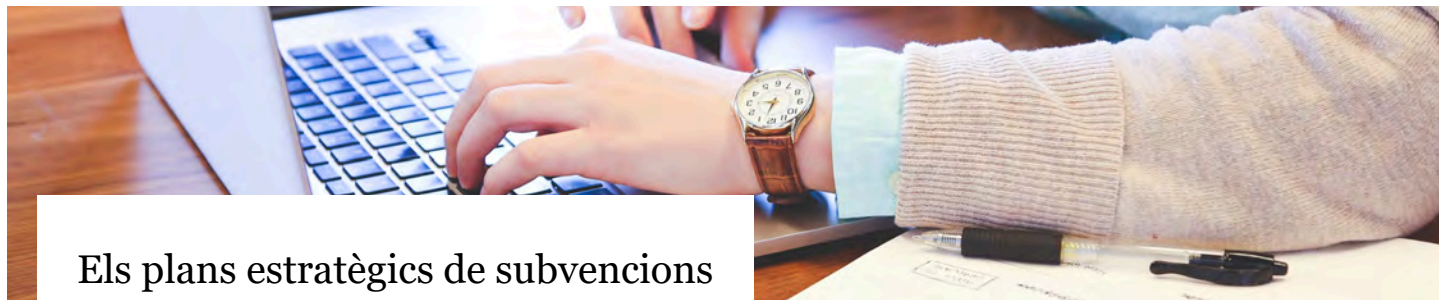


EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Els plans estratègics de subvencions

25-03-2021

El títol preliminar de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), regula les disposicions generals de la concessió de subvencions per les administracions públiques. Concretament, en l'article 8.1 del capítol II, de caràcter bàsic i relatiu a les disposicions comunes a les subvencions públiques, estableix entre els principis generals l'obligació de tota administració pública o ens públic que es proposi concedir subvencions que s'aprovi prèviament a la concessió un **pla estratègic** que fixi els objectius i efectes que es volen aconseguir amb la concessió, el termini necessari per aconseguir-ho, els costos previsibles i les fonts de finançament, i ho supedita al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

En aquesta mateixa línia, l'exposició de motius de la LGS emmarca l'aprovació dels plans estratègics dins del compliment dels **principis d'estabilitat pressupostària i de transparència**, amb la intenció d'augmentar els nivells d'eficiència i eficàcia en la gestió de la despesa pública subvencional. Configura el pla estratègic de subvencions com un instrument que connectarà els elements configuradors de la política de foment, això és, els objectius, efectes, costos i fonts de finançament, per adequar les necessitats públiques a subvencionar amb les previsions de recursos disponibles, amb caràcter previ al seu naixement i de manera pluriennal.

El Reglament de la Llei general de subvencions, aprovat pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol (RGLS), no és aplicable a les corporacions locals perquè no té caràcter bàsic; no obstant això, en tractar-se d'un desenvolupament legislatiu del contingut d'aquests plans estratègics, pot servir de pauta per analitzar-ne la naturalesa i el contingut.

L'article 10.1 del RLGS defineix la naturalesa del pla estratègic de subvencions com un **instrument de planificació** de les polítiques públiques que tinguin per objecte **el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública**. L'article 12 en detalla el contingut, a grans trets, que es concreta en **objectius** estratègics, línies de subvencions en les quals es fixin els **plans d'actuació**, el règim de seguiment i d'**avaluació** contínua de les esmentades línies d'actuació i els **resultats** de l'avaluació dels plans.

Veiem, doncs, que el pla estratègic de caràcter programàtic i pluriennal s'haurà de concretar en accions executives, les quals s'hauran d'establir en el pressupost anual corresponent. Per això, el pla estratègic és una eina que s'ha de complementar amb el pressupost de cada administració pública. Recordem que el pressupost és l'instrument mitjançant el qual l'ens corresponent preveu els ingressos i programa les despeses per un període de temps determinat, amb caràcter general, un any. Un programa de despesa del pressupost és la concreció per a cada exercici dels programes pressupostaris de caràcter pluriennal, per la qual cosa l'estructura s'ha d'adequar als continguts de les polítiques de despesa de la programació pluriennal.

La incorporació dels escenaris de previsió pluriennal té un doble efecte: d'una banda, el reflex de la previsió pluriennal en els estats de despeses del pressupost anual i, de l'altra, el respecte de totes les disposicions normatives, actes administratius, contractes i convenis de col·laboració amb incidència pressupostària en l'entorn financer pluriennal previst.

En l'àmbit local, la concreció pressupostària de les polítiques públiques i línies estratègiques que es volen fomentar, recollides en el pla estratègic, s'ha de dur a terme mitjançant les aplicacions pressupostàries, és a dir, la suma de la classificació per programes i la classificació econòmica de la despesa, amb el desglossament regulat en l'[Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre](#), per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals. Per tant, seria convenient fer coincidir les polítiques a desenvolupar en el pla estratègic amb les de la classificació per programes de l'estructura pressupostària, perquè la consignació dels crèdits pressupostaris necessaris per executar el pla estratègic en l'exercici sigui automàtica i, simultàniament, faciliti el seguiment de l'execució.

L'article 4 d'aquesta Ordre regula la classificació per programes i determina que els crèdits s'han d'ordenar segons **la finalitat i els objectius** que es volen aconseguir, d'acord amb el que s'ha establert per a la classificació per àrees de despesa, polítiques de despesa, grups de programes, i programes i subprogrames, si s'escau, que es detallen en l'annex I de l'Ordre. Aquesta classificació per programes permet identificar els objectius establerts i avaluar-ne, un cop executat el pressupost, el grau de compliment, que s'ha d'efectuar en funció dels resultats quan aquests siguin mesurables i identificables; quan no ho siguin, s'han d'utilitzar indicadors que en permetin la mesura indirecta.

Malgrat la manca de caràcter executiu, la importància de l'existència prèvia del pla estratègic en la concessió de subvencions és tal que, en les sentències del Tribunal Suprem de 26 de juny de 2012 i de 4 de desembre de 2012, es va declarar la nul·litat de la subvenció. Per la seva banda, el Tribunal de Cuentas va elaborar l'Informe de fiscalització n. 1502, sobre els plans estratègics de subvencions elaborats per algun ministeri, i va concloure que davant la inexistència de plans estratègics elaborats i aprovats segons la LGS s'havia impedit complir tots els objectius de fiscalització assenyalats prèviament.

Per tant, els plans estratègics, atès que tenen caràcter programàtic i un contingut que no crea drets ni obligacions, té una efectivitat condicionada a la posada en pràctica de les diferents línies de subvenció, i a les previsions pressupostàries consignades en l'exercici corresponent. Però, alhora, tal com hem vist en pronunciaments jurisprudencials i com ha reiterat la doctrina, la importància del pla estratègic de subvencions es fonamenta en el fet que comporta "una aplicació de criteris de bona gestió inspirada en tècniques del sector privat", i s'assimila a una anàlisi

estratègica de negoci. El cert és que aquesta programació permet a la ciutadania de conèixer què es fa i quins resultats s'obtenen amb els diners públics gastats mitjançant subvencions, i en quina mesura aquesta política i despesa responen a demandes ciutadanes.



Carme Torres Morales

Directora de Coordinació Econòmica d'Intervenció General i Interventora Delegada de
l'Ajuntament de Barcelona