

BORRADOR DE LA ORDENANZA REGULADORA DE LA COOPERACIÓN LOCAL MEDIANTE CONCERTACIÓN DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA

Desde la entrada en vigor de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), un importante sector de la doctrina académica dudó de la idoneidad de su aplicación a las relaciones entre las diputaciones y las entidades locales, considerando especialmente inadecuado el empleo del principio de concurrencia competitiva. Si bien es cierto que la ley en su disposición adicional octava establecía que las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales se regirían por su normativa específica y sólo supletoriamente por dicha ley, ello no aclaraba cuál era la situación de las restantes relaciones entre diputaciones y los entes locales de su territorio.

Para evitar la inseguridad jurídica que aquella norma produjo, las Cortes Generales aprobaron la Ley 24/2005 de 18 noviembre, de reformas para el impulso de la productividad, en cuya exposición de motivos se dice, literalmente:

"Finalmente, el capítulo tercero introduce mejoras en los trámites administrativos al excluir del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones la actividad subvencional de las Diputaciones Provinciales. De esta forma se evitan trámites innecesarios que no aportan valor añadido y generan altos costes de transacción, partiendo de que la actividad de cooperación desarrollada por las Diputaciones Provinciales respecto a los municipios responde a una naturaleza diferente, orientada a garantizar unos parámetros de igualdad de todos los ciudadanos en el disfrute de los servicios públicos, al mismo tiempo que tiene un carácter obligatorio e irrenunciable."

Posteriormente se modificó la redacción de la disposición adicional octava de la Ley General de Subvenciones, que a partir de ese momento incluyó *las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal* en la categoría de las que se rigen por su propia normativa y sólo supletoriamente por la Ley General de Subvenciones.

El Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, mantiene esta regulación, al considerar en su artículo 2.5, de manera expresa:

" Las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, de la misma forma que las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal, se regirán conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Octava de la Ley General de Subvenciones".

Por su parte, el artículo 17.2 de la Ley 38/2003 prevé que las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.

La Diputación de Granada comenzó, a partir del ejercicio 2005, a trabajar en un nuevo modelo de relación con los entes locales de su territorio denominado "concertación". La concertación consiste en un sistema de identificación de las prioridades políticas municipales, con pleno respeto a la autonomía local, y un procedimiento de cooperación para la ordenación y gestión de una buena parte de los asuntos públicos que afectan a los habitantes de la provincia.

El proceso de concertación es desarrollado por el Presidente, mediante resolución, para un determinado periodo de tiempo y los consensos alcanzados se plasman en acuerdos de concertación que se firman con cada una de las entidades participantes con las que se alcanzan los mismos. En dichos acuerdos se pactan las actuaciones que de modo conjunto realizarán la Diputación y el ente local que los firma.

Algunas de estas actuaciones suponen una transferencia de fondos del ente local a la Diputación, que es la que desarrolla la actividad contenida en el convenio, y en otras es la Diputación la que transfiere fondos al ente local, encargándose este último de la ejecución de la actividad concertada.

La cooperación local de la Diputación no se agota en el proceso de concertación, pues cabe la aprobación de planes y programas específicos, aportaciones económicas, de carácter singular y excepcional, a cargo de la Presidencia de la Diputación, así como la posibilidad de otras fórmulas de cooperación.

Posteriormente, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras la definición de la provincia en el artículo 96, establece en el apartado tercero las competencias de la Diputación, manteniendo los criterios tradicionales de asistencia, asesoramiento y cooperación con los municipios, especialmente con los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma. Siendo asimismo competencias de la Diputación las que, con carácter específico y para el fomento y administración de los Intereses peculiares de la provincia, le atribuya la legislación básica del Estado y la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de ésta.

En desarrollo del artículo 98 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), establece el marco competencial, en el ámbito andaluz, de las Diputaciones Provinciales de su territorio, reconociendo en coherencia con la previsión estatutaria "la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y

solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no completa o necesariamente satisfechas si la provincia, obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal, la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio”, tal y como expresa su exposición de motivos.

La LAULA en desarrollo de los mandatos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) y del Estatuto de Autonomía de Andalucía, concreta las formas de asistencia de la provincia a los municipios y establece el marco dentro del cual debe de llevarse a cabo la misma. En particular, las asistencias técnicas y económicas se contemplan en los artículos 12 y 13, en los que se disponen que dichas asistencias se regularán por norma provincial; y diseñando a su vez las fases del procedimiento de elaboración de los citados planes o programas, fases que deberán ser respetadas por la correspondiente norma que ha de aprobar la Diputación.

Por otra parte, la reforma del régimen local instrumentada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) ha venido a potenciar la función de coordinación por las Diputaciones provinciales de los servicios prestados por los pequeños municipios lo que se lleva a efecto principalmente mediante la modificación de los artículos 26 y 36 de la LRBRL en cuya nueva regulación resulta evidente el interés del legislador de asegurar que los servicios prestados por las entidades locales se lleve a cabo mediante fórmulas que permitan reducir los costes efectivos de los mismos, manteniendo en el artículo 36, las competencias tradicionales de coordinación de servicios municipales entre sí, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, y prestación de servicios de carácter supramunicipal. A estos efectos, prevé que la Diputación podrá otorgar subvenciones y ayudas, que se Instrumentarán a través de planes especiales u otros Instrumentos específicos.

En el ámbito de nuestra comunidad autónoma, el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL, ha venido a ratificar la plena vigencia de la LAULA.

Además, recientemente la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 incorpora un nuevo apartado 4º bis al artículo 13 de la LAULA, relativo a los requisitos de las entidades locales, estableciendo que cuando sean destinatarias y se incluyan como beneficiarias en planes y programas provinciales que tengan por objeto la cooperación o asistencia económica de las diputaciones provinciales a las Inversiones, actividades y servicios municipales, no se les exigirá estar al corriente en sus obligaciones tributarlas con cualquier administración o con la Seguridad Social.

Los anteriores cambios legislativos que se han producido en los últimos años hacen necesaria la adaptación de los instrumentos reguladores de la cooperación prestada por la diputación, lo que constituye el objeto principal de la

aprobación de la Ordenanza reguladora de la cooperación local mediante concertación de la Excm. Diputación Provincial de Granada y la consecuente derogación de la anterior Ordenanza”, publicada en el B.O.P. número 126, de 6 de julio de 2009.

Esta Ordenanza y las resoluciones que dicte el Presidente en desarrollo de la misma, constituirán la normativa propia que desarrolle la cooperación local de la Diputación de Granada mediante la concertación, a la que hace referencia la Disposición Adicional Octava de la Ley General de Subvenciones, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento regulador de la cooperación de la Diputación a las inversiones locales.

Esta Ordenanza se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, en el artículo 17.2 y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la redacción dada por la Ley 24/2005 de 18 noviembre, de reformas para el impulso de la productividad y en los artículos 12 y 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto

Es objeto de esta Norma provincial la regulación de la cooperación local de la Diputación Provincial de Granada y sus entes instrumentales, mediante el proceso de concertación, para la prestación de la asistencia técnica y económica, mediante programas, en aplicación del mandato contenido en los artículos 36.1.a) y b) y 2.a) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, artículo 17.2 y disposición adicional octava de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y 12 y 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Artículo 2. Destinatarios

La cooperación local de la Diputación Provincial de Granada y sus entes instrumentales, mediante el proceso de concertación, se prestará a los siguientes entes:

- a) Municipios.
- b) Entidades locales autónomas.
- c) Mancomunidades de municipios y consorcios locales.
- d) Entes Instrumentales locales de derecho público dependientes o vinculados a cualquiera de los anteriores.

Artículo 3. Formas de asistencia económica

La asistencia económica se podrá prestar de cualquiera de las siguientes formas:

- a) Mediante transferencias de fondos a los destinatarios al objeto de que ellos ejecuten la inversión, actividad o servicio.
- b) Mediante la ejecución por la propia Diputación, con o sin cofinanciación de los destinatarios.

Artículo 4. Supuestos especiales excluidos

Queda excluida de las prescripciones contenidas en esta normativa la cooperación local de la Diputación Provincial de Granada y sus entes instrumentales, en los casos a continuación relacionados:

- A) Supuestos de concesión directa de asistencia económica:

- a) Las previstas nominativamente en el presupuesto general de la Corporación Provincial.
- b) Aquellas en las que, en el acto de concesión, se acrediten razones de Interés público, social, económico o humanitario, razones de emergencia u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

B) Las aportaciones de la Diputación a los Planes provinciales de cooperación a, las obras y servicios de competencia municipal recogidos en el artículo 36.2.a) de la LRBRL u otra cooperación económica que se articule a través de un Plan específico, y las actuaciones a incluir en los mismos, así como, aquellas otras inversiones, actividades y servicios con normativa europea, estatal o autonómica propia, que establezcan un procedimiento especial de asistencia económica, se ajustarán a su propia normativa.

C) Las aportaciones que la Diputación realice a las entidades e instrumentos de cooperación territorial en los que participe, en cumplimiento de sus obligaciones como miembro de dicha entidad.

D) Los Convenios de Colaboración que se suscriban con otras Administraciones Públicas.

Artículo 5. *Criterios básicos para la cooperación*

Los criterios básicos de valoración, para la prestación de la cooperación local, mediante el proceso de concertación, serán:

- a) Atención preferente a los municipios de menor población y a los de insuficiente capacidad económica y de gestión.
- b) Solidaridad y equilibrio interterritorial.
- c) Respeto a la autonomía municipal y en concreto, el orden de prioridad manifestado por el ente correspondiente.
- d) Actuaciones que conjuguen la satisfacción conjunta y directa de intereses o competencias provinciales y municipales.
- e) Actuaciones tendentes a garantizar que el gobierno más cercano al ciudadano pueda prestar el servicio que se demanda, sin que la escasa capacidad técnica pueda ser un impedimento para ello (Subsidiariedad).
- f) Actuaciones que incorporen la perspectiva de género, a fin de hacer efectiva, entre mujeres y hombres, la igualdad de trato y en el acceso a bienes y servicios y su suministro.
- g) Economía, eficacia y eficiencia.
- h) Transversalidad entre Áreas.
- i) Planificación.
- j) Urgencia de la asistencia requerida, en cuyo caso la entidad peticionaria deberá acreditar la concurrencia de dicha circunstancia.

Artículo 6. La Oficina de Concertación

La Oficina de Concertación es la unidad responsable del impulso y tramitación del proceso de concertación desde su inicio hasta el momento de la formalización de los acuerdos de concertación, así como de las correspondientes adendas a los mismos.

Corresponde a cada Delegación la gestión de los programas de concertación correspondientes al sector y ámbito al que pertenezca. Dentro de la Delegación, será el Servicio Gestor el responsable de la tramitación administrativa de la resolución o resoluciones de aprobación definitiva de los programas, previstas en el artículo 12.

CAPÍTULO II Proceso de concertación

Artículo 7. Inicio

7.1. El Presidente dictará una o varias resoluciones reguladoras del proceso de concertación para un periodo determinado.

7.2. Dichas resoluciones se aprobarán una vez se haya recabado de los ayuntamientos información detallada sobre sus necesidades e intereses peculiares y en ellas se fijarán los criterios objetivos básicos para la priorización de las propuestas municipales, debiendo tener, al menos, el siguiente contenido:

- a) Periodo de desarrollo del proceso de concertación
- b) Ámbitos de actuación preferente
- c) Programas en los que se concreta la propuesta de cooperación de la Diputación de Granada mediante concertación.
- d) Modo de presentación de las prioridades políticas.
- e) Plazo de presentación de prioridades.

7.3. Por esta resolución se aprobará la convocatoria correspondiente al conjunto de los programas de cooperación económica mediante concertación, debiendo establecerse, en su caso, la cuantía total máxima estimada para cada uno de los respectivos programas, así como la posibilidad de fijar una cuantía adicional, dentro de los créditos disponibles, sin necesidad de nueva convocatoria. La aprobación definitiva del correspondiente programa de cooperación económica quedará condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el momento en que se produzca dicha aprobación.

7.4. Las resoluciones del Presidente serán fiscalizadas por Intervención e informadas, al menos, por la secretaría de la Oficina de Concertación.

Artículo 8. *Los programas*

Cada programa estará adscrito a un ámbito de actuación preferente y deberá contener como mínimo su objeto, descripción, posibilidad de reformulación y destinatarios del mismo.

Cuando la naturaleza del programa lo exija contendrá los criterios objetivos de selección y financiación, que, en todo caso, habrán de respetar los criterios básicos establecidos en el artículo 5.

Artículo 9. *Las prioridades políticas*

9.1. Considerando los criterios objetivos básicos aprobados por la diputación provincial, cada ayuntamiento formulará su propuesta priorizada de cooperación mediante concertación.

9.2. Los medios y los plazos para la presentación de prioridades políticas serán notificados individualmente a cada uno de los entes locales de la provincia y se publicarán en un anuncio insertado en el Boletín Oficial de la Provincia.

9.3. Los entes que presenten prioridades políticas habrán de ordenarlas jerárquicamente, de acuerdo con los criterios que se establezcan en la resolución reguladora del proceso de concertación.

Artículo 10. *Las mesas de concertación*

10.1. El proceso de pacto y acuerdo en torno a los programas aprobados en la resolución del Presidente y las prioridades políticas de los entes adheridos se realizará en la mesa de concertación.

10.2. La mesa de concertación podrá consistir en una reunión bilateral entre un representante de la Diputación y un representante del ente local adherido en la que se alcanzan los consensos que se plasmarán en los acuerdos de concertación.

Igualmente, la mesa de concertación podrá consistir en un procedimiento en el que la Diputación notificará al ente local el proyecto de cooperación mediante concertación, cuyo contenido tendrá en cuenta las prioridades municipales con criterios de solidaridad y equilibrio interterritorial, sometiéndolo a un trámite de consulta o audiencia durante un plazo que no será inferior a diez días naturales, dirigido a la consecución de acuerdos.

Artículo 11. *Acuerdos de concertación*

11.1. Terminado el trámite de consulta o audiencia, la diputación provincial introducirá las modificaciones oportunas en el proyecto, formulando un acuerdo de concertación. Si de las modificaciones pudiera resultar perjuicio o afección singular para uno o varios municipios, la diputación iniciará un trámite extraordinario de consultas con todos los municipios interesados.

11.2. Los acuerdos de concertación son el documento donde la Diputación y cada uno de los entes adheridos, en su caso, plasman los consensos alcanzados en el proceso de concertación.

11.3. Los acuerdos de concertación, recogerán, como parte integrante de los mismos, el contenido de los programas que enmarcan las actuaciones pactadas.

11.4. El acuerdo expresará la voluntad política de las partes de desarrollar conjuntamente las actuaciones que recoge.

11.5. Los entes locales dispondrán de un plazo de quince días, contados a partir de la notificación que le realice la Diputación, para la firma del acuerdo de concertación. En caso de no hacerlo, en el citado plazo, se entenderá que renuncia al mismo y la diputación retirará su propuesta.

11.6. Cualquier rechazo de las prioridades municipales será motivado, con especificación expresa del objetivo o criterio insatisfecho, y se propondrá derivar la asistencia para otra obra, actividad o servicio incluido en la relación de prioridades elaborada por el ayuntamiento, el cual podrá realizar una nueva concreción de su propuesta.

11.7. Una vez firmados los acuerdos de concertación, se dará cuenta a la Junta de Gobierno.

11.8. Todas las resoluciones que inicien las actuaciones contenidas en los acuerdos de concertación deberán hacer expresa mención a éstos.

Artículo 12. *Aprobación definitiva*

12.1. En cada anualidad, una vez conocidas las correspondientes dotaciones presupuestarias y de conformidad con los acuerdos de concertación previamente alcanzados, se efectuará la aprobación definitiva de cada uno o de varios de los programas de cooperación económica mediante concertación, por la Diputación mediante resolución del Presidente o del Diputado Provincial en quien hubiese delegado la respectiva competencia.

12.2. Dicha resolución determinará el nacimiento de los respectivos derechos y obligaciones para las partes.

Artículo 13. *Adendas a los acuerdos de concertación*

13.1. Una vez firmados los acuerdos de concertación, y durante su periodo de vigencia, las partes podrán añadir una o varias adendas al mismo.

13.2. La adenda será propuesta por el ente local adherido o por la Diputación y sólo podrá versar sobre algunos de los programas aprobados por la resolución reguladora del proceso de concertación, debiendo respetarse los criterios objetivos de valoración del mismo. Las adendas se integran en los acuerdos de concertación con plena sujeción a los mismos.

13.3. Una vez firmadas las adendas a los acuerdos de concertación, se dará cuenta a la Junta de Gobierno y, en su caso, se tramitará la correspondiente modificación de la resolución prevista en el artículo anterior.

Disposición Derogatoria Única.

Queda derogada expresamente la “Ordenanza reguladora de la cooperación económica local de la Excm. Diputación Provincial de Granada”, publicada en el B.O.P. número 126, de 6 de julio de 2009.

Disposición Final Primera. *Normativa propia*

Esta Ordenanza, junto con el resto de instrumentos normativos con los que se dote la diputación, constituyen la normativa propia a la que se refiere el artículo 17.2 y la Disposición Adicional Octava de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y los artículos 12 y 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Disposición Final Segunda. *Entrada en vigor*

La presente ordenanza entrará en vigor tras su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y una vez que haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, tal y como dispone el artículo 70.2 del mismo texto legal.