

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Naturalesa dels plans estratègics de subvencions de les entitats locals i problemàtica derivada de la seva manca

16-04-2020

Troblem la regulació del pla estratègic de subvencions (en endavant, PES) en l'article 8 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (en endavant, LGS) i en els articles 10-15 del Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, que aprova el Reglament de la Llei 38/2003 (en endavant, RGS).

Segons la LGS, els òrgans de les administracions públiques o qualssevol ens que proposin l'establiment de subvencions, amb caràcter previ, han de concretar en un pla estratègic de subvencions els objectius i efectes que es pretenen en aplicar-lo, el termini necessari per aconseguir-ho, els costos previsibles i les fonts de finançament, i s'ha de supeditar en tot cas al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

El precepte s'incardina en l'exigència constitucional que la despesa pública respongui a criteris d'eficiència, i comporta que tota subvenció s'ha de concedir per aconseguir una finalitat pública (Tribunal de Comptes, Informe núm. 1052, de 30 d'octubre de 2014).

A més, quan els objectius que es volen aconseguir afectin el mercat, la subvenció s'ha d'adreçar a corregir errors clarament identificats i els seus efectes han de ser mínimament distorsionadors.

Els plans estratègics de subvencions a què es fa referència en l'article 8 de la LGS, es configuren com un instrument de planificació de les polítiques públiques que tinguin per objecte fomentar una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública. Ara bé, més enllà d'aquesta finalitat, és una figura de regulació coixa per als ajuntaments, sens perjudici que l'article 12 del RGS desenvolupa el contingut que han de tenir (l'apartat segon permet reduir-lo a una memòria explicativa en determinats casos).

Respecte del contingut, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 20 de març de 2015 (Rec. 9/2015) va declarar la nul·litat d'un PES perquè no respectava el contingut mínim que havia de tenir, així "no és que el Pla recorregut no estableixi les línies o els àmbits d'actuació, sinó que no defineix els objectius estratègics en els termes requerits pel precepte que s'acaba de citar i el termini en què es disposa la seva consecució, coincident o no amb el de durada del Pla. Tampoc no es configura, fins i tot ni que sigui en línies generals, el pla d'acció, això és, els

mecanismes disposats per realitzar l'activitat de foment i les directrius al fet que s'han de sotmetre les convocatòries d'ajudes. Quant als sistemes d'avaluació individualitzada de les accions establertes, tampoc les determinacions del Pla (articles 12 i 13) no satisfan les exigències de l'article 12 del Reial decret 887/2006, i és que aquests sistemes s'han establert de manera conjunta i no amb referència a cada programa o línia d'actuació mitjançant la fixació de paràmetres relacionats amb els objectius específics del Pla”.

Segons l'informe del Tribunal de Comptes esmentat més amunt (núm. 1052, de 30 d'octubre de 2014), els PES permeten establir una connexió entre els objectius i els efectes que es pretenen aconseguir, amb els costos previsibles i les fonts de finançament, a fi d'adequar les subvencions objecte de concessió a les previsions de recursos disponibles, amb caràcter previ al seu naixement i de manera pluriennal. Així mateix, la LGS estableix un sistema de seguiment i control dels PES que ha de permetre que les línies de subvencions que no aconseguixin el nivell de consecució d'objectius desitjat o que no resultin adequades al nivell de recursos invertits puguin ser modificades o substituïdes per d'altres més eficaces i eficients o, si escau, eliminades.

El període de vigència dels PES ha de ser de tres anys, conforme a l'article 11.4 del RGS, tret que per l'especial naturalesa del sector afectat sigui convenient establir un pla estratègic de durada diferent.

Els PES no tenen rang normatiu, i es configuren com instruments de gestió de caràcter programàtic, la virtualitat dels quals s'ha de desplegar en l'àmbit intern de l'Administració, sense incidència directa en l'esfera dels particulars. Així, l'article 12.3 del RGS assenyala que el seu contingut no crea drets ni obligacions i que la seva efectivitat queda condicionada a la posada en pràctica de les diferents línies de subvencions, atenent, entre altres condicionants, les disponibilitats pressupostàries de cada exercici, per la qual cosa queda exclòs de recursos o reclamacions de beneficiaris o eventuais interessats.

En aquests termes es manifesta la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó (Valladolid), de 9 de juny de 2014 (Rec. 445/2013), atès que estableix que “el pla estratègic ni és norma jurídica ni, pròpiament, un acte administratiu amb efectes externs vinculants i amb un destinatari plural”, i continua dient que es “tracta d'una manifestació externa programàtica fruit d'una decisió política electiva en el camp de tècniques de foment, conformada segons mandats de l'esmentat article 12, el qual permet habilitar aquestes típiques tècniques des del punt de vista pressupostari i jurídic”.

El Consell d'Estat, en el Dictamen núm. 1756/2003 sobre l'avantprojecte de la LGS, va identificar com a novetat la incorporació d'aquest nou tràmit (PES), concebut com l'instrument que permet la unió entre la fase d'assignació de recursos públics i la fase d'execució de les polítiques de foment. Es tracta, en resum, d'un instrument destinat, d'una banda, a valorar el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i, de l'altra, a aconseguir una millor coordinació entre les diferents línies de subvencions considerades individualment. Tanmateix, també va assenyalar que s'hauria de fixar l'eficàcia que s'atribueix al PES per si, per exemple, es volguessin concedir altres subvencions, a banda de les que el PES estableix.

Ara bé, dit això, quin és l'òrgan competent per aprovar el PES i quines conseqüències es deriven de la manca d'aprovació?

Respecte de la primera qüestió, hi ha dues tesis: la que manté la competència residual de l'alcaldia (art. 21.1.s de la Llei 7/1985 (LRBRL)) i la que manté que correspon al plenari. Considero que l'òrgan competent és el ple, per dues raons: la primera, pel fet que les bases reguladores de les subvencions de les corporacions locals s'han d'aprovar en el marc de les bases d'execució del pressupost, a través d'una ordenança general de subvencions o mitjançant una ordenança específica per a les diferents modalitats de subvencions, de competència plenària en tenir naturalesa reglamentària (art. 17.2 de la LGS); la segona, per l'íntima connexió amb el pressupost municipal.

Respecte al procediment, un cop descartada la naturalesa normativa del PES, no caldria seguir l'article 49 de la LRBRL, per tant amb un únic acord plenari seria suficient. No obstant això, no es produiria cap vici si s'apliqués el procediment esmentat, que, d'altra banda, permet la presentació d'al·legacions i suggeriments i assegura la publicació en un butlletí oficial.

Pel que fa a la manca d'aprovació del PES, la jurisprudència del Tribunal Suprem ha estat clara. La sentència del Tribunal Suprem de 4 de desembre de 2012 (Rec. 4369/2011) declara la nul·litat d'unes bases específiques que regulen la concessió d'ajudes econòmiques individuals de transport, amb els arguments següents: "[...] en l'expedient d'elaboració de la disposició general impugnada s'omet tota referència a un pla estratègic de subvencions. [...] El que condueix, en definitiva, a declarar-ne la nul·litat, tal com ja va fer per a un supòsit similar [...] la Sentència d'aquest Tribunal Suprem de data 26 de juny de 2012, dictada en el Recurs de cassació núm. 4271/2011."

En aquesta Sentència de 26 de juny de 2012, el Tribunal Suprem va considerar el següent: "[...] atès el tenor dels apartats 1 i 3 de l'article 8 i de la disposició addicional tretzena de la Llei 38/2003, que el Pla estratègic al qual es refereix té caràcter previ a l'establiment de qualsevol subvenció, i constitueix un requisit essencial el compliment del qual exigeix que sigui formalitzat externament i amb un contingut que el faci identificable com a tal per reflectir almenys allò a què al·ludeix l'apartat 1 d'aquest article 8".

Aquest és un criteri recollit en altres sentències, com la del Tribunal Suprem de data 16 d'abril de 2013 (Rec. 1372/2012), que afirma que el PES no equival "com és obvi, a la mera inclusió en el pressupost municipal d'una partida destinada a fer efectives les ajudes de què es tracta".

En definitiva, el caràcter previ i essencial del PES i la connexió amb les bases reguladores de les subvencions —que sí que tenen caràcter reglamentari—, comporta la impossibilitat de convalidació d'aquestes darreres, en cas de trobar-nos amb una manca de PES, atès que la nul·litat no té marxa enrere (art. 47.2 de la Llei 39/2015).



Joan Manel Ferrera Izquierdo

Vicesecretari de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú