

D. JOSÉ M^a JIMÉNEZ GONZÁLEZ, PORTAVOZ DEL GRUPO SOCIALISTA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BURGOS Y AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 97/2 DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES, PRESENTA ANTE EL PLENO DE DICHA CORPORACIÓN DE 5 DE OCTUBRE DE 2.007 LA SIGUIENTE

PROPOSICIÓN

IMPLANTACIÓN DE UN NUEVO MODELO EN LA COOPERACIÓN ENTRE LA DIPUTACIÓN Y LOS AYUNTAMIENTOS BASADO EN LA CONCERTACIÓN Y NO EN LAS SUBVENCIONES

La concertación es un sistema que sustituye con gran ventaja a la política de subvenciones entre Administraciones Públicas, poniendo énfasis en la autonomía y la cooperación frente a la jerarquía y la financiación condicionada que caracterizan al tradicional sistema de subvenciones.

La concertación emplea una metodología capaz de simplificar sistemáticamente los procedimientos administrativos, ganando en eficacia y eficiencia, a la vez que se dota al sistema de una racionalidad y una coherencia en un grado desconocido hasta este momento. Esta experiencia ya está siendo desarrollada por algunas diputaciones de España en sus relaciones con los municipios de sus respectivas provincias, siendo de especial interés en provincias como Burgos que posee 371 municipios, la mayoría muy pequeños y con un bajo nivel de renta per cápita.

La puesta en marcha de este proceso implicaría a la práctica totalidad de las unidades y servicios de la Diputación, además de contar con la participación de todos los ayuntamientos de la provincia, tanto en su vertiente política como técnica, por lo que podemos afirmar que el proceso de concertación involucraría a la totalidad de los gobiernos y las administraciones locales, a sus políticos y a las unidades o servicios administrativos de todos ellos, extendiendo sus efectos beneficiosos no sólo a la entidad provincial sino también a los ayuntamientos que han participado en su ejecución.

Las subvenciones como técnica de fomento

La política de subvenciones es una técnica de fomento que nace de la actuación unilateral de la Administración que subvenciona, la cual decide que una determinada actividad que realicen los entes susceptibles de ser subvencionados merece su apoyo financiero. Así pues, establece las condiciones para acceder a la subvención, publica la normativa en el periódico oficial correspondiente, recibe las solicitudes de los interesados, normalmente

acompañada de abundante documentación (certificados, memorias explicativas, informes.etc.) y decide discrecionalmente el reparto de los fondos que el presupuesto había asignado para ello, verificando finalmente que esos fondos se han destinado al objeto previsto.

Esta política posee una buena cantidad de efectos perniciosos, entre los que podemos destacar:

Descoordinación: Cada unidad administrativa o servicio posee su propia política de subvenciones, la cual no es conocida por los otros departamentos, pudiendo darse el caso de fomentar políticas contradictorias entre unos y otros, o fomentar la misma política desde ámbitos diferentes de modo descoordinado.

Multiplicidad: Cada subvención es publicada en un periódico oficial distinto en un momento diferente, por lo que los entes subvencionados deben estar atentos a cada publicación para evitar que se pasen los plazos, convirtiendo en buena medida a los gobiernos locales en "cazadores de subvenciones".

Jerarquía: La política de subvenciones se funda en una relación de jerarquía entre el ente que subvenciona y el subvencionado, de tal forma que el primero decide las políticas que el segundo podrá desarrollar (condicionando una buena parte de las políticas públicas a desarrollar por los ayuntamientos) y al subvencionado no le queda más opción que decir sí o no a una determinada subvención, no cabe plantear alternativas.

Alteración del sistema de distribución de competencias: Como consecuencia de lo anterior las subvenciones acaban convirtiendo las competencias propias en competencias compartidas e incluso en competencias delegadas sometidas a control de oportunidad.

Financiación condicionada: Una consecuencia de lo anterior es que recibidos los fondos por el ente subvencionado éste no puede decidir libremente sobre ellos, ni siquiera hacer uso de los mismos dentro de la línea política fomentada, sino que ha de destinarlos estrictamente al objeto de la subvención concedida; así los entes subvencionados se convierten, tanto más cuanto más dependan de este tipo de recursos, en meros ejecutores de la política de otro nivel de gobierno, y no en gobiernos autónomos y responsables.

Imposibilita la planificación: Si tenemos en cuenta que la concesión de subvenciones es un acto unilateral, de carácter graciable, y que aún en el caso de que la subvención sea concedida un año no tendremos la seguridad de su continuidad en el tiempo, es fácil concluir la imposibilidad de realizar ningún tipo de planificación en las políticas públicas que dependan de este tipo de recursos.

Pues bien, todas estas limitaciones son superadas con éxito por la concertación, la simplificación administrativa, el respeto a la autonomía de los entes cooperantes, la igualdad y el fomento consensuado de las políticas públicas son sus principios rectores.

La concertación, entre la cooperación y la coordinación

La concertación consiste en un proceso en que el ente que tradicionalmente subvenciona ofrece a los entes subvencionados (entes locales de su ámbito territorial: municipios, mancomunidades, consorcios, ...) la posibilidad de acordar conjuntamente, en pie de igualdad las políticas a desarrollar, en las que la diputación participará aportando recursos económicos, asistencia técnica o ambos. Conviene destacar que frente a las subvenciones, como técnica de mera transferencia de recursos económicos, la concertación desarrolla una asistencia integral, dando valor a la asistencia técnica que presta el personal de la Diputación, aprovechando las economías de escala que posibilita la dimensión provincial.

El proceso puede comenzar con un convenio marco suscrito por la Diputación y el resto de entes locales de la provincia, que expresa el compromiso de ambas partes de poner en práctica todo un conjunto de políticas locales íntimamente relacionadas con los títulos competenciales municipales y provinciales, sin que la adhesión al mismo comporte por sí misma ninguna otra obligación más que la de reconducir los actos e instrumentos de desarrollo a las pautas formales establecidas por dicho Convenio.

Posteriormente, los ayuntamientos proponen a la diputación aquellos programas en los que desean colaborar o contar con el apoyo técnico o económico del ente provincial. Uno de los elementos más importantes de este proceso es que los entes locales presentan sus prioridades políticas ordenadas jerárquicamente, de modo que en la relación de prioridades queda plasmado, de alguna manera, su programa de gobierno.

Estas prioridades políticas son informadas por la Diputación, en primer lugar desde el punto de vista exclusivamente técnico, por el servicio gestor correspondiente, y en un segundo momento políticamente, de tal manera que se garantice el equilibrio entre comarcas y entre municipios.

Con la propuesta definitiva se elabora un borrador de convenio que es sometido a la consideración del ente local para acordar su contenido en pie de igualdad; en dicho acuerdo habrá de tenerse muy en cuenta el orden de prioridad asignado por el ente local a cada proyecto de colaboración. Fruto de esa negociación nace un convenio que ambas partes firman y ratifican, ligándolas en el desarrollo de las políticas públicas contenidas en el mismo.

La Diputación Provincial velará por el cumplimiento y grado de realización de los convenios firmados individualmente y analizará las causas de aquellos casos en los que dicha actuación no haya sido llevada a cabo.

Simplificación administrativa

Este sistema supone un gran avance en cuanto a la simplificación administrativa. La Diputación sustituye una multiplicidad de convocatorias por un único periodo de presentación de prioridades políticas, el cual puede tener carácter plurianual. Lógicamente las numerosas resoluciones concediendo subvenciones son sustituidas por un único convenio con cada ente local. También la documentación a aportar por los entes locales se reduce considerablemente, pues no es necesario repetir la expedición de los mismos documentos que en cada convocatoria exigía la unidad administrativa convocante; pero además, como hemos establecido que la simplificación administrativa sea uno de los principios que guíen el proceso de concertación, no se exige en el momento de presentar las prioridades ningún documento que no sea absolutamente imprescindible para realizar la valoración técnica o política de la prioridad local, teniendo muy presentes que los servicios gestores deben usar todo su acervo de conocimientos sobre la provincia y los expedientes ya obrantes en la institución para no requerir innecesariamente documentación. Aún cuando sea imprescindible presentar la documentación, ésta se entregará después de la firma del convenio cuando esto sea posible, evitando así su confección cuando no se llegue a acuerdos plasmados en el respectivo convenio. Aunque quizás el efecto más relevante es que este sistema obliga, tanto a la Diputación como a los entes que conciertan con ella, a adoptar una visión de conjunto en su toma de decisiones, evitando los efectos perversos de la fragmentación por áreas en la organización municipal y provincial.

Autonomía de los gobiernos locales

Pero las razones que avalan el empleo de esta metodología no son exclusivamente de racionalización y simplificación administrativa, aunque ello bastara para justificarla; la concertación no es un nuevo modo de gestionar subvenciones, sino que implica fundamentalmente un cambio radical en la política de fomento, que destierra las subvenciones y las sustituye por algo distinto. El alma de la concertación es el respeto a la autonomía, tanto del ente que subvenciona como del ente subvencionado. En nuestro caso el ente provincial ha de atender a principios de carácter intermunicipal, la cohesión territorial, el equilibrio económico, la prestación de servicios supramunicipales, el derecho de todos los ciudadanos de la provincia a unos servicios públicos de calidad..., mientras que el ayuntamiento atenderá a las prioridades políticas locales, a su programa de gobierno como esencia de la voluntad expresada en las urnas por sus ciudadanos. La concertación pretende aunar dichos principios y obtener, mediante la discusión racional y la negociación, una síntesis superadora de ambos.

Por todo ello, el Grupo Socialista propone al Pleno de la Diputación Provincial de Burgos:

- Que en el plazo de 2 años, la Diputación Provincial de Burgos abandone el actual sistema de subvenciones como mecanismo de cooperación con los ayuntamientos de la provincia y de paso a un nuevo modelo basado en la concertación.

Burgos, a 2 de octubre de 2007

JOSÉ M^a JIMÉNEZ GONZÁLEZ
Portavoz del Grupo Socialista