

LA CONCERTACIÓN: UN NUEVO MODELO DE RELACIÓN ENTRE DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS

Víctor-David Burgos Rodríguez

Diputación Provincial de Granada

Este modelo tiene como objetivo sustituir el modelo tradicional de cooperación entre los entes locales de la provincia y la Diputación, basado en la técnica de la *subvención*, por un nuevo modelo, denominado *concertación*, en el que las actuaciones conjuntas de la Diputación y el ente con el que se concierta son pactadas, en virtud de las prioridades políticas municipales expresadas por el ayuntamiento (u otro ente local que concierte) y las prioridades provinciales cuya satisfacción promueve la Diputación.

Introducción

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 está siendo desarrollada actualmente por las diputaciones de Barcelona, Málaga y Granada en sus relaciones con los municipios de sus respectivas provincias, no obstante, nada impide que la misma pueda implantarse en las relaciones de cooperación entre distintos niveles de gobierno que actúen con cierto grado de autonomía entre ellos, tanto en España como en otros países.

La provincia de Granada posee 168 municipios, la mayoría muy pequeños y con un bajo nivel de renta *per cápita*, por lo que su Diputación posee un presupuesto reducido. La puesta en marcha de este proceso han implicado no sólo a la práctica totalidad de las unidades y servicios de la Diputación, sino que se ha extendido a sus organismos autónomos y sociedades mercantiles, además de haber contado 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* ha involucrado 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, finalmente verifica que esos fondos se han destinado al objeto previsto.

Esta política posee una buena cantidad de efectos perniciosos, como la descoordinación (cada unidad administrativa o servicio posee su propia política de subvenciones que no es conocida por los otros departamentos), 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), alteración del sistema de distribución de competencias, financiación condicionada e imposibilita la planificación.

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 de evidente interés local, ...) 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 comienza 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. La adhesión al convenio marco no comporta por si misma ninguna otra obligación más que la de reconducir los actos e instrumentos de desarrollo a las pautas formales establecidas por dicho Convenio. Ni su aprobación ni la adhesión al mismo dan lugar a compromisos concretos o de carácter económico.

La concertación posee un ámbito temporal definido, la primera experiencia se desarrolló para un ejercicio (2005), la segunda para el bienio (2006-2007) y la actual para el 2008-2011, cuenta con dos procesos de concertación (2008-2009 y 2010-2011).

El desarrollo del convenio marco se realiza mediante uno o varios decretos de la Presidencia que contienen los programas en los que, en principio, la Diputación ofrece cooperar a los entes locales. En estas resoluciones se establecen los requisitos de acceso, las condiciones, el sistema de cooperación, en definitiva, todo lo preciso para que los entes locales puedan adoptar una decisión sobre ellos.

Una vez aprobados los decretos de la Presidencia los entes locales proponen a la diputación aquellos programas en los que desean colaborar, estos pueden consistir en alguno de los contenidos en la resolución antedicha o en cualquier otro que el ente local considere interesante y desee 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.

A través de la Oficina de Concertación *Granada en Red* se gestiona esa información introduciéndola en un sistema informático del que se puede obtener información muy interesante sobre las demandas municipales. Posteriormente las 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. El análisis político posee tres fases, en una primera las prioridades son informadas por los diputados delegados del ámbito correspondiente a la materia de la que trate la prioridad local, en una segunda fase los diputados analizan las prioridades no por materias sino por municipios, atendiendo a aquellos que pertenecen a la comarca o partido judicial por la que el diputado ha sido elegido, en una tercera fase el equipo de gobierno analiza e informa sobre el conjunto de las prioridades de la provincia. Este sistema de filtros garantiza la idoneidad técnica de las propuestas que realice la diputación a la vez que se mantienen los equilibrios entre comarcas y entre municipios.

Con la propuesta definitiva del equipo de gobierno se elabora un borrador de convenio que es sometido a la consideración del ente local, seguidamente representantes de ambas instituciones, diputación y ayuntamiento, se sientan en una Mesa de Concertación donde se pacta en pie de igualdad el contenido del convenio, 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.

Granada en Red registra la ejecución de lo concertado, conociendo en cada momento el grado de realización de las actuaciones incluidas en los convenios y las causas de aquellos casos en los que dicha actuación no haya

sido llevada a cabo. A través del “Observatorio de políticas locales” se evalúan las políticas desarrolladas y se verifica la ejecución de los convenios, los cuales no son documentos petrificados e inamovibles, sino que están sujetos a cualquier modificación que las partes acuerden, cuando cambien las circunstancias que los originaron.

Simplificación administrativa

Tal y como habíamos afirmado anteriormente 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, esta 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 concertan 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.

La experiencia se ha desarrollado exclusivamente con personal propio, sin necesidad de contar con apoyo de consultorías externas y con muy poco personal, extraído de la propia organización, por lo que no ha supuesto aumento de gasto ni una carga burocrática adicional.

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 este proyecto 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 ente municipal 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.

Las redes locales

Otra razón del empleo de esta metodología es que fomenta la gestión de redes; nos parece evidente que el territorio ya no es el elemento inamovible para la prestación de servicios públicos, queremos decir con ello que cada servicio público puede tener un ámbito territorial diferente, pero, a su vez, la política no puede consistir en imponer esos ámbitos por mor de la satisfacción del interés general, la gobernanza exige sustituir los “poderes administrativos” por consenso, las “facultades exorbitantes” por la negociación, por lo tanto lo fundamental será articular redes de cooperación entre agentes públicos y privados, del mismo modo que entre diferentes Administraciones públicas. La concertación fomenta el desarrollo de redes municipales, de modo que, como ejemplo, las infraestructuras deportivas o culturales se comparten haciendo más racional su gestión; igualmente los municipios participan en distintas redes para gestionar sus servicios, de modo que pueden agruparse con unos para un determinado servicio y con otros para otro diferente.