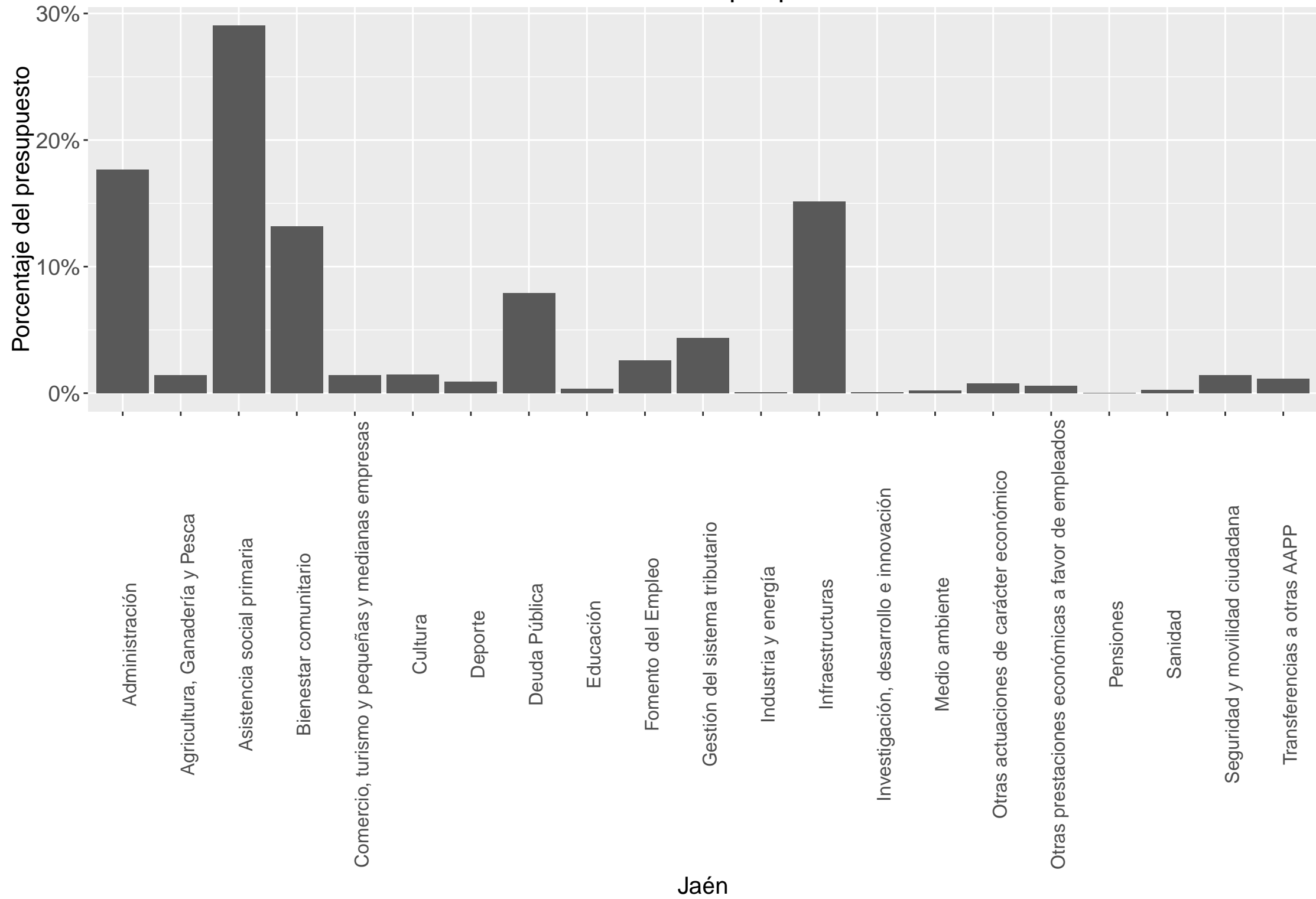
Gasto de Huesca por política



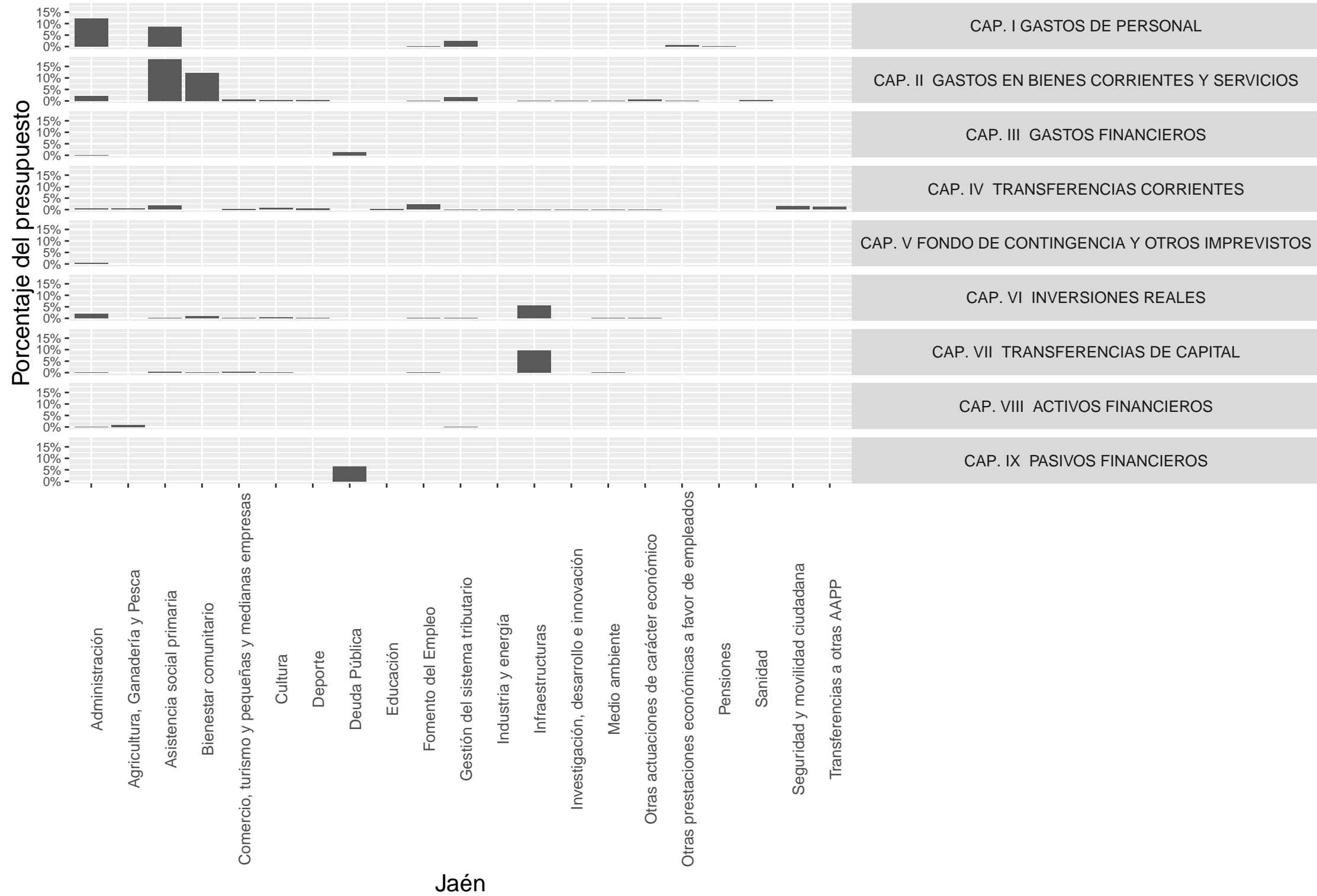
Gasto de Huesca por política y capítulo



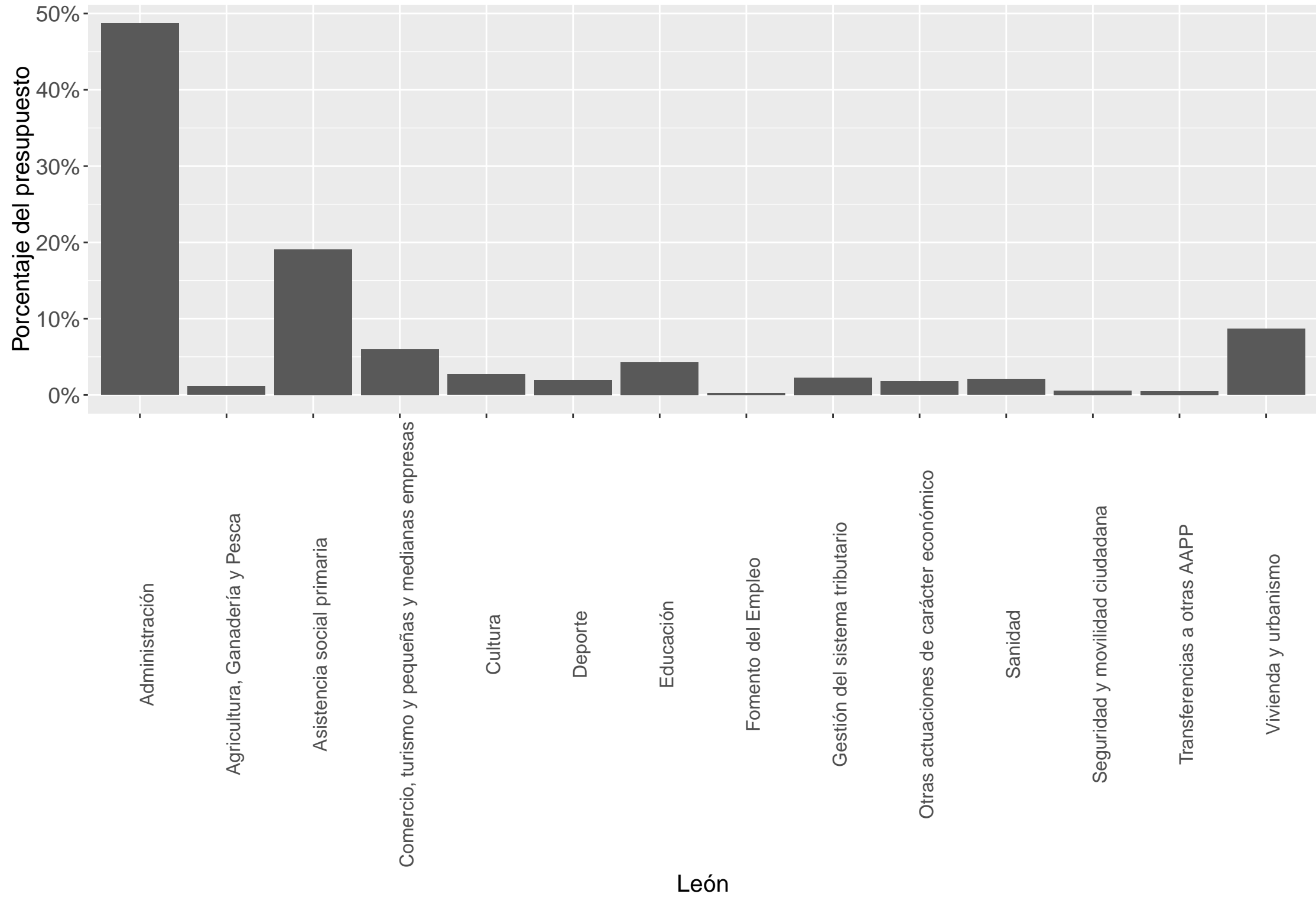
Gasto de Jaén por política



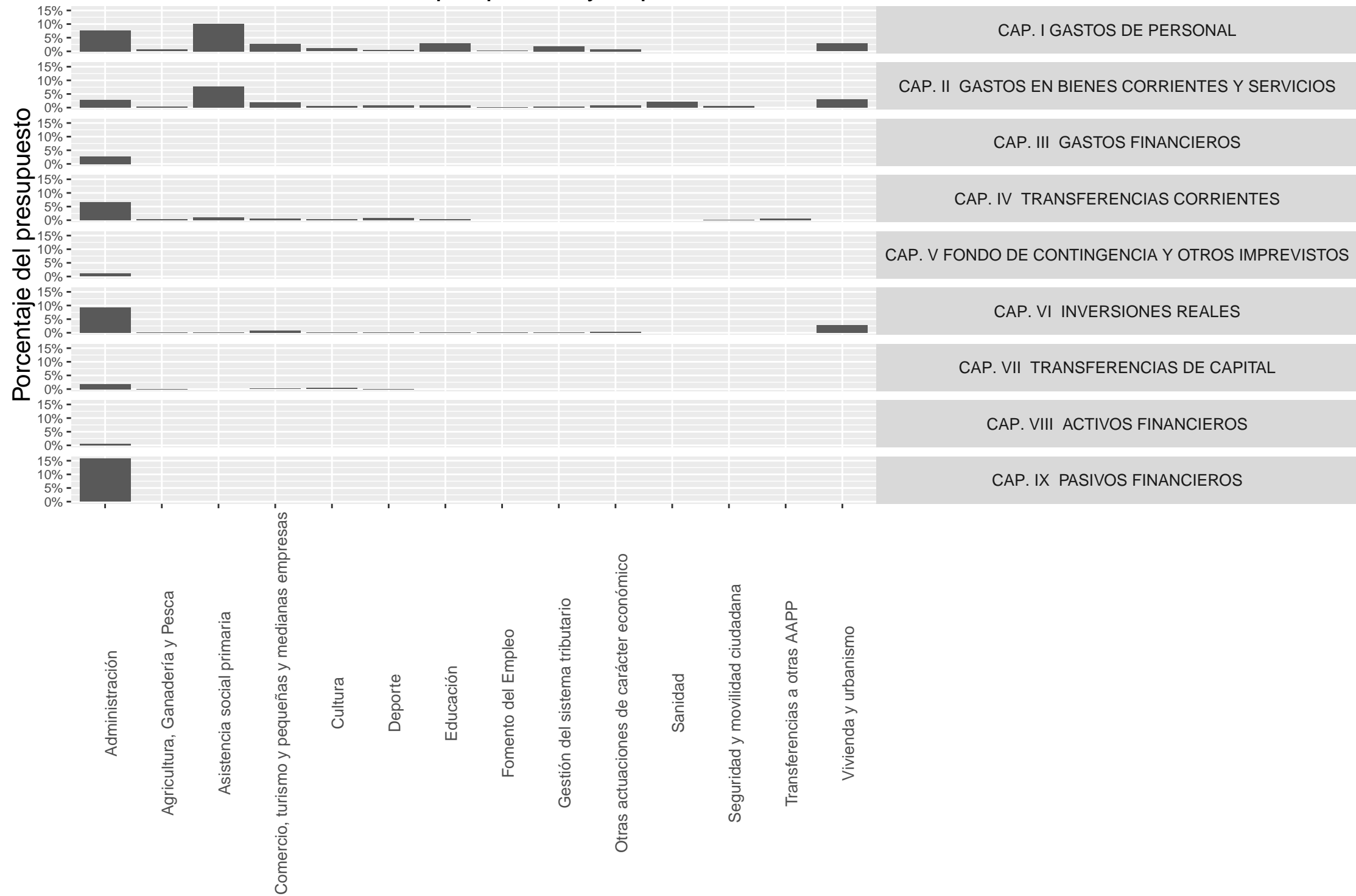
Gasto de Jaén por política y capítulo



Gasto de León por política

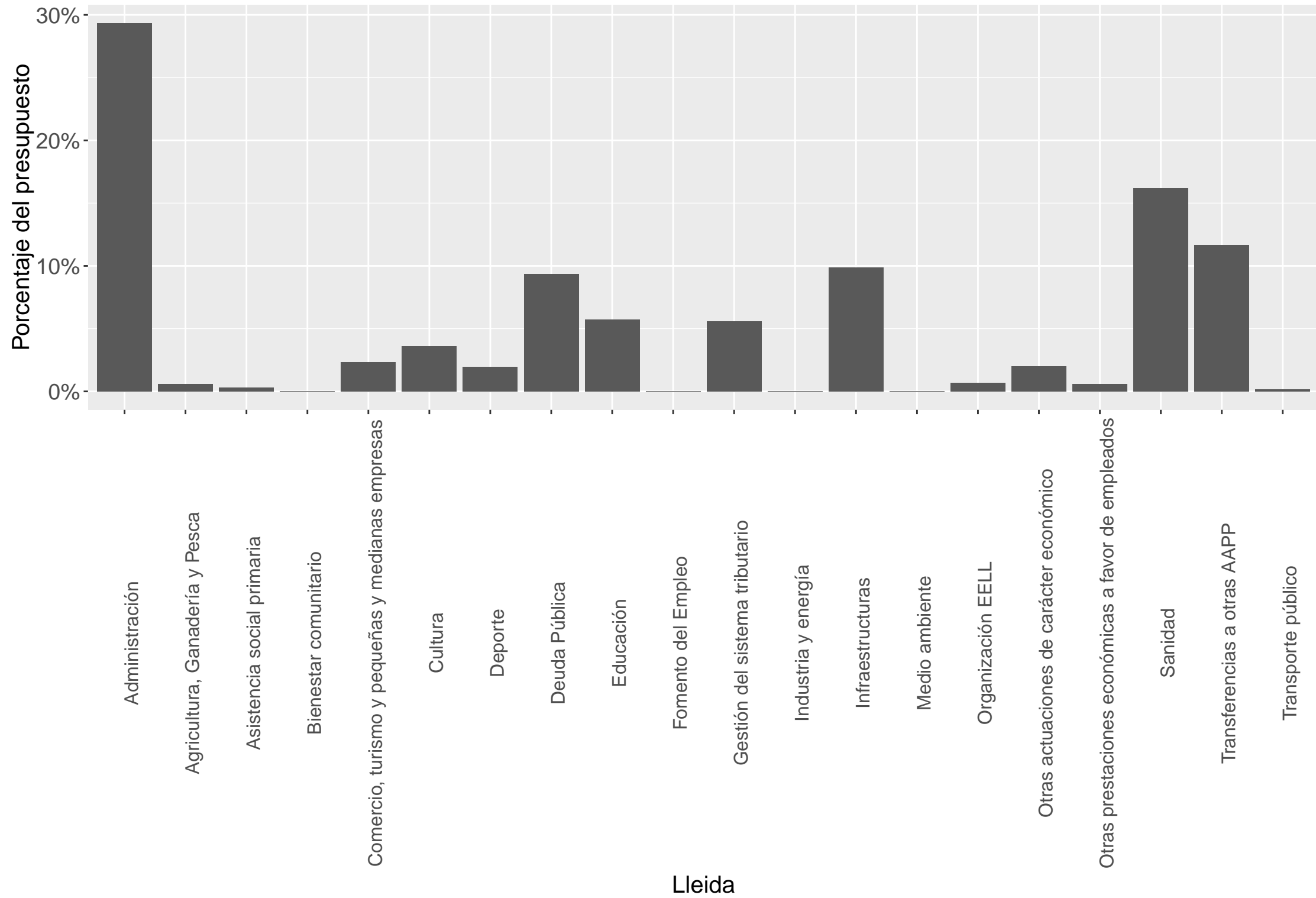


Gasto de León por política y capítulo

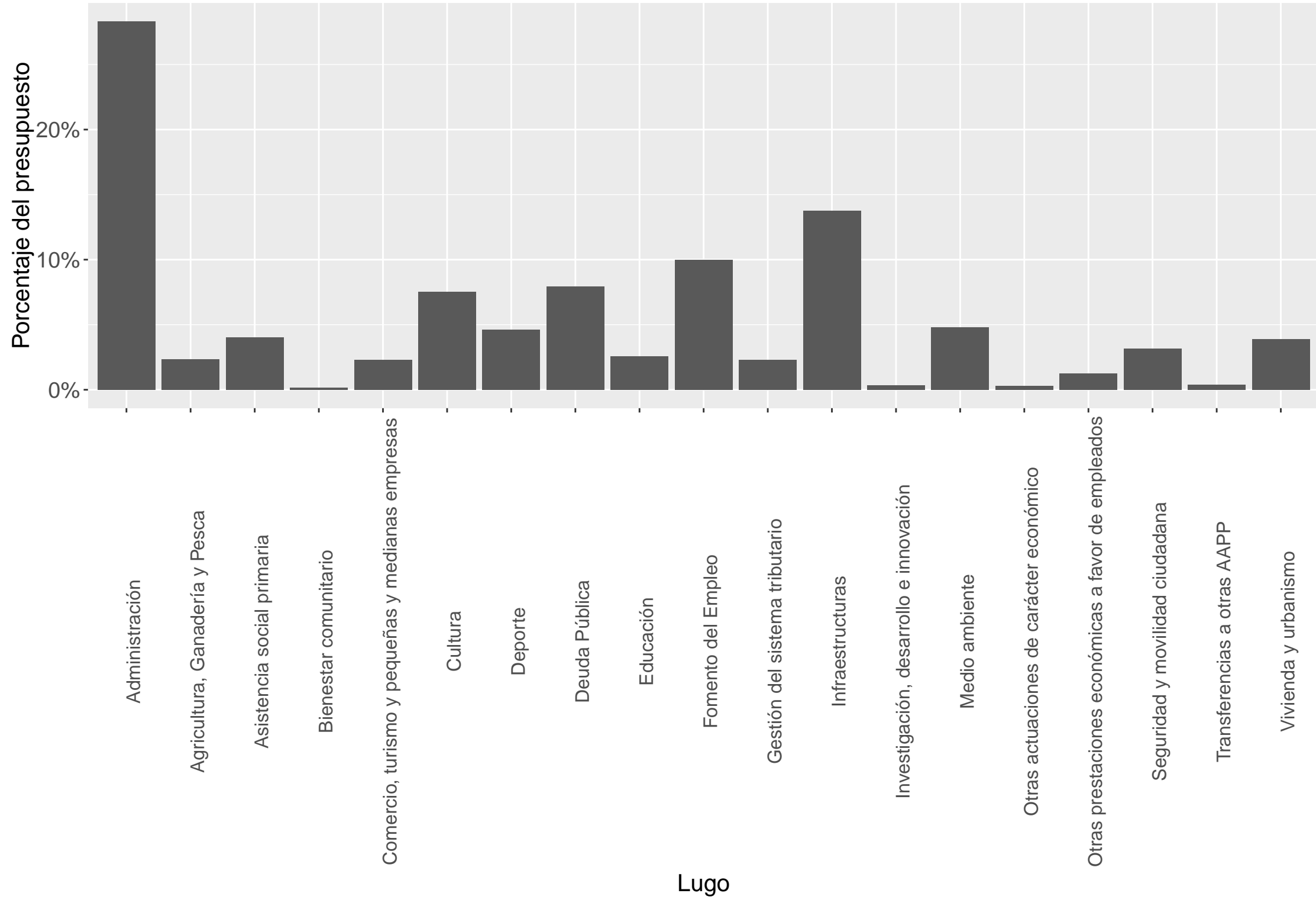


León

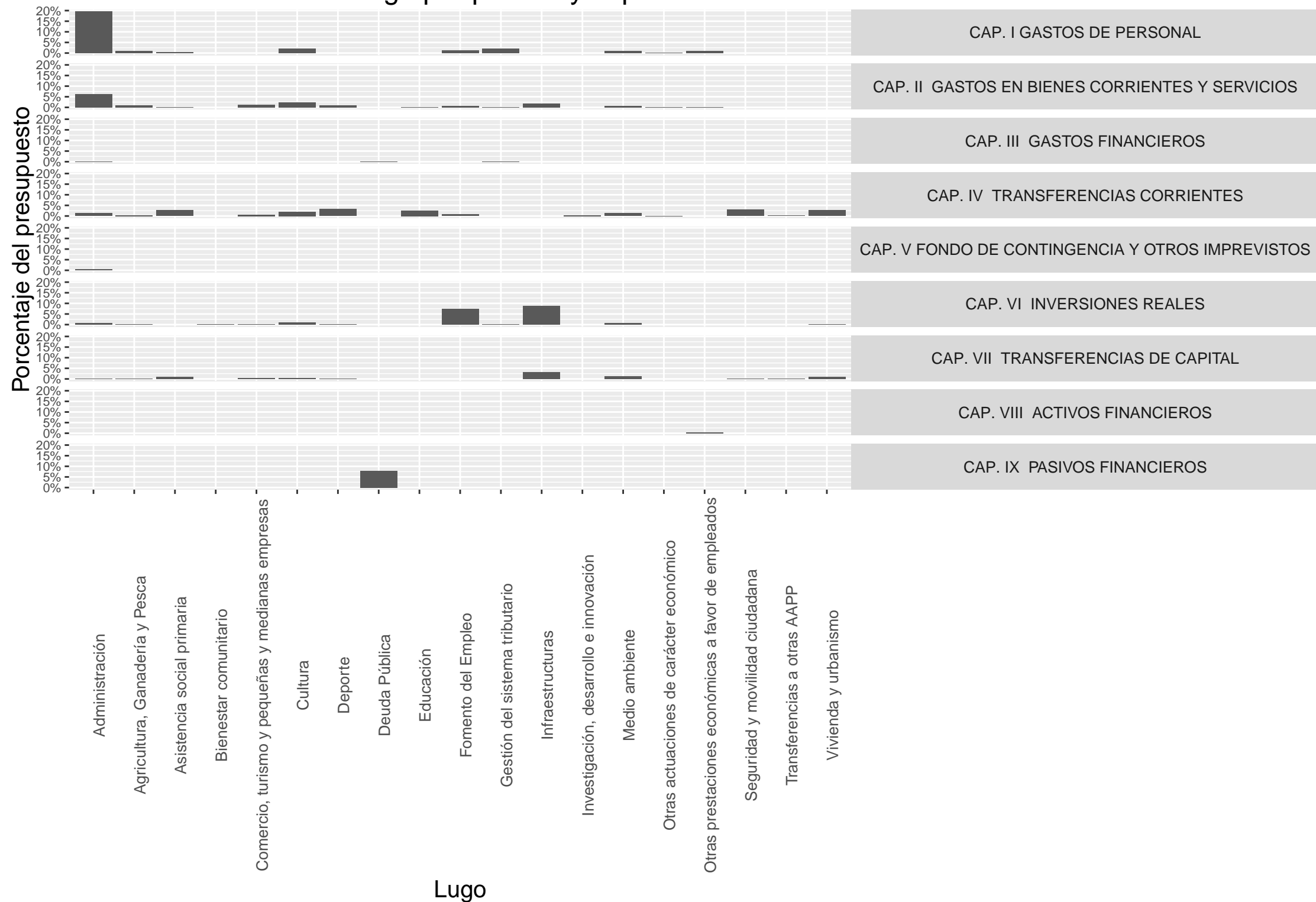
Gasto de Lleida por política



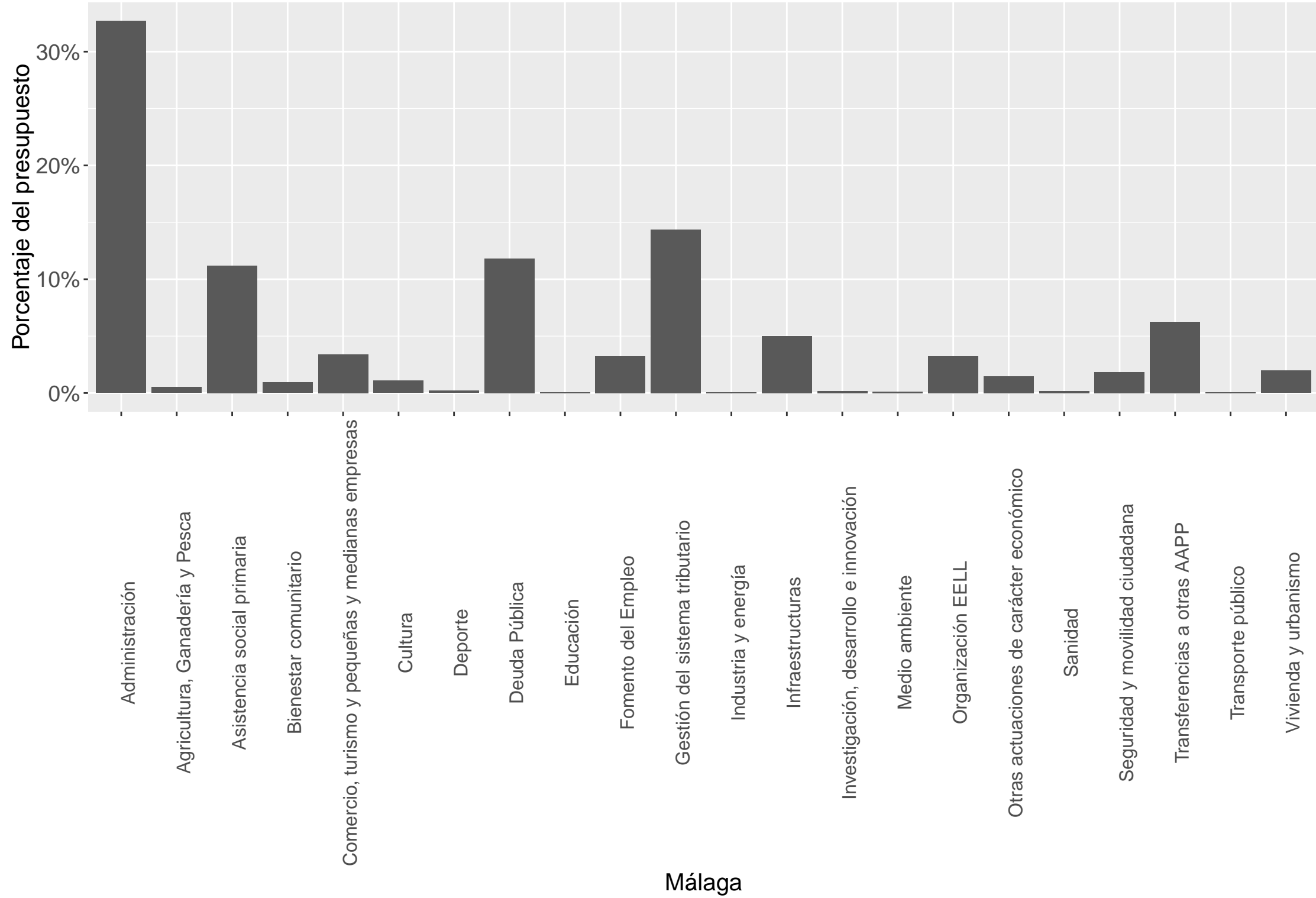
Gasto de Lugo por política



Gasto de Lugo por política y capítulo

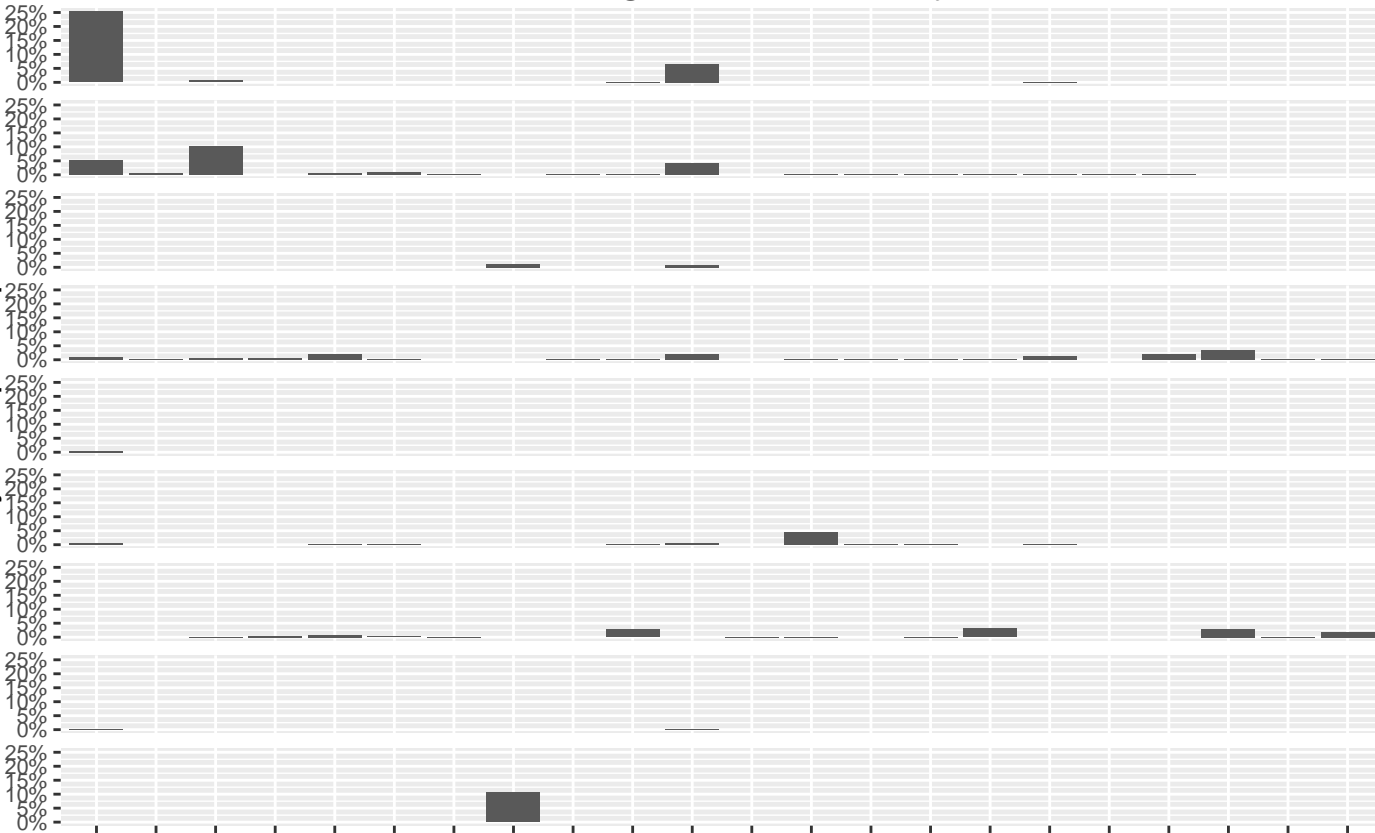


Gasto de Málaga por política



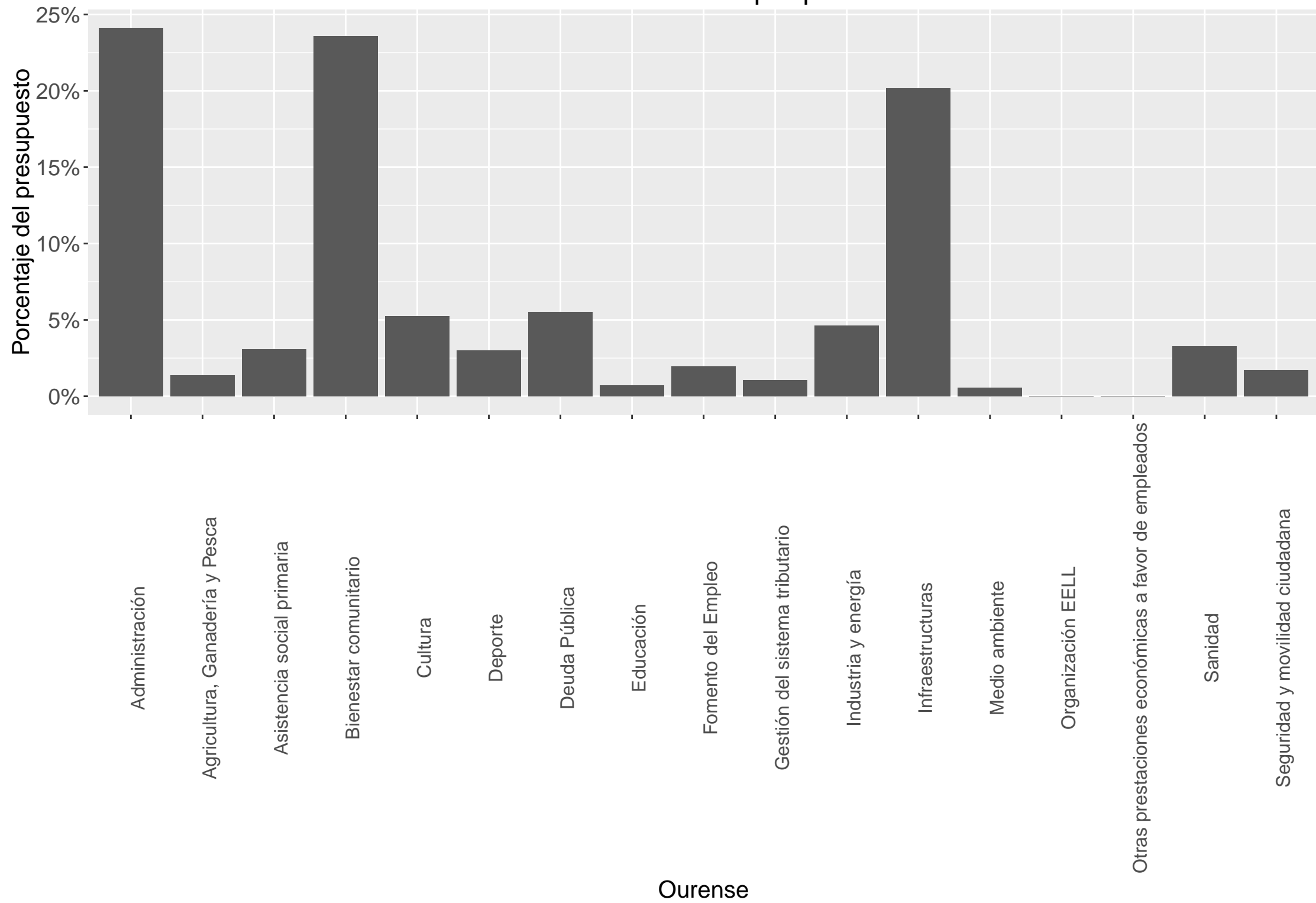
Gasto de Málaga por política y capítulo

Porcentaje del presupuesto

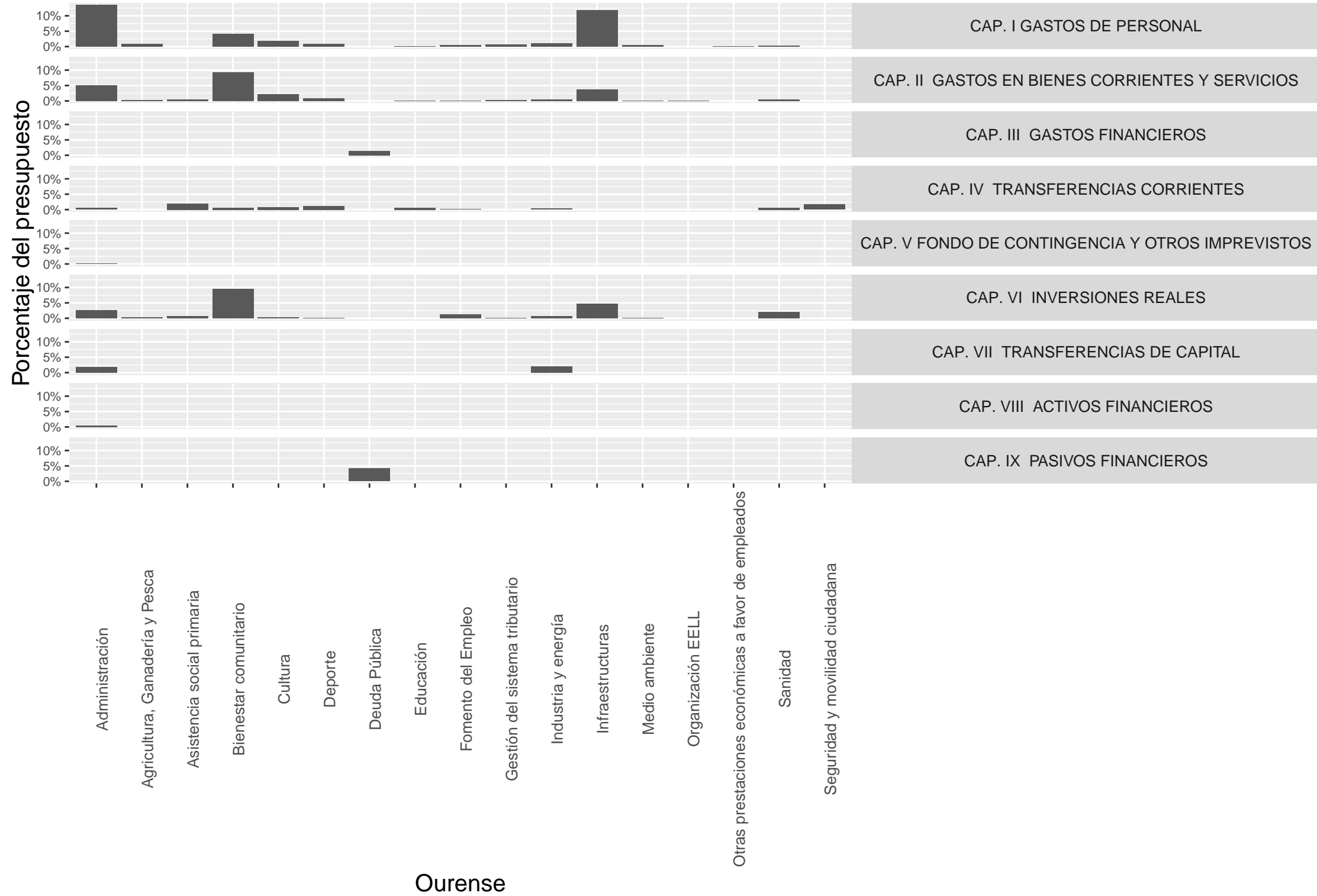


Málaga

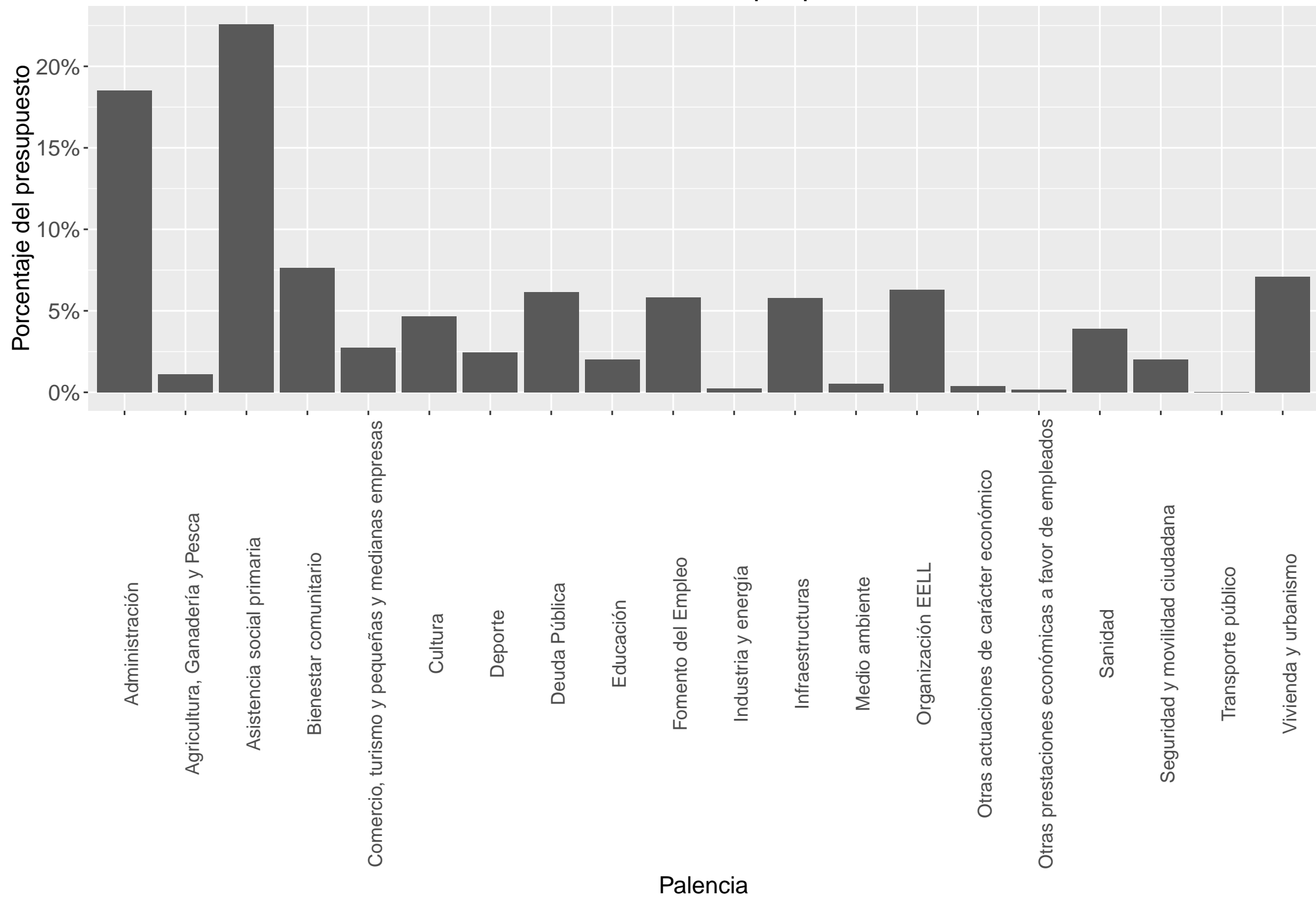
Gasto de Ourense por política



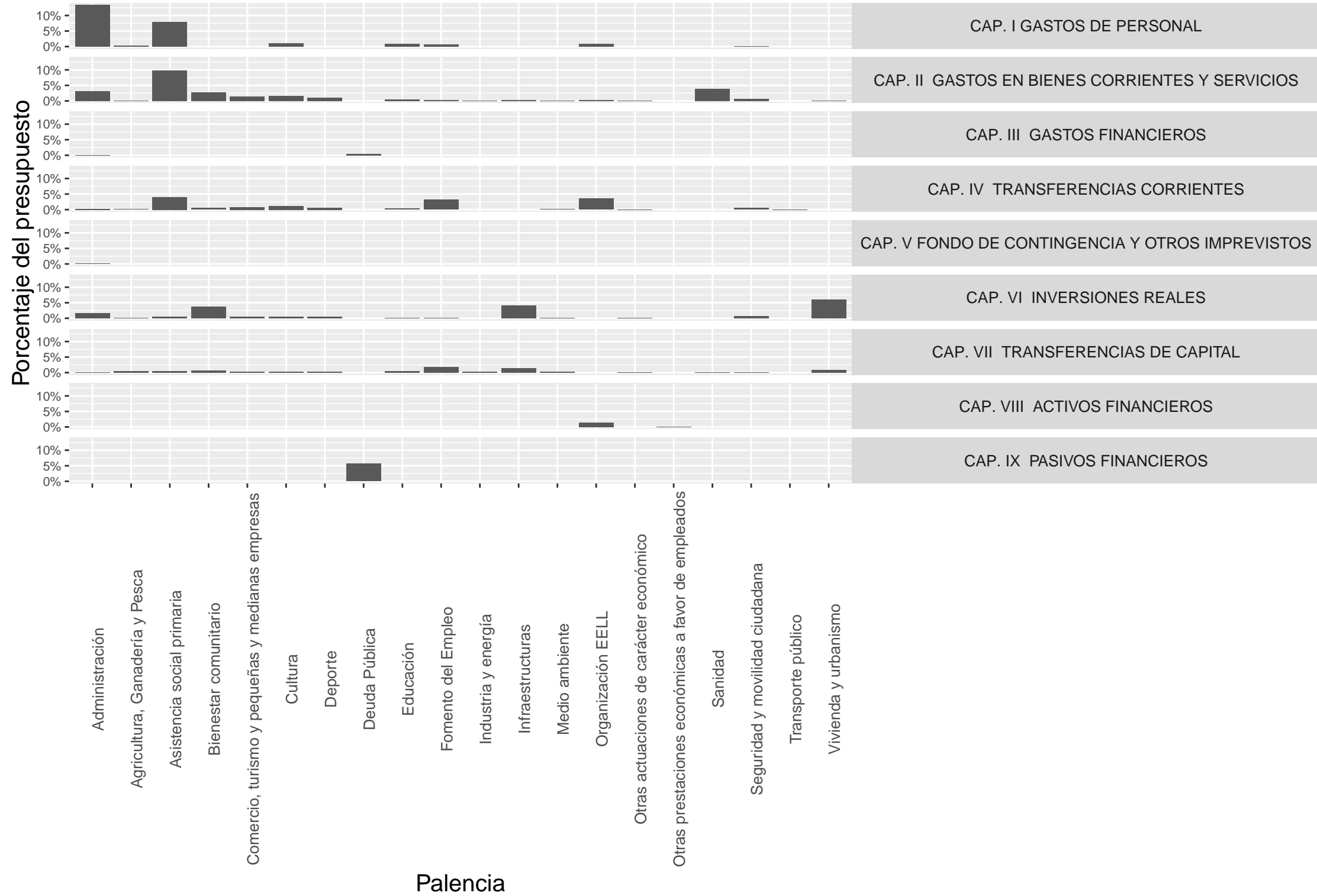
Gasto de Ourense por política y capítulo



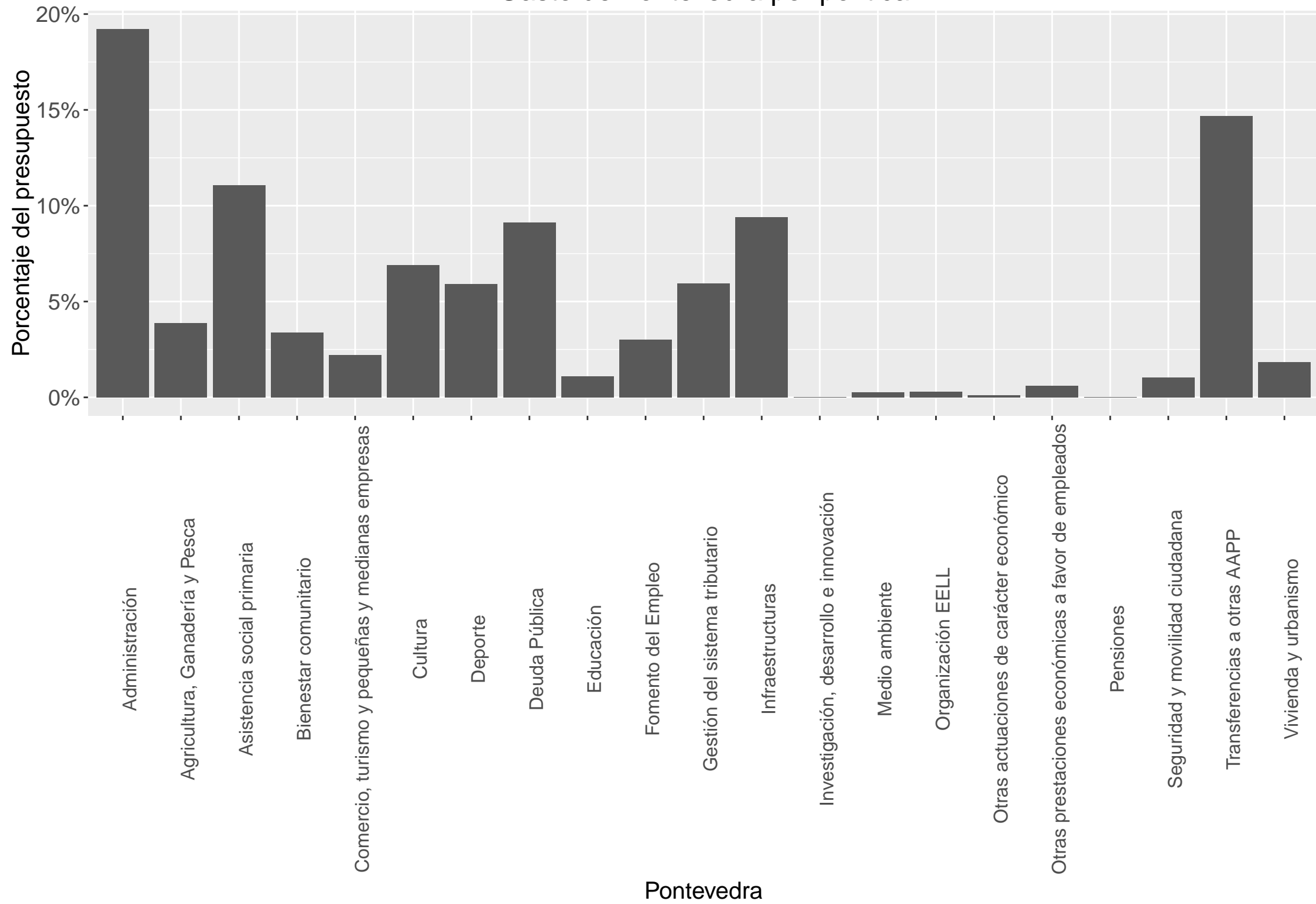
Gasto de Palencia por política



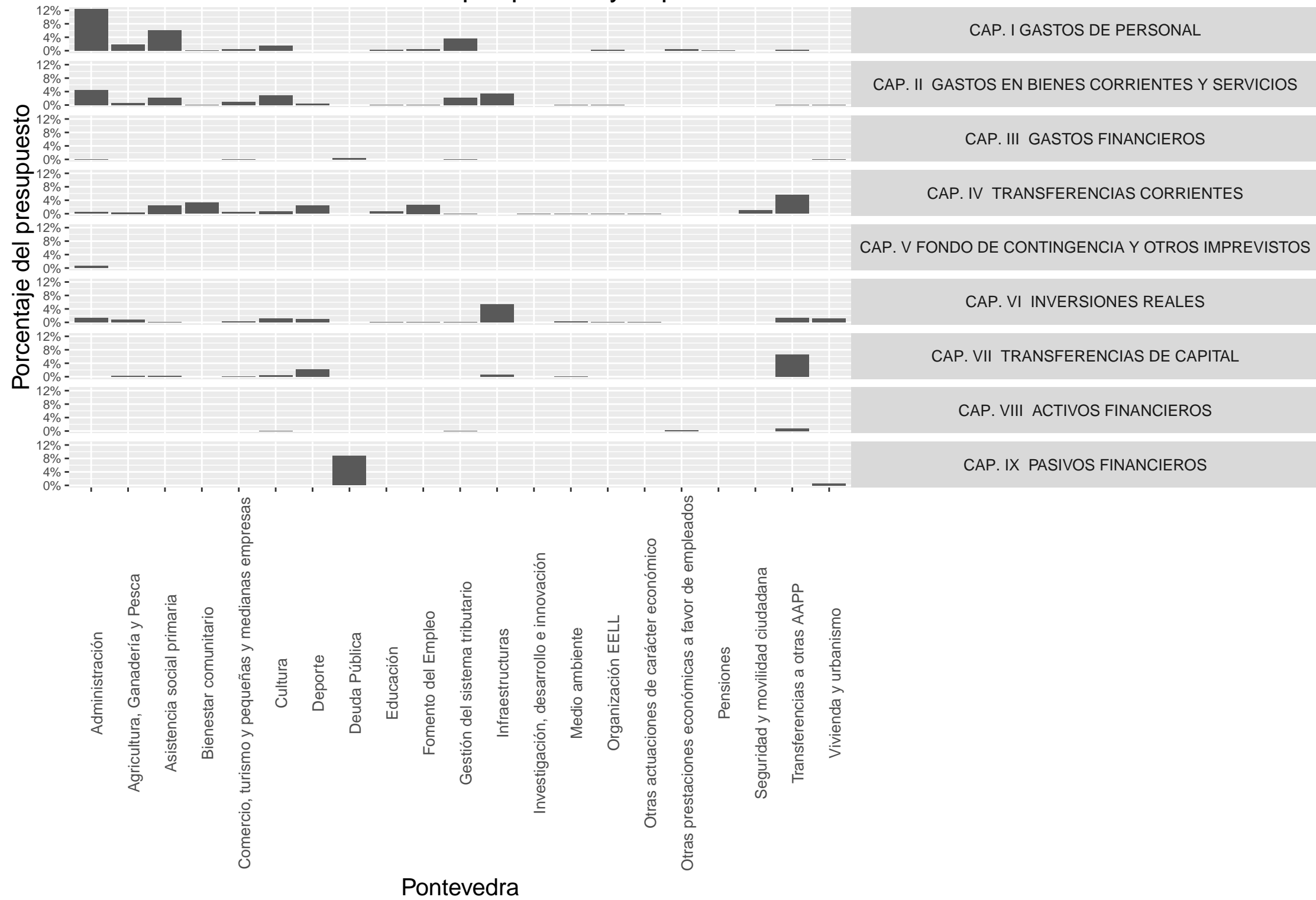
Gasto de Palencia por política y capítulo



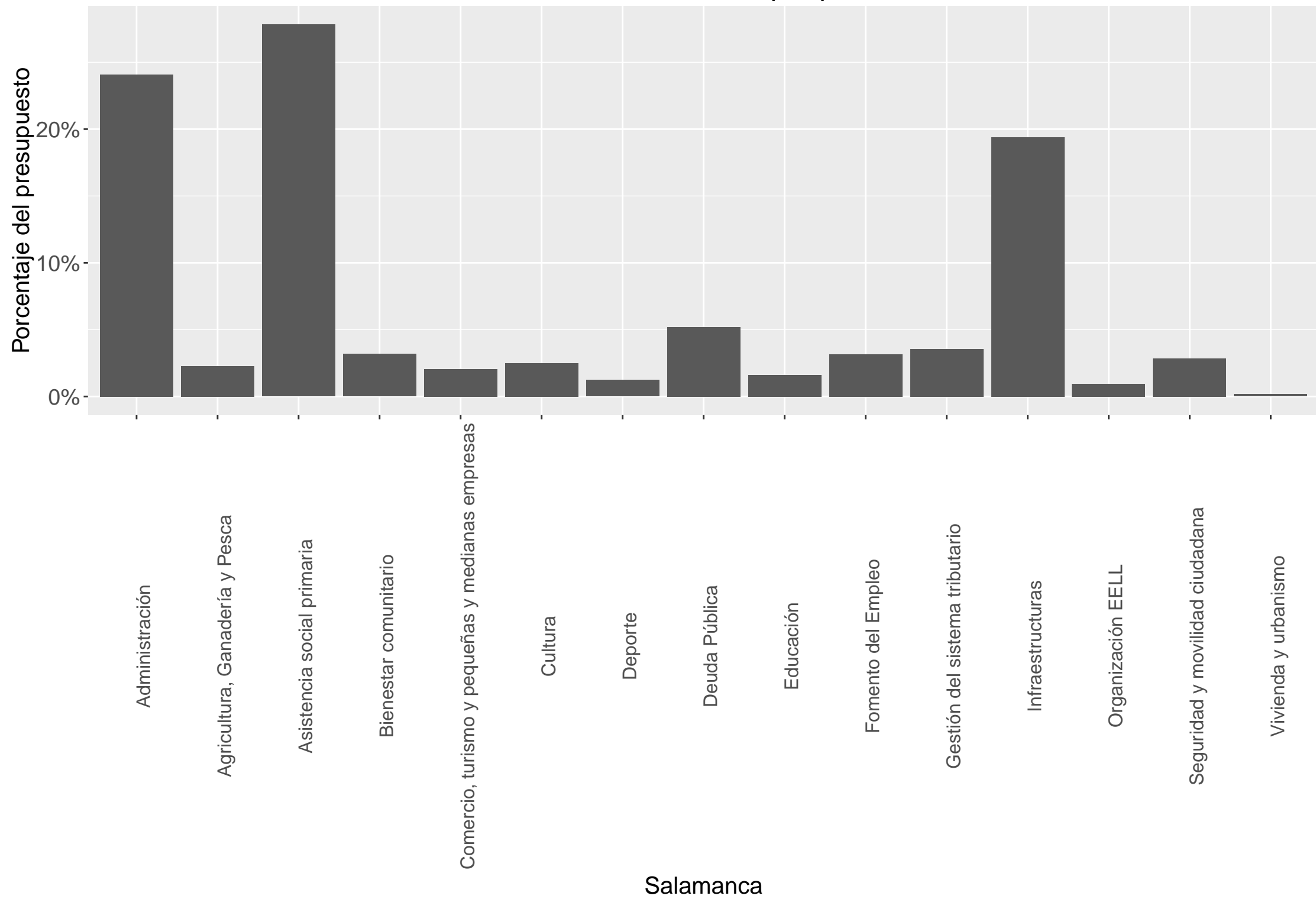
Gasto de Pontevedra por política



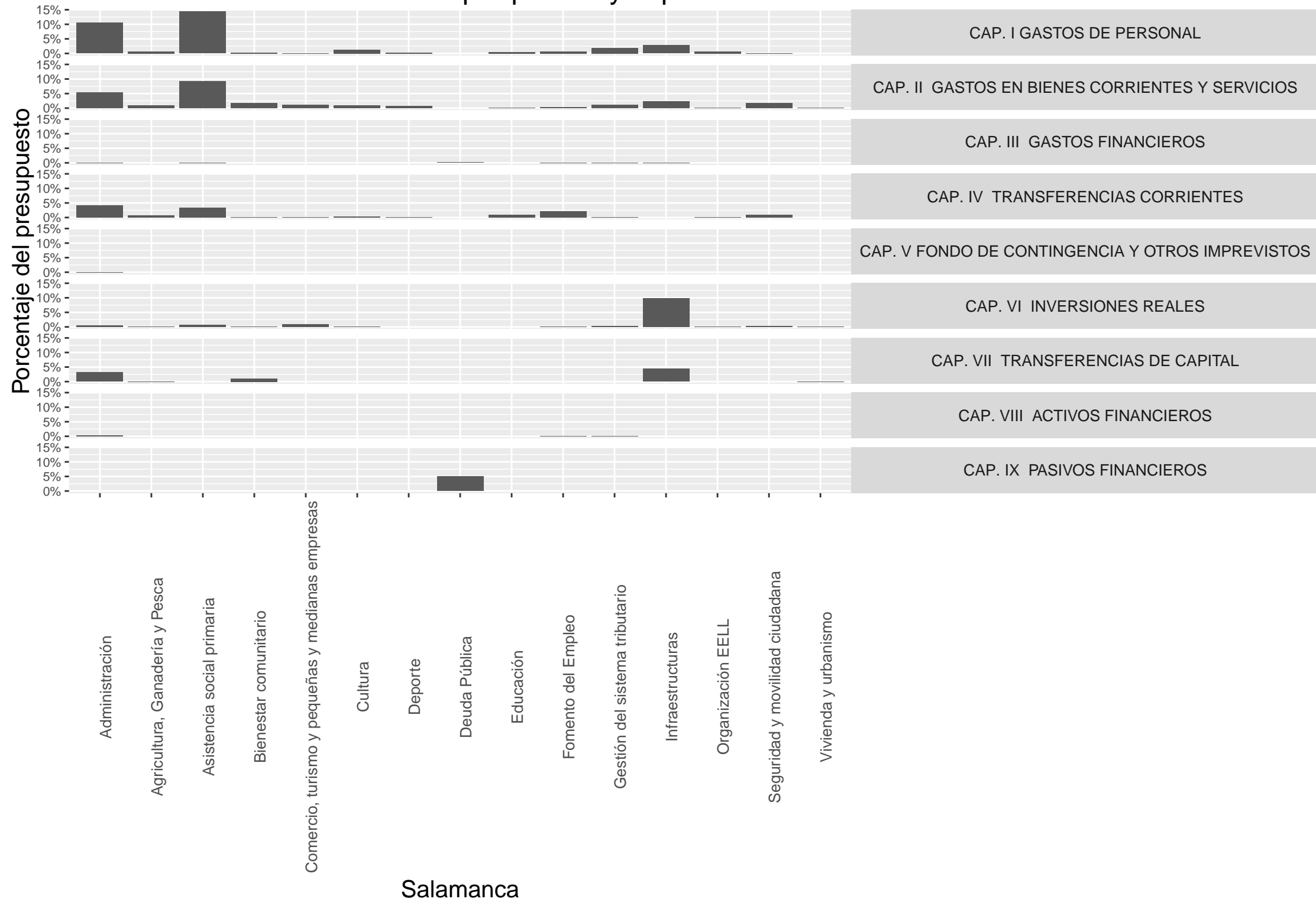
Gasto de Pontevedra por política y capítulo



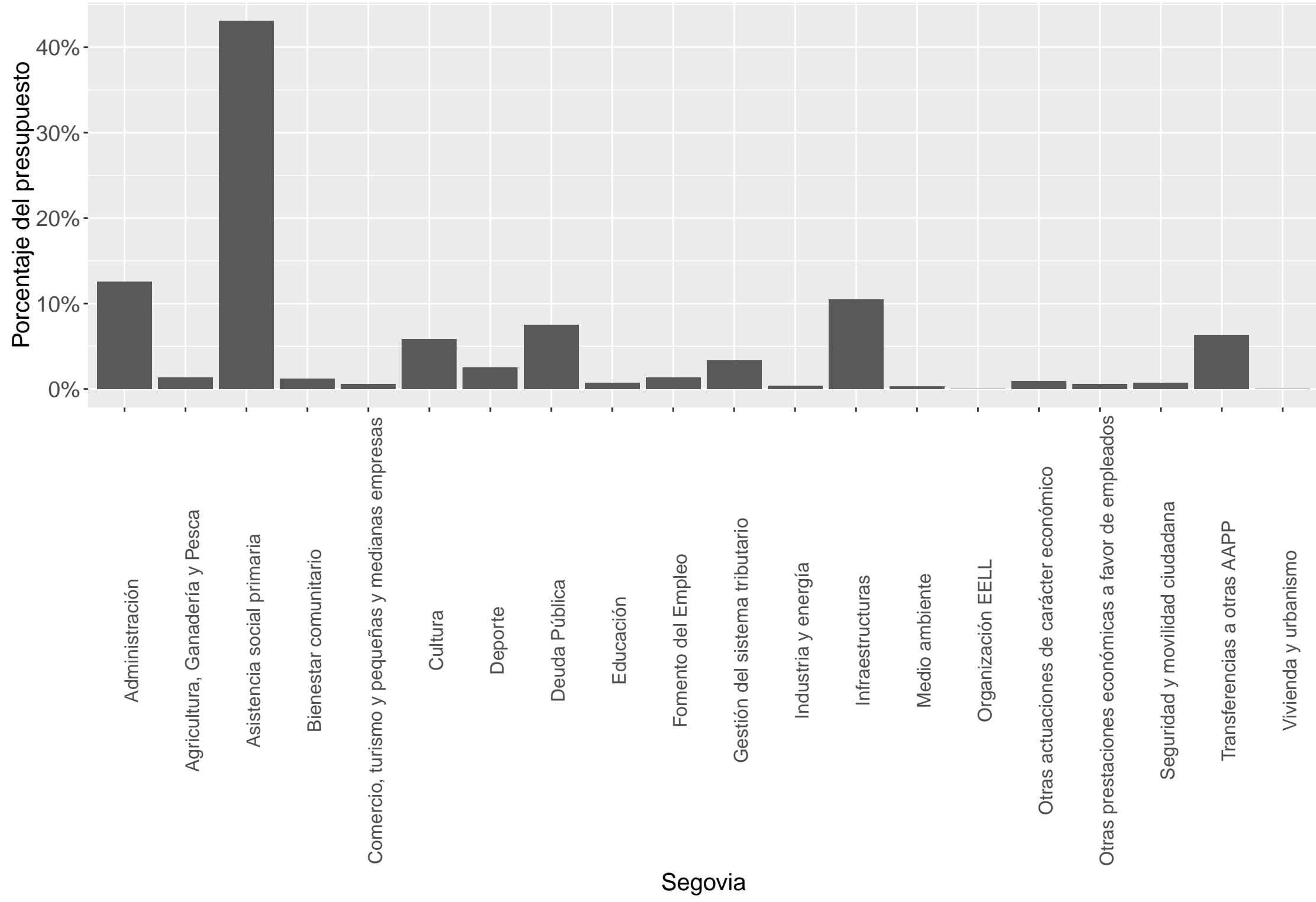
Gasto de Salamanca por política



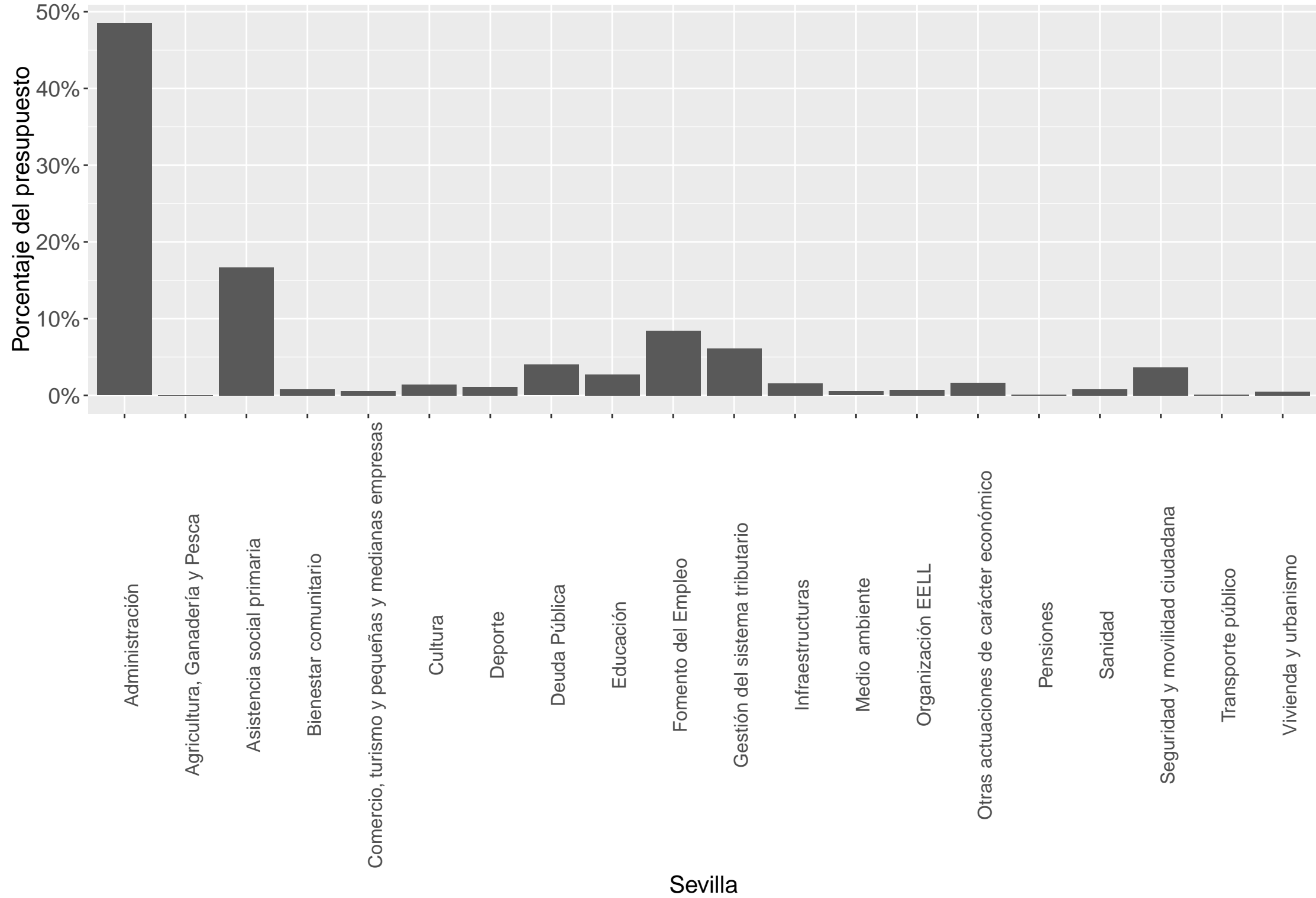
Gasto de Salamanca por política y capítulo



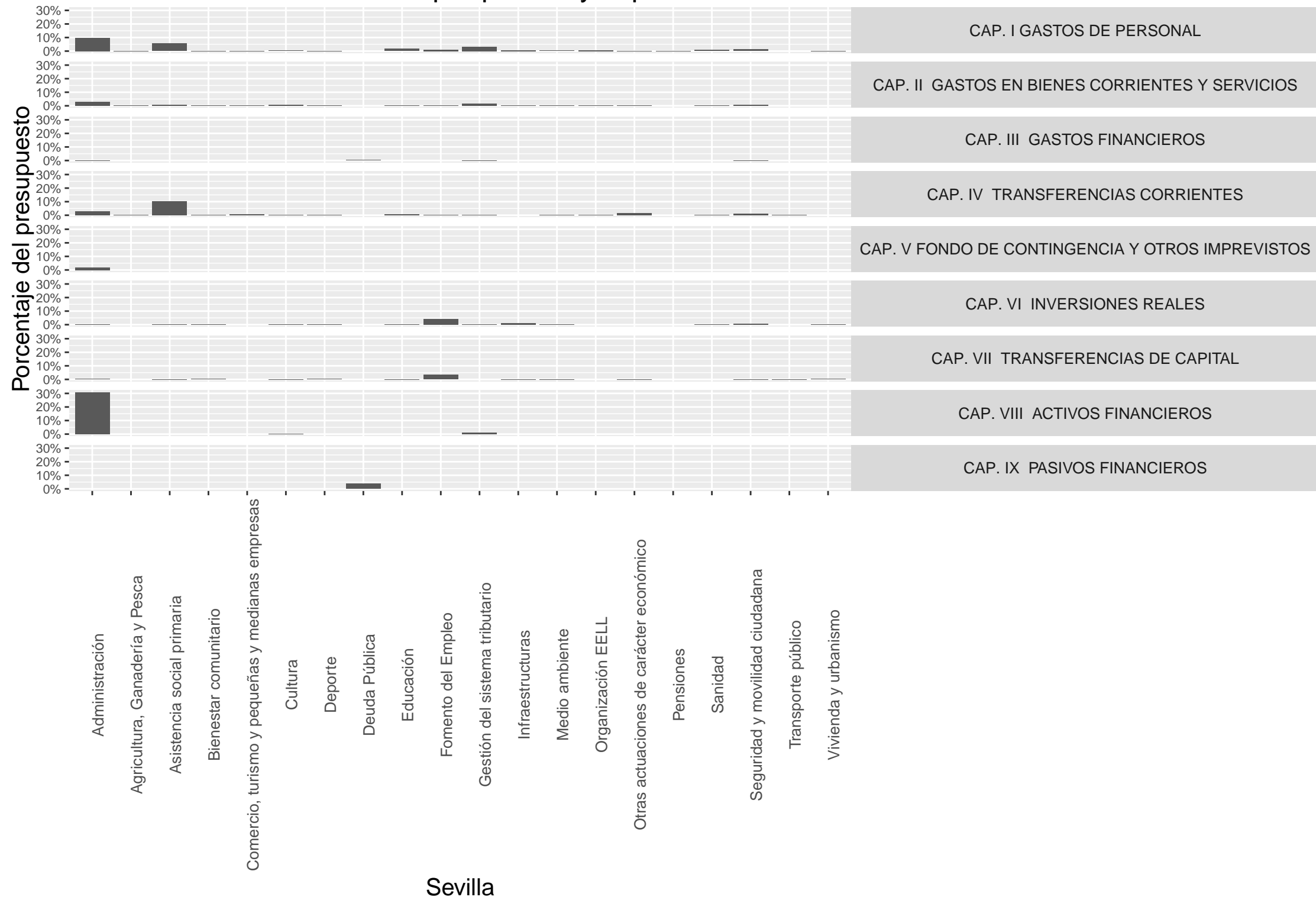
Gasto de Segovia por política



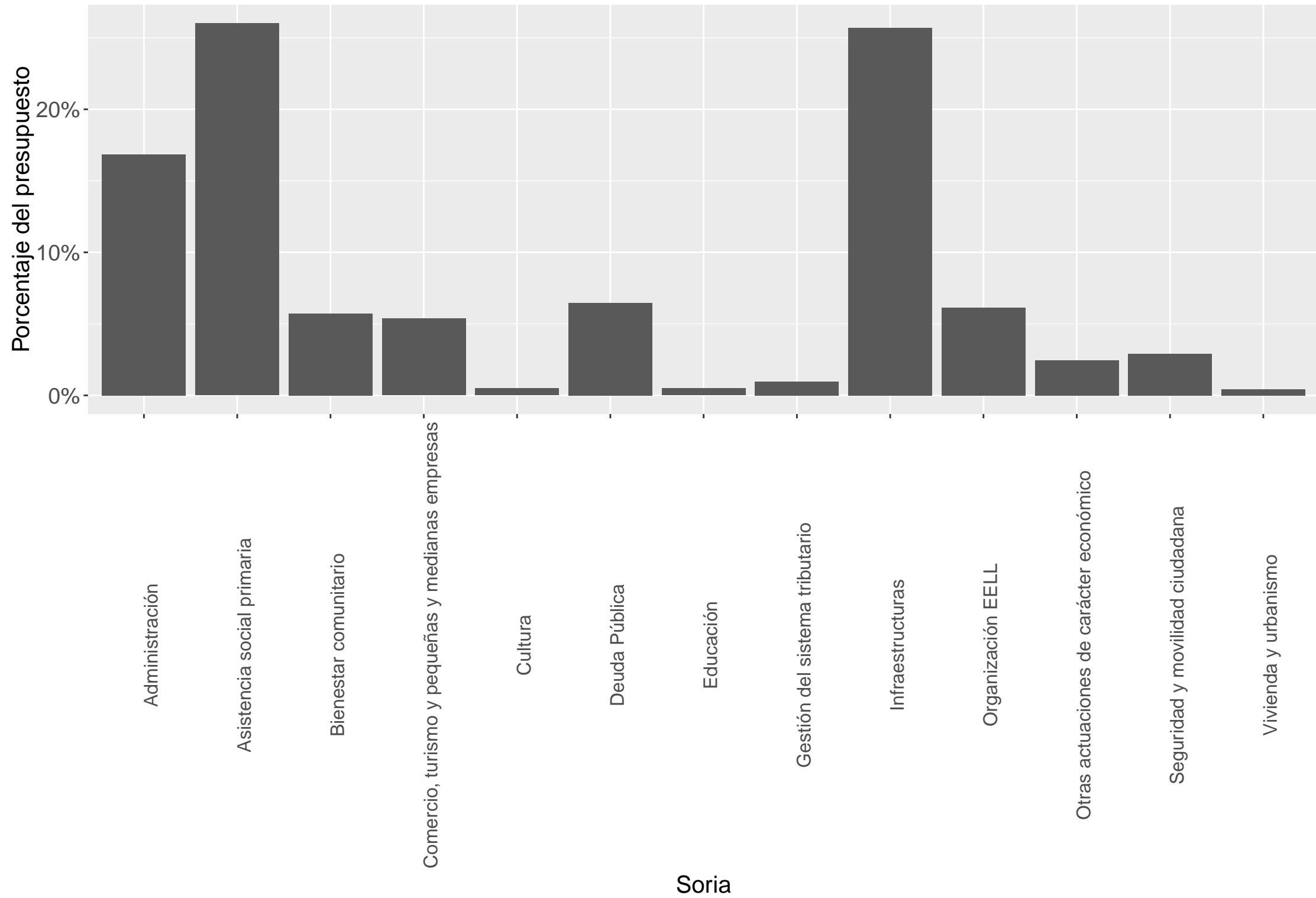
Gasto de Sevilla por política



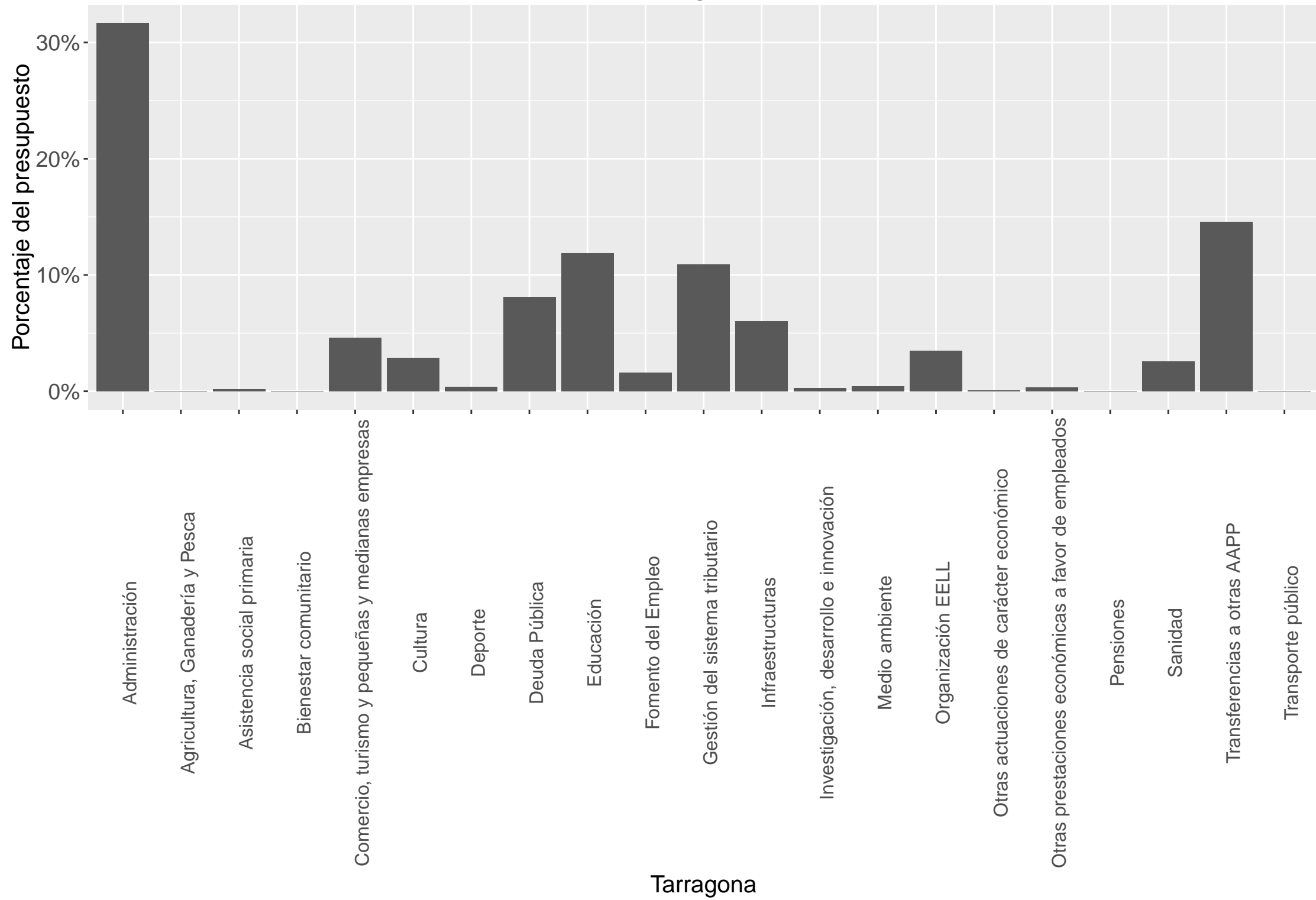
Gasto de Sevilla por política y capítulo



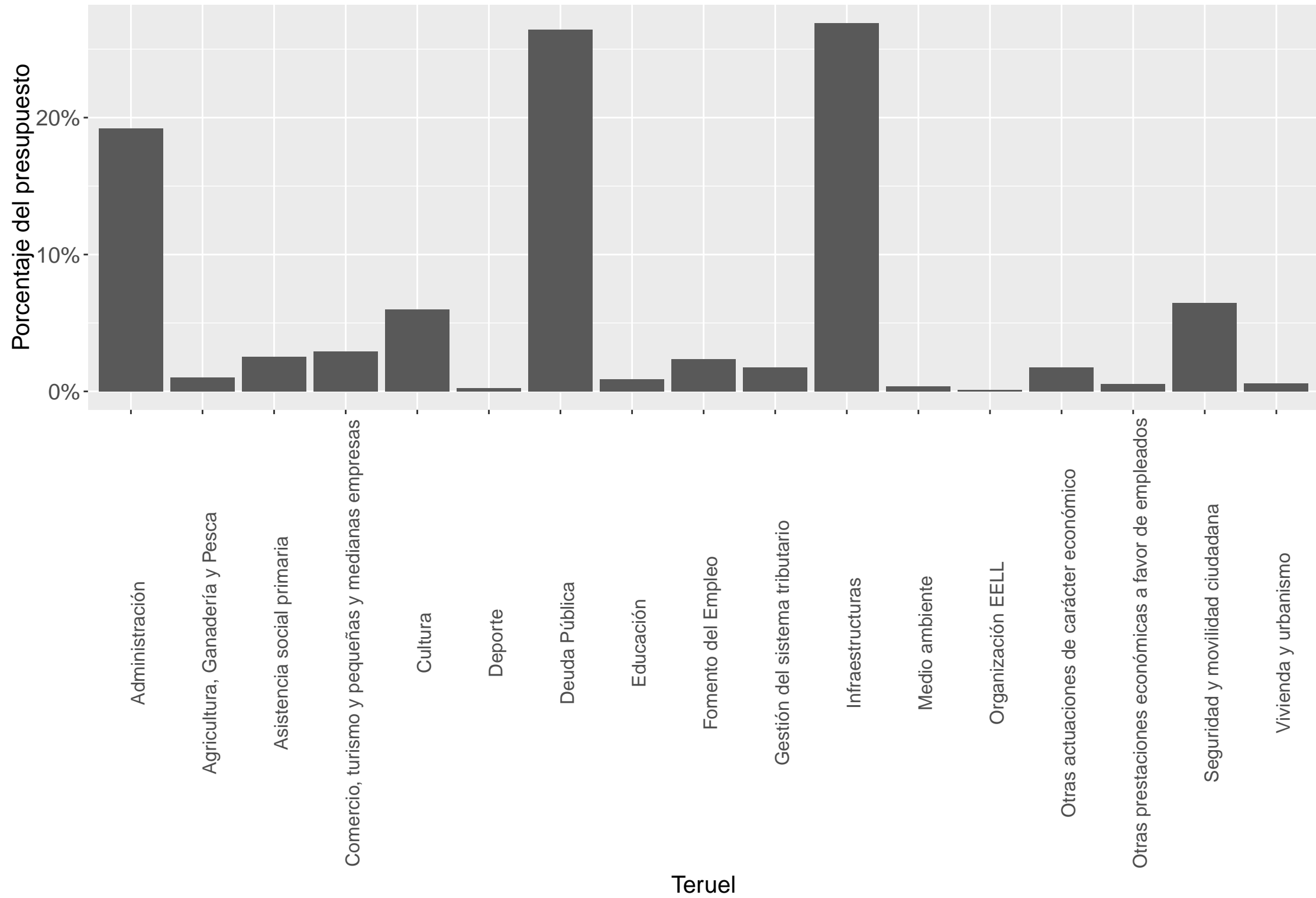
Gasto de Soria por política



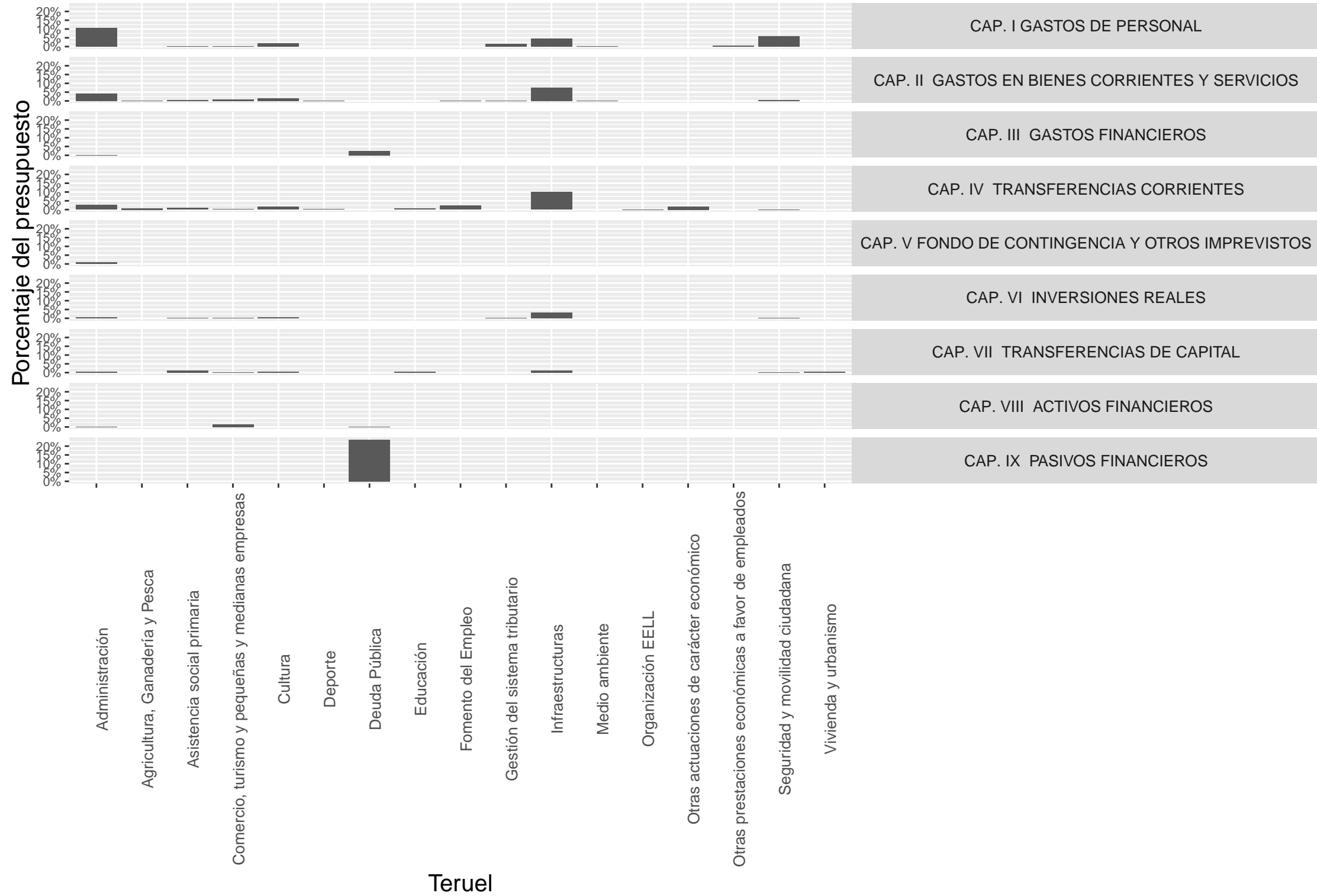
Gasto de Tarragona por política



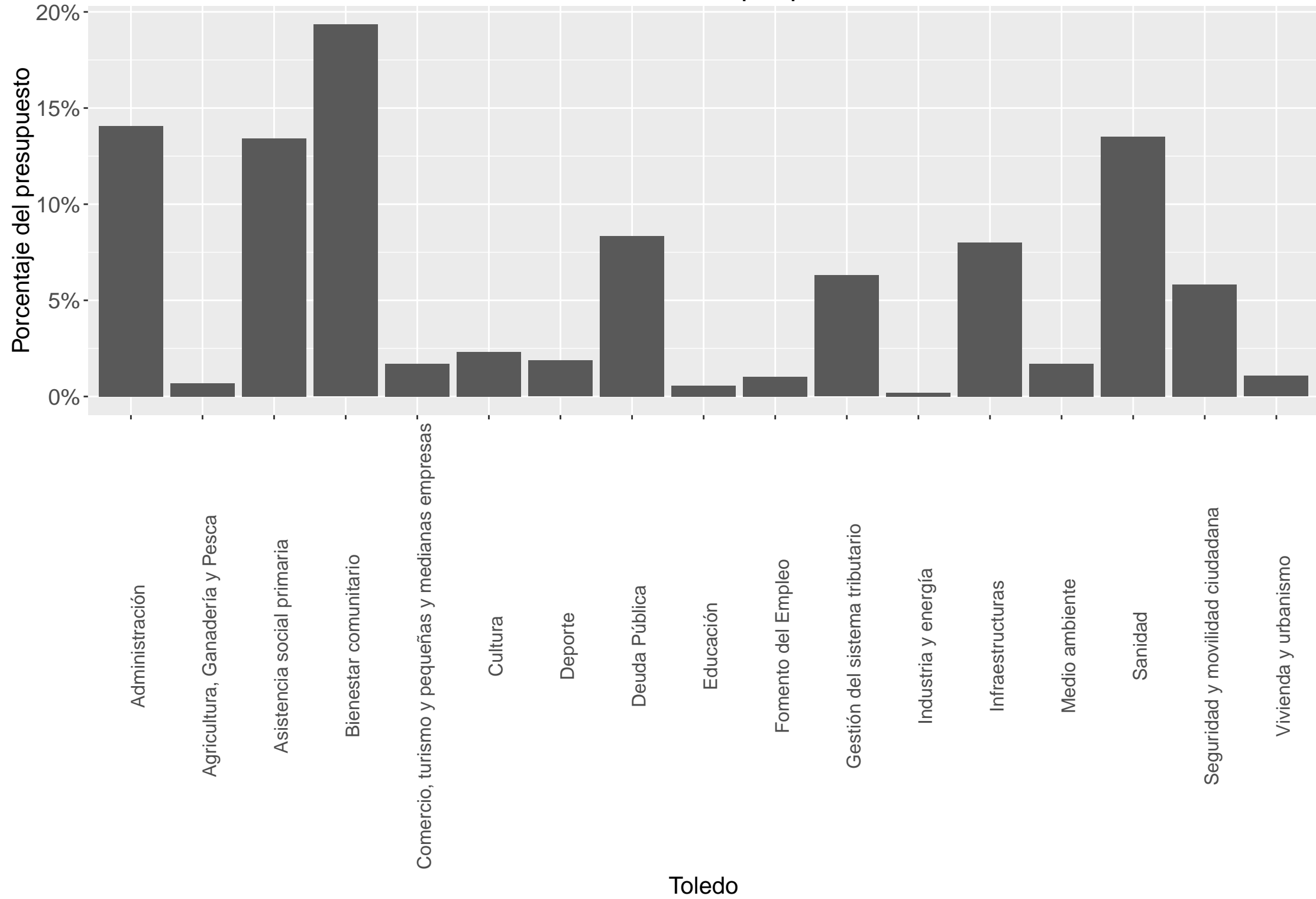
Gasto de Teruel por política



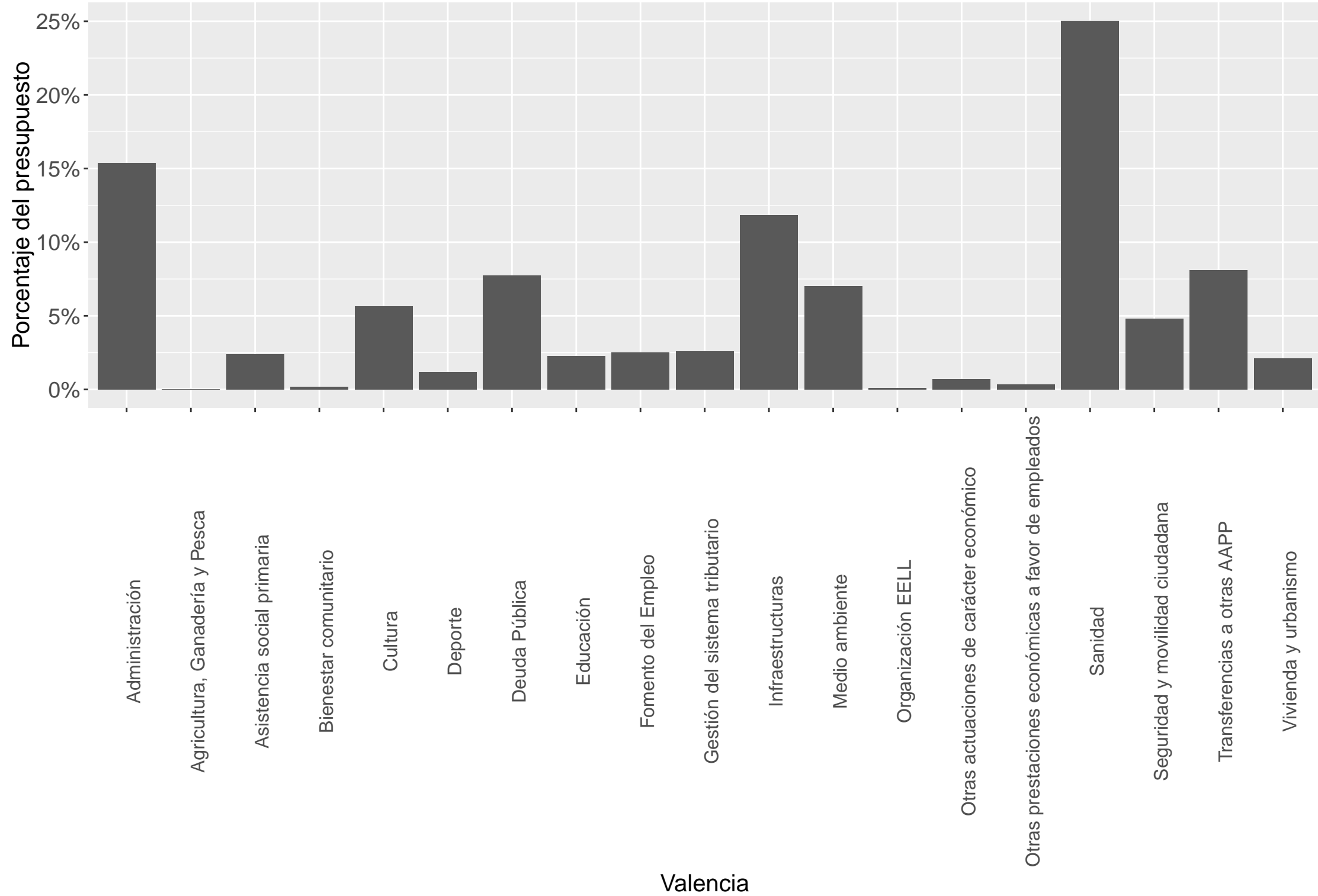
Gasto de Teruel por política y capítulo



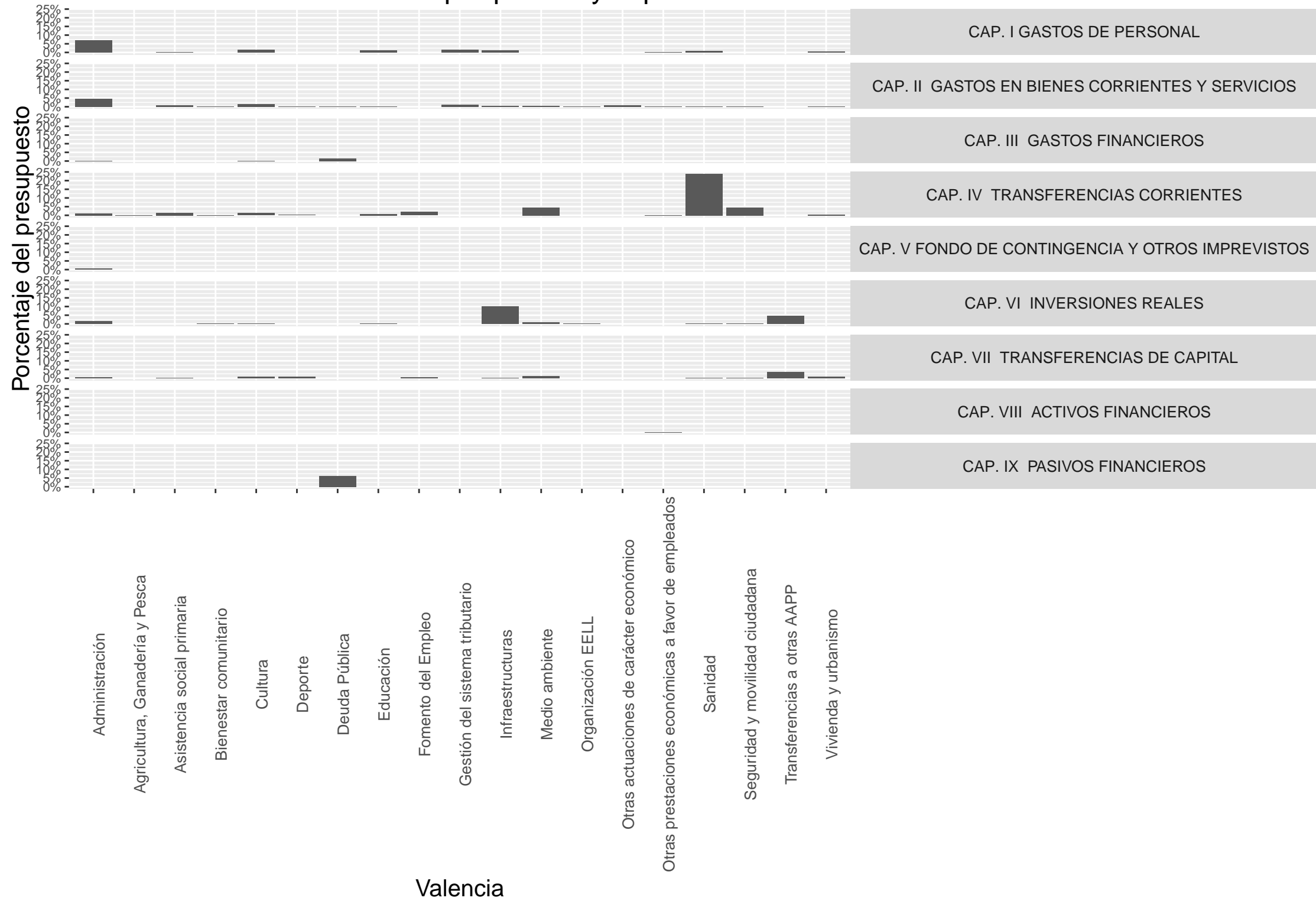
Gasto de Toledo por política



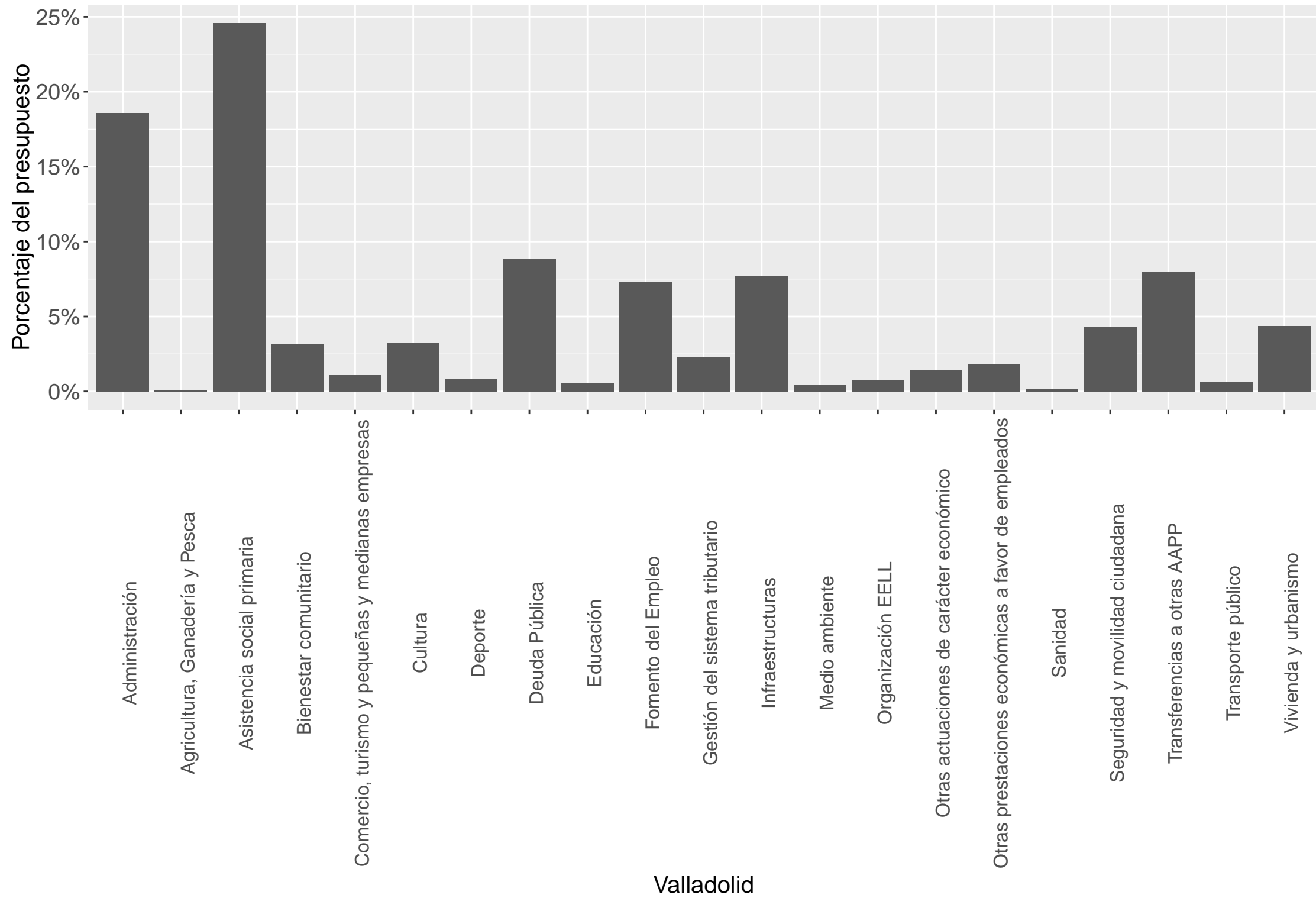
Gasto de Valencia por política



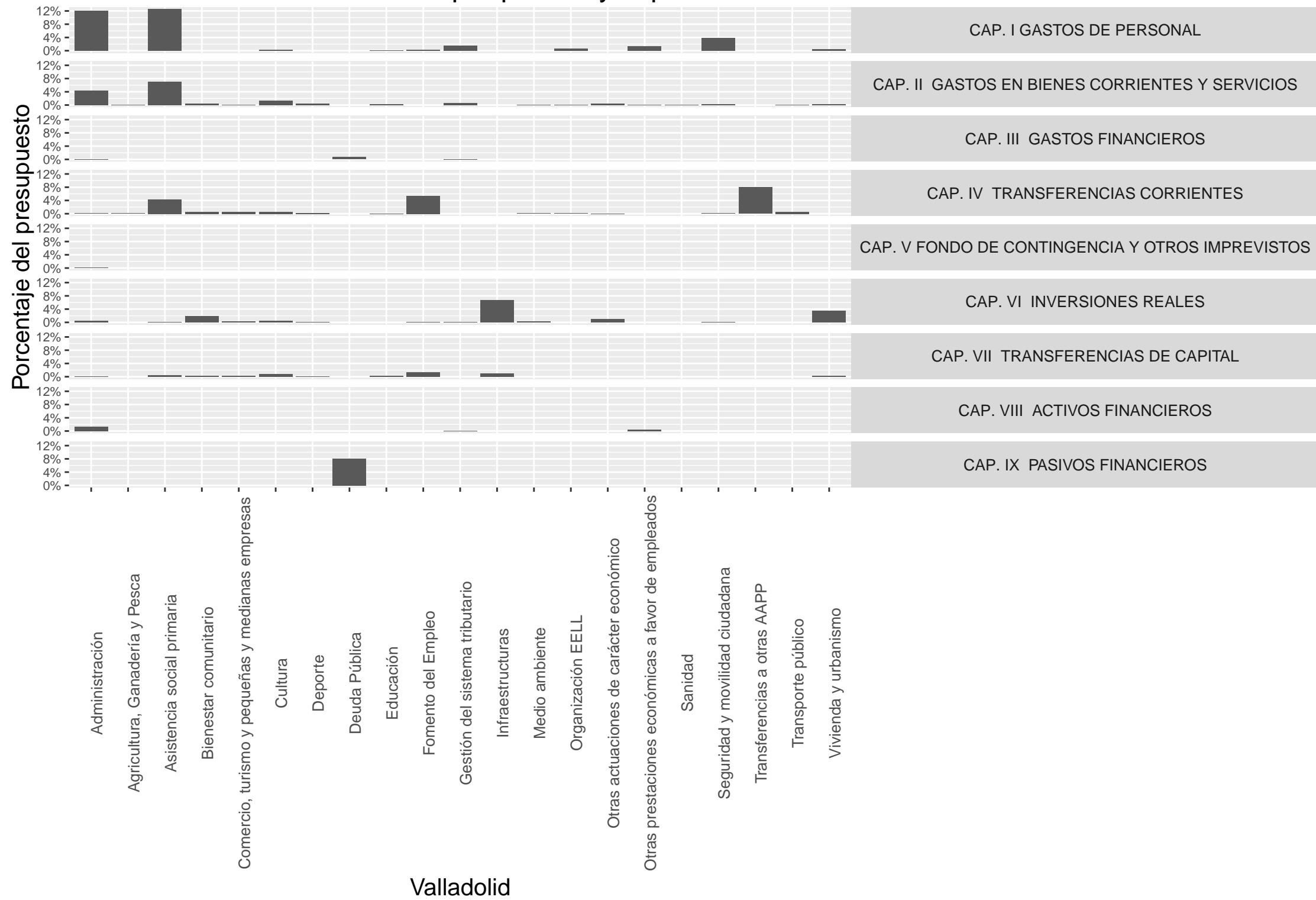
Gasto de Valencia por política y capítulo



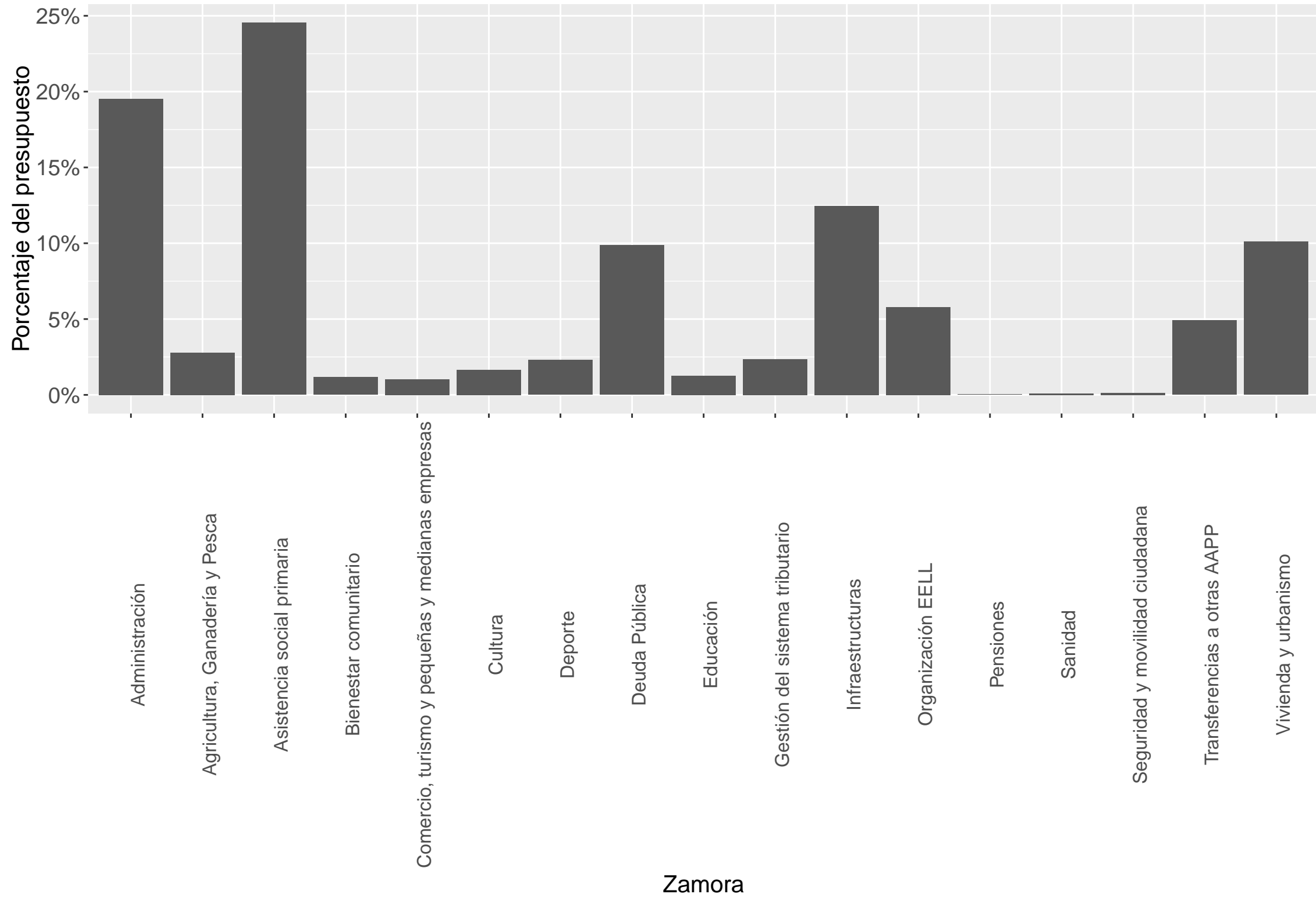
Gasto de Valladolid por política



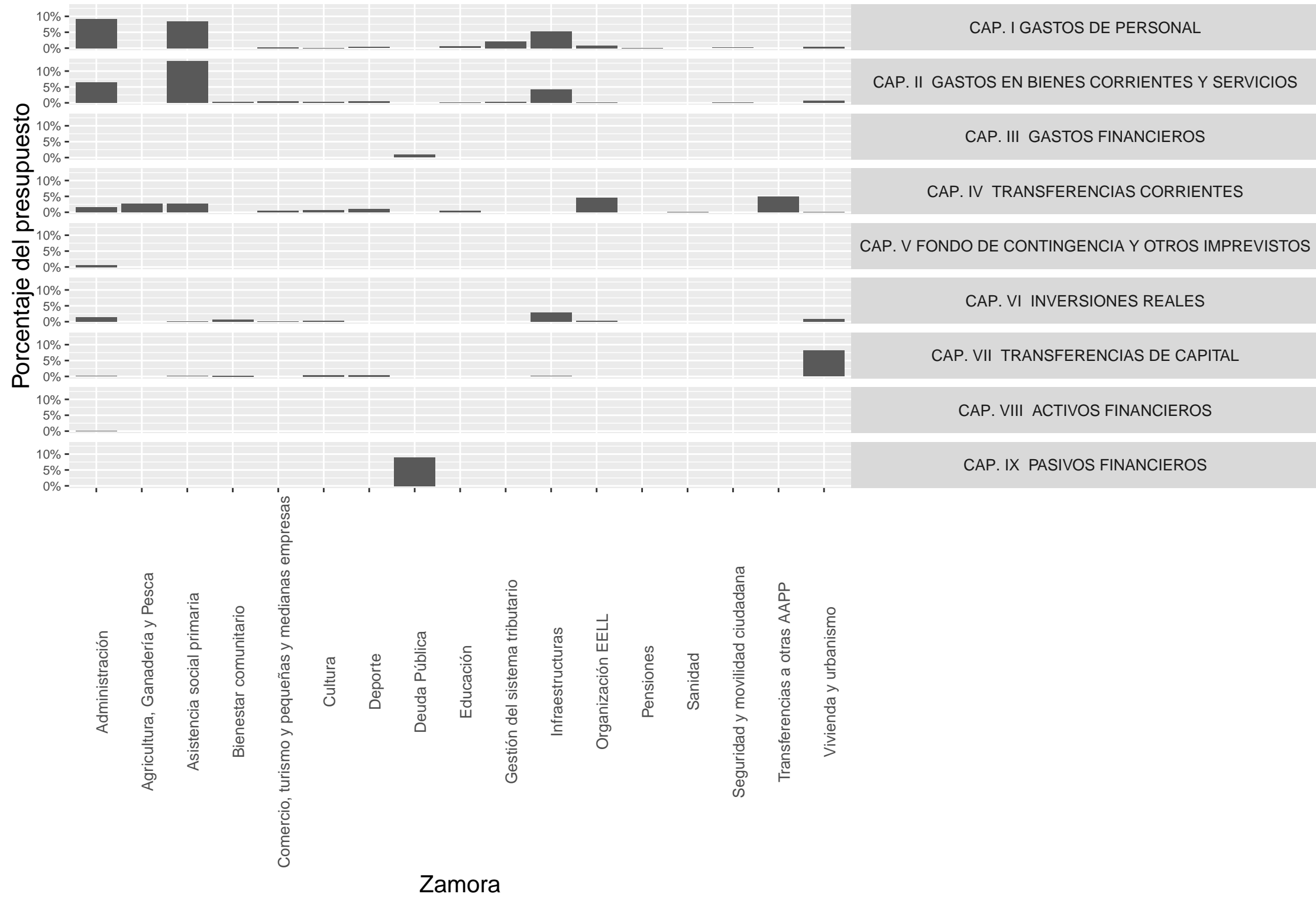
Gasto de Valladolid por política y capítulo



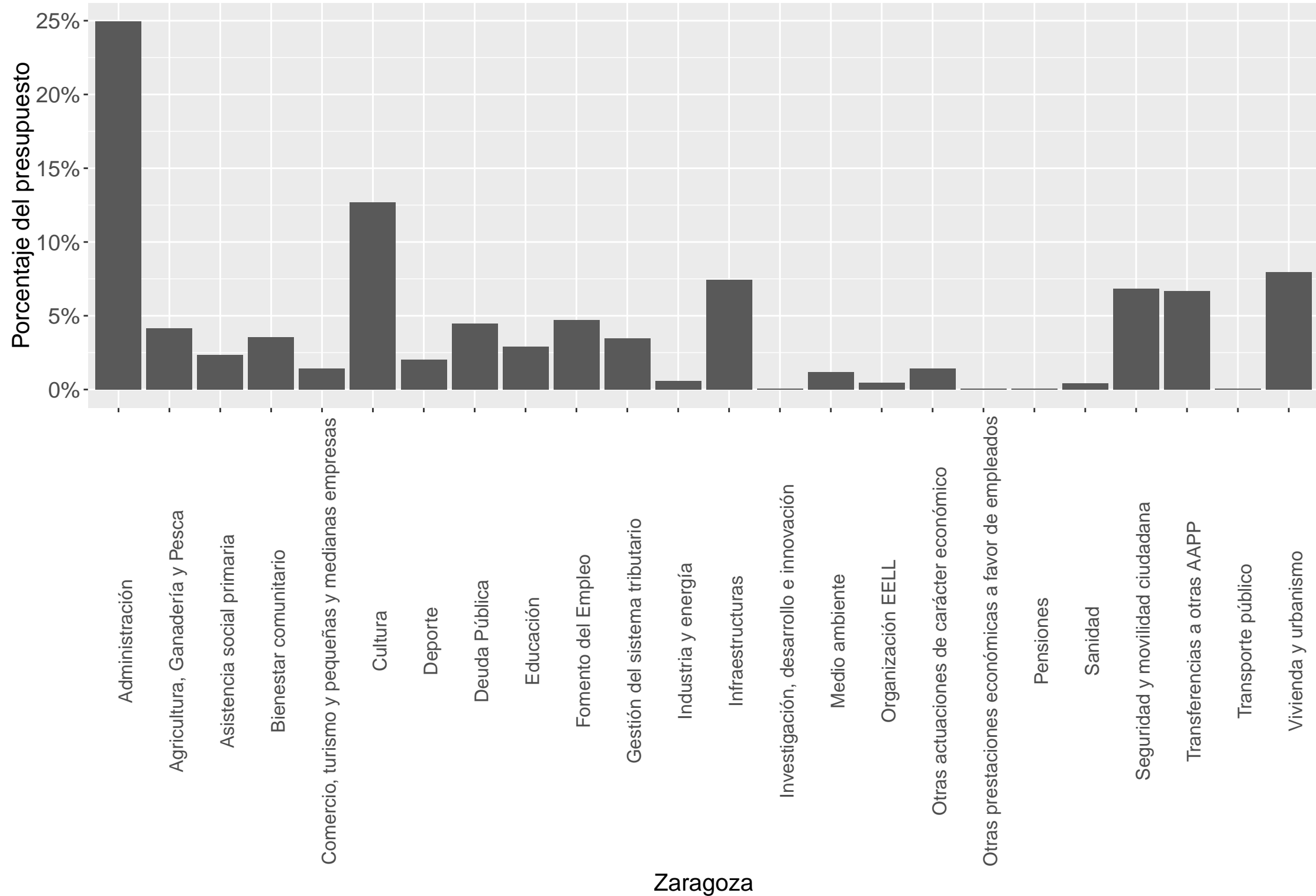
Gasto de Zamora por política



Gasto de Zamora por política y capítulo



Gasto de Zaragoza por política



Gasto de Zaragoza por política y capítulo

