

LA FIGURA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL. REGULACIÓN DE MÁXIMOS VERSUS REGULACIÓN DE MÍNIMOS. ESPECIAL REFERENCIA AL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Luis Salvador Giraldes Gutiérrez

Doctor en Derecho

Jefe del Departamento de Régimen Jurídico.

Secretaría General Técnica, A.G. de Portavoz,

Coordinación de la Junta de Gobierno y relaciones con el Pleno.

Ayuntamiento de Madrid.

EXTRACTO

La Ley General de Subvenciones creó una figura de importancia capital para la política subvencional, como es el Plan Estratégico de Subvenciones. A pesar de su importancia, su desarrollo normativo ha sido tardío, y su aplicación por la Administración muy desigual. El legislador ha creado una figura, para armar, cuyo resultado y efectividad dependerá de la voluntad de los entes que tienen capacidad normativa en la materia. La mejor manera de entender el Plan es aproximarse a una regulación concreta, por ese motivo este artículo tiene una visión eminentemente práctica, incidiendo sobre la figura del Plan en el Ayuntamiento de Madrid. Esa perspectiva permite presentar una regulación concreta analizando las alternativas normativas, y las opciones definitivamente adoptadas en esa organización. Así el Plan puede concebirse como una carga formal de la Administración, siendo posible que se sustancie con una regulación de mínimos, o bien ser considerado como un instrumento de planificación y de transformación de la política subvencional, por medio de una regulación de máximos. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, se ha optado por esta segunda opción claramente, aplicando una regulación ambiciosa, cada vez que el legislador abre la puerta a opciones diversas.

Palabras claves: subvenciones, planificación estratégica y eficiencia.

Fecha de entrada: 10-12-2015 / Fecha de aceptación: 29-12-2015

THE FIGURE OF THE STRATEGIC PLAN OF GRANTS AT LOCAL LEVEL. REGULATION OF MINIMUM VERSUS MAXIMUM REGULATION. SPECIAL REFERENCE TO THE CITY OF MADRID

Luis Salvador Giraldes Gutiérrez

ABSTRACT

The General Grants Act created a figure of importance for the grant policy, such as the Strategic Plan of Grants. Despite its importance, its regulatory development has been delayed, and the uneven application Administration. The law has created a figure, to put together, the result and effectiveness depend on the willingness of the entities that have regulatory powers in the matter. The best way to understand the Plan is to approach a specific regulation, which is because this article has an eminently practical approach, focusing on the figure of the Plan in the city of Madrid. That perspective can present a specific regulation analyzing alternative regulations, and options finally adopted in that organization. Thus the Plan can be seen as a formal charge of the administration, it being possible is conducted with minimal regulation, or be considered as a tool for planning and transformation of subvencional policy through regulation highs. In the case of the City of Madrid, it has opted for this second option clearly, applying an ambitious regulation, whenever the legislature opened the door to many options.

Keywords: grants, strategic plan and efficiency.

Sumario

1. Introducción
2. Análisis legal del Plan
 - 2.1. Regulación básica del Plan estratégico de subvenciones
 - 2.2. Opciones reguladoras en el ámbito local. Regulación de mínimos versus regulación de máximos. Especial referencia al Ayuntamiento de Madrid
3. Análisis doctrinal del Plan
4. Conclusiones

«Artículo 14. Todos los Ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15. La Sociedad tiene derecho de pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público».

*Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789*¹

1. INTRODUCCIÓN

La complejidad de la sociedad actual, y de las intervenciones que tiene que realizar la Administración para atender a sus necesidades, unido a lo limitado de los recursos públicos, impone la adopción de medidas de racionalización en todos los sectores a los que se extiende la intervención pública². La figura del Plan Estratégico de Subvenciones es una muestra de esa labor de racionalización dentro del ámbito subvencional. Por la importancia que el Plan tiene, y a raíz del mismo, entendemos que puede hablarse de una política subvencional dentro de la Administración, basada precisamente en este instrumento jurídico.

Como trataremos de analizar, la regulación del Plan plantea un modelo excesivamente abierto, a completar por las distintas Administraciones con capacidad normativa en la materia. Esa solución abre la puerta a modelos de planes heterogéneos, existiendo la posibilidad de regulaciones de máximos y de mínimos.

Por otro lado, consideramos que la figura del Plan responde a lo que es la realidad de la actuación económica de la Administración, que no es otra que la Administración carece de mercado. Efectivamente, el mercado guía y orienta las decisiones de los sujetos privados, haciendo que las mismas sean racionales y meditadas. El objeto teleológico de la Administración, defensa del interés general (art. 103.1 CE), hace que su actuación se articule al margen del mercado. El Plan suple esa carencia creando un marco de racionalidad en la toma de decisiones.

¹ Desde sus más sagrados orígenes los sistemas democráticos han advertido la necesidad de dar cuenta a los ciudadanos del uso que se hace de sus recursos, justificando las decisiones que se toman. Es precisamente con esta filosofía democrática con la que conecta el Plan Estratégico de Subvenciones.

² MARTÍN RETORTILLO, S.: «Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 50, (1966), dice que: «La planificación, por tanto, puede referirse, en principio, a cualquier tipo de actuación administrativa».

2. ANÁLISIS LEGAL DEL PLAN

La estructura territorial que tiene nuestro país, con tres entes o niveles con potestad normativa (Estado, comunidades autónomas y entes locales), unido a la parca regulación básica de la figura del Plan, provoca que nos enfrentemos a una figura inacabada cuya concreción depende, en buena medida, de la voluntad de los entes a los que se dirige encargados de concretarla y delimitarla en sus respectivos ámbitos competenciales.

Motivado por lo expuesto en el párrafo anterior, nuestro análisis parte de la regulación básica, pasa por las opciones que la misma permite y termina haciendo una especial referencia a la regulación que se ha realizado en el Ayuntamiento de Madrid, lo que nos brinda la posibilidad de ver un modelo de regulación cerrado.

2.1. REGULACIÓN BÁSICA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES

2.1.1. Análisis del artículo 8 de la Ley General de Subvenciones

En el año 2003 la Ley General de Subvenciones [Ley 38/2003, de 26 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)] vino a colmar el vacío legislativo que existía en un sector de la actividad económica de la Administración tan importante como el subvencional³. Esta norma creó un instrumento, en torno al cual debería estructurarse la política subvencional de los órganos de la Administración, que era el Plan Estratégico de Subvenciones.

El artículo 8 de la LGS, que lleva por rúbrica *Principios generales*⁴, dispuso que los órganos de las Administraciones públicas debían concretar, con carácter previo al establecimiento de subvenciones, en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden conseguir con su aplicación, el plazo necesario de consecución, los costes previsibles y las fuentes de financiación. Este artículo es la única regulación básica existente en la materia, o dicho de otra forma, constituye el núcleo mínimo de la figura del Plan, o punto de partida de la regulación de la figura.

³ La propia exposición de motivos de la LGS así lo dice: «A su vez, el Tribunal de Cuentas y un creciente sector de la doctrina han venido propugnando la elaboración de una ley general de subvenciones que resuelva definitivamente la situación de inseguridad jurídica y las lagunas que todavía existen». En este sentido se manifiesta el Dictamen del Consejo de Estado 1756/2003, sobre el proyecto de Ley General de Subvenciones, que dice: «La escasez y la dispersión han sido, por tanto, los dos principales defectos de la regulación de las subvenciones en nuestro país».

⁴ Desde el punto de vista de la técnica normativa, consideramos que la figura del Plan adolece de un adecuado encuadre sistemático. El legislador lo ha incluido bajo la rúbrica de principios generales, sin embargo, no se trata de un principio general, sino que es una figura jurídica con autonomía y sustantividad propia. Su naturaleza jurídica justifica un tratamiento propio y diferenciado de los principios generales. Por ese motivo, y por la propia importancia que tiene el Plan, habría sido preferible que se le dedicara un artículo específico.

Por la importancia que tiene el precepto, se analizará cada uno de los elementos básicos que componen el Plan, toda vez que constituyen la base sobre la que se asentará el desarrollo normativo ulterior.

A) El Plan es previo al establecimiento de subvenciones

El Plan es *previo al establecimiento de subvenciones*. Por lo tanto antes convocar o conceder una subvención la misma debe incluirse en el Plan Estratégico. La manera en la que se expresa el artículo 8 nos lleva a concluir que no se admiten excepciones a esa inclusión⁵. No compartimos esta solución legislativa dada por la ley, ya que deberían excepcionarse las situaciones en las que se subvenciona por razones de urgencia o emergencia imposibles de prever, debido a que en esos casos es necesaria una intervención ágil y eficiente, carente de formalismos y de trabas que redundan en contra de la eficacia de la medida. El término «establecer» que utiliza la ley nos conduce a un momento procesal concreto de la tramitación de las subvenciones, que varía en función del sistema de concesión utilizado: En el caso de la *concurrencia competitiva*, es previo a la *convocatoria* (art. 23.2 LGS)⁶. Mientras que cuando se utiliza el procedimiento de concesión directa, es previo a la *resolución de concesión* o al *correspondiente convenio* (art. 28.1 LGS).

La consecuencia de conceder una subvención sin que la misma esté debidamente consignada en el Plan, constituye una infracción del ordenamiento jurídico convirtiendo el acto de que se trate en anulable conforme a lo previsto en el artículo 63.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

B) Concreción, en el Plan, de los objetivos y efectos que se pretenden conseguir

Esta segunda exigencia legal impone una evaluación y estudio previo de las necesidades a satisfacer con las subvenciones, fijando unas metas a conseguir. Esta valoración tomará en cuenta los medios de los que se dispone, y el ámbito sobre el que se incide para concretar los objetivos y los efectos.

A nuestro modo de ver es en este apartado en el que se introduce el elemento estratégico en los planes de subvenciones; precisamente el estudio traerá consigo una estrategia, que se manifiesta a través de los objetivos establecidos y los efectos previstos.

Comprobamos como en este punto la ley es parca, no delimitando una fase ulterior, crítica, que asigne consecuencias a las desviaciones producidas al valorar los resultados finales. La aso-

⁵ Las excepciones a la necesidad de incluir en el Plan una determinada subvención vendrían derivadas de los procedimientos de concesión de la subvención, en particular, en los casos en los que se acude a una concesión directa de la subvención, por razones excepcionales [art. 22.2 c) LGS].

⁶ El artículo 23.2 de la LGS identifica el inicio del procedimiento de concurrencia con el acto por medio del cual se aprueba la convocatoria de la concesión. Así, entre el Plan Estratégico y la Convocatoria, se sitúa un cuerpo intermedio cuya existencia sí sería posible, antes que el Plan Estratégico, cuales son las bases reguladoras de la concesión de subvenciones (art. 17 LGS).

ciación de consecuencias sobre la subvención al incumplimiento de resultados es un mecanismo que servirá para garantizar la eficacia de las estrategias plasmadas en el Plan. Esta decisión del legislador deja en manos del desarrollo que ulteriormente se haga de la figura la asignación de consecuencias al no cumplimiento de resultados. Lo que abre la puerta a dos tipos de regulaciones en esta materia, la de *mínimos*, que no forzará esa vertiente del Plan dejando los incumplimientos en un simple dato sin efectos; y la de *máximos*, asignando consecuencias a las desviaciones, imponiendo medidas correctoras sobre las mismas.

Nosotros nos inclinamos por una regulación de máximos de la figura del Plan, por varios motivos: en primer lugar, el Plan Estratégico de Subvenciones presenta una naturaleza jurídica controvertida⁷, la cual pone en cuestión su fuerza obligacional. La regulación de máximos que asignara consecuencias al incumplimiento aumentaría la efectividad del Plan, convirtiéndolo en una auténtica herramienta autónoma capaz de auto-asegurar su cumplimiento. Por otro lado, la calificación del Plan como Estratégico que hace el legislador impulsa la creación de un instrumento eficiente y eficaz, un Plan que produzca efectos es la mejor garantía de su propio éxito, mientras que un Plan que no los produzca corre el riesgo de convertirse en un instrumento vacío, cuasi-propagandístico.

C) El Plan debe contener los costes previsibles y sus fuentes de financiación

Poco hay que añadir a este inciso, ya que constituye una manifestación de la realidad de la relación subvencional en la que existen dos medios de financiación, por un lado, la aportación del ente público; y por otro, puede existir aportación del beneficiario, o incluso una actividad se puede financiar por varias Administraciones. En Plan debe recoger todos esos datos.

2.1.2. Análisis de las obligaciones que impone la Ley 19/2013, de 9 de noviembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT)

A) Obligaciones legales en materia de transparencia

Recientemente la regulación legal del Plan Estratégico de Subvenciones se ha visto complementada por la LT, en concreto por su artículo 6.2, que dispone lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos⁸, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán

⁷ La escasa regulación de la figura del Plan, en particular de sus efectos, dificulta su calificación jurídica como acto administrativo, o como reglamento.

⁸ Aunque no haga referencia expresa al Plan Estratégico de Subvenciones, es indudable que el mismo se encuentra claramente incluido dentro del ámbito de este precepto.

ser objetivo de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración Competente»⁹.

Con esta previsión el Plan excede el ámbito propio de la actividad de fomento, pasando a convertirse en una herramienta de transparencia y acceso a la información pública. Ese nuevo rol del Plan impone una serie de obligaciones no escritas, procedentes del contexto normativo en el que ahora se integra. El Plan debe ser accesible, comprensible, tiene que estar adecuadamente estructurado, proporcionando la información de la gestión subvencional fácilmente a cualquier interesado en el mismo¹⁰. El Plan brinda ahora a la Administración la oportunidad de aproximarse a los ciudadanos, haciendo la política subvencional explicable y comprensible. Se abre una puerta de la Administración a los ciudadanos; ahora depende de la voluntad de los gestores públicos que los ciudadanos entren a través de ella (creando un Plan comprensible), o que no la usen (con un Plan obtuso).

Sería un error imperdonable, en estos tiempos, no contar con el ciudadano en la creación de políticas públicas. El conocimiento de la política subvencional por la colectividad redundará en su eficacia y grandeza, teniendo un importante efecto legitimador. Efectivamente, una actividad de fomento pública, bien estructurada y explicada al ciudadano, adquiere un plus de valor de legitimación que la hace saltar del rigor técnico-jurídico de la LGS, a la aceptación y asunción por los ciudadanos que la conocen y apoyan. En este punto, nos gustaría añadir que la LT debía haber añadido la posibilidad de que los ciudadanos presentaran observaciones a los instrumentos del planeamiento, con esta medida el Plan no sería un importante instrumento de información, sino que se convierte en un instrumento de participación activa.

B) Mejora de la norma mínima. Principio de participación activa

En la línea de lo apuntado anteriormente, nos gustaría aludir al Plan Estratégico de Subvenciones del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid para el periodo 2015-2017, aprobado por Decreto de la delegada de esa misma área de Gobierno de 29 de diciembre de 2014¹¹ (PES AG HACIENDA). Este Plan, en materia de transparencia, parte de la consideración de la regulación legal, como norma mínima que hay que mejorar. Por ese motivo se crea, como informador del Plan, el principio de participación activa. Su articulación se hace sobre dos bases: por un lado, se crea el principio y se le atribuye el

⁹ De conformidad con lo dispuesto en la disposición final novena de la LT, este precepto entró en vigor el 10 de diciembre de 2014, por lo tanto, desde ese momento sus previsiones son aplicables al Plan Estratégico de Subvenciones. Si bien es cierto, que los entes locales se ven sometidos a un plazo mayor de adaptación de dos años, tal y como dispone la disposición final novena *in fine* de la LT, por lo que le serán exigibles a partir del 10 de diciembre de 2015.

¹⁰ Al ser el Plan un mecanismo de transparencia, sus redactores tienen que ser conscientes de que debe ser fácilmente comprensible por cualquiera que se acerque al mismo. Debe evitarse el lenguaje técnico, las abreviaturas, los conceptos complejos, sustituyéndolos, cuando sea posible, por términos sencillos y fácilmente comprensibles.

¹¹ El Plan puede consultarse en la web institucional del Ayuntamiento de Madrid (www.madrid.es).

carácter informador de todo el Plan¹²; y, por otro, se articula un sistema para que el mismo tenga efectividad indicando el mecanismo de presentación de las sugerencias; finalmente se establece la posibilidad de dar a conocer y destacar, cuando sea de interés, las sugerencias presentadas en el informe de evaluación del Plan a presentar por el coordinador general de Hacienda.

C) Publicidad del Plan Estratégico de Subvenciones

El artículo 6.2 de la LT establece la obligación que tienen las Administraciones públicas de publicar los planes estratégicos de subvenciones. Esa disposición legal no aclara en qué lugar se debe publicar el Plan, pudiendo elegir la Administración entre los diferentes medios que están a su disposición (boletines oficiales, web, sede electrónica, etc.).

Dentro de todos los medios de publicidad que tienen a su disposición las Administraciones públicas, hay unos que implican un mayor rigor formal y una mejor garantía institucional, como son los boletines oficiales, la sede electrónica y el tablón de anuncios o edictos, regulados todos ellos en el capítulo I del título II de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE). De todos ellos el más adecuado para el Plan es la sede electrónica.

Del concepto o figura jurídica sede electrónica, ha surgido por la vía de la práctica una figura paralela, no regulada, que a los efectos de este trabajo denominaremos web *institucional*¹³. Así, todas las Administraciones diferencian, tras la LAE, dentro de su contenido la sede institucional. Por lo tanto, hay información que se publica en sede e información que se publica en la web institucional, pero no en sede.

Debido a la regulación legal de la sede (art. 10 LAE), la información que la misma contiene está sometida a unas reglas y garantías que implican un plus de valor o garantía añadida (art. 10.2.3 LAE)¹⁴, pero también supone una responsabilidad, pudiendo dar lugar una defectuosa o incompleta publicación, a responsabilidad patrimonial por posibles daños¹⁵.

¹² El PES AG HACIENDA, pág. 12, dice que: «El Plan tiene como una de sus finalidades dar a conocer la política subvencional del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública a todos los ciudadanos, situándoles en una posición activa, con respecto a este sector de actividad administrativa. A través del Plan se pretende fomentar una participación activa permitiendo a los ciudadanos presentar sugerencias sobre el mismo».

¹³ El término web institucional se define por exclusión como aquel sitio web de la Administración respectiva que no es sede electrónica, no produciendo, por lo tanto, la publicación de contenidos en ese lugar las consecuencias que produce la publicidad en la sede.

¹⁴ BLANEZ CLIMENT, M. Á.: *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, (2014), Aranzadi, pág. 113, dice que: «Estos principios tratan de asegurar que todas las personas, con independencia de sus limitaciones económicas, físicas o psíquicas, puedan acceder, a través de Internet y mediante sistemas de acceso interoperables, universales y compatibles, a toda la información oficial que se publica con claridad y calidad en las sedes electrónicas oficiales con la tranquilidad que supone saber que sus comunicaciones son seguras, están a salvo del acceso por parte de terceras personas no autorizadas y que la entidad titular del portal web es la responsable de todo lo que se publica en el mismo».

¹⁵ BLANEZ CLIMENT, M. Á.: *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, pág. 113, dice que: «Si la información es defectuosa o incompleta, el titular de la sede electrónica deberá indemnizar los daños y perjuicios irrogados al ciudadano».

Nuevamente el legislador (de una manera involuntaria)¹⁶ plantea al gestor público una doble opción en esta materia, regulación de mínimos incluyendo el Plan y las actualizaciones en la web institucional¹⁷; o regulación de máximos incluyéndolo en la sede electrónica¹⁸.

Esta nueva opción legislativa demuestra que en el caso de los Planes Estratégicos nos encontramos ante una figura para armar, lo que se evidencia con la existencia de una regulación de mínimos que puede mantenerse como está o incrementarse añadiendo mayores garantías legales.

2.2. OPCIONES REGULADORAS EN EL ÁMBITO LOCAL. REGULACIÓN DE MÍNIMOS VERSUS REGULACIÓN DE MÁXIMOS. ESPECIAL REFERENCIA AL AYUNTAMIENTO DE MADRID

A partir de los aspectos esenciales de la regulación materializados por medio de la legislación básica, la libertad de las Administraciones públicas a la hora de regular el Plan Estratégico de Subvenciones es amplia. Es precisamente esa amplitud la que nos permite diferenciar entre una regulación de mínimos y otra de máximos¹⁹.

Las opciones normativas son tan amplias que cada Administración puede tener un modelo propio y diferenciado del Plan. Por ese motivo, optamos por analizar el modelo de Plan que ha implantado el Ayuntamiento de Madrid, para a partir de esa regulación comentar la figura.

A) Ámbito de aplicación (objetivo, subjetivo y temporal). Artículo 9 de la OBRS

El Plan Estratégico de Subvenciones afectará a todas las subvenciones a conceder por el Ayuntamiento de Madrid y sus organismos públicos (ámbito objetivo y subjetivo). Toda área de Gobierno que gestione subvenciones deberá disponer de un Plan, en el que se incluirán las subvenciones que gestione el área, los organismos públicos adscritos y las de los distritos según el ámbito funcional sobre el que incidan [art. 9.2 Ordenanza de Bases Reguladoras Generales para la concesión de Subvenciones por el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos (OBRS)]²⁰.

¹⁶ La des-sincronía en el tiempo de las dos normas, LGS (2003) y Ley 11/2007 (2007), y por lo tanto de las dos regulaciones: Sede Electrónica y Plan Estratégico. Unido al hecho de que la Ley 11/2007 no establece previsión para el Plan Estratégico en esta materia, ni tampoco la LT genera el debate o la doble opción sobre este tema.

¹⁷ Esta solución es la que ha adoptado, por ejemplo, el Ministerio de Fomento. (http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/PLANES/PESUB_MFOM_20142017/).

¹⁸ La inclusión en la sede ha sido la opción del Ayuntamiento de Madrid, que ha dotado de esa eficacia jurídica a todos sus planes estratégicos.

¹⁹ No obstante la diferenciación entre regulación de mínimos y de máximos, no solo afecta a los aspectos no básicos, sino que tal y como hemos visto la propia legislación básica deja abiertos puntos de mejora regulatoria.

²⁰ El artículo 9.2 de la OBRS, dice que: «Toda Área de Gobierno que gestione subvenciones, dispondrán de un plan estratégico en el que se deberán incluir todas sus líneas de subvención, así como las de los organismos públicos dependientes de las mismas, y las de los Distritos, según el ámbito funcional en el que incidan».

La manera de delimitar los ámbitos objetivo y subjetivo concentra el diseño de la política subvencional en el Ayuntamiento de Madrid sobre las áreas de Gobierno. La medida adoptada tiene su base en el principio de división y especialización del trabajo, pivotando el diseño de la política subvencional en una unidad orgánica especializada²¹ por razón de la materia, con capacidad jurídica²², técnica y lógica adecuada para ello²³. Esta solución se asemeja a la adoptada en el ámbito de la Administración General del Estado²⁴, haciendo girar la política subvencional alrededor de una unidad con un ámbito competencial lo suficientemente amplio como para aglutinar y estructurar de una manera sistemática y armónica medidas diversas, especializada y técnicamente bien dotada²⁵; evitando que el instrumento se diluya entre la galaxia de entes que integran una Administración como la del Ayuntamiento de Madrid.

Desde el punto de vista de la responsabilidad de la gestión, la centralización de las políticas subvencionales en un área de Gobierno destaca a su titular como responsable de esa política. Esta singularización es importante, toda vez que el titular del área tiene capacidad suficiente para impulsar el Plan²⁶, y asegurar su adecuado cumplimiento.

En cuanto al ámbito temporal, se asigna al Plan una vigencia, con carácter temporal de tres años, *salvo que por la especial naturaleza del sector afectado*, sea conveniente una vigencia dife-

²¹ La especialización viene del hecho de que la división por materias hace que en un Área de Gobierno encontremos personal especializado en un determinado sector de actividad, que lo conoce y puede decidir sobre el mismo con mayor precisión técnica. Por ejemplo, pensemos en el Área de Urbanismo o de los Servicios Sociales.

²² El Área de Gobierno constituye una unidad orgánica encabezada por un titular con capacidad jurídica suficiente para organizar y planificar tanto a los centros directivos adscritos, como a los organismos públicos que se le vinculan. A lo anterior se une que motivado por la especialización técnica del área se asume una mayor *auctoritas* sobre las unidades descentralizadas, representadas, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, por los distritos.

²³ A la hora de configurar el ámbito subjetivo del Plan las alternativas son diversas, toda vez que el Plan deber tener una amplitud suficiente para agrupar medidas diversas de una manera sistemática. No obstante, un ámbito excesivamente amplio puede llevar a que el Plan sea ineficiente, ya que esa amplitud impide conectar las medidas de una manera idónea. Pensemos en un Plan de ámbito municipal implicaría una globalidad y diversidad tan grande que lo vaciaría de contenido, además diluiría la responsabilidad de la gestión del mismo en la fase de la consecución de los resultados.

²⁴ El artículo 11 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones establece que con carácter general exista un Plan por ministerio que englobe a sus organismos públicos.

²⁵ Me gustaría poner el acento en este punto, toda vez que en el Ayuntamiento de Madrid, al igual que en otros grandes ayuntamiento de España, se ha realizado una descentralización territorial en los distritos. La centralización de las medidas del Plan, que afectan a los distritos en las áreas de Gobierno, tiene una importante consecuencia desde el punto de vista de la división del trabajo, toda vez que permite a los distritos contar con el personal especializado de las áreas de Gobierno, que añade su experiencia al de los distritos, aumentando la efectividad de la medida. Así se consigue una auténtica policía subvencional en todo el municipio, reconociendo su diversidad, pero garantizando la necesaria igualdad que tiene que haber entre todos los ciudadanos independientemente dónde residan.

²⁶ Cuando decimos que el titular del área tiene capacidad suficiente, queremos referirnos no solo a las importantes competencias ejecutivas que tiene, sino también al hecho de que se trata de un concejal electo, que ejerce un mandato representativo. El titular del área es representante, pues, de la colectividad ciudadana, teniendo sus decisiones una fuerza superior, que es la que le concede el actuar en nombre de sus conciudadanos.

rente (art. 9.4 OBRS). Una adecuada planificación estratégica exige, no solo un ámbito objetivo y subjetivo adecuado, sino una extensión temporal que permita que la misma despliegue todos sus efectos. Por ese motivo el Plan del Ayuntamiento de Madrid tiene una vigencia general de tres años. No obstante, la OBRS abre la puerta a excepciones, cuando la *especial naturaleza del sector afectado lo aconseje*; esta previsión es importante ya que de la misma se derivan dos consecuencias: la primera, son admisibles planes con una extensión temporal inferior a tres años, pero también superior a ese periodo; y la segunda es que la extensión temporal excepcional depende del sector afectado por el Plan. Con esa última medida se desvincula el Plan de aspectos de oportunidad política, acentuando su carácter técnico y especializado del mismo²⁷.

B) Naturaleza jurídica del Plan

El Plan Estratégico de Subvenciones presenta una naturaleza jurídica peculiar. Su peculiaridad depende de que se trata de un instrumento jurídico indeterminado, dependiendo su concreción de los desarrollos normativos que se adopten. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el artículo 9.5 de la OBRS dispone que el Plan tiene un carácter programático, no creando su contenido derechos ni obligaciones. A lo anterior se une que se impone una revisión anual del Plan, pudiendo derivarse de la misma la modificación o supresión de líneas de subvención (art. 10.4 OBRS).

Lo señalado en el párrafo anterior nos permite hablar de una eficacia *ad extra* del plan, y una eficacia *ad intra*.

Ad extra, el Plan no crea derechos subjetivos para los ciudadanos. No obstante, sí que ofrece una visión de la política subvencional del área de Gobierno, que resulta de interés para cualquier ciudadano, siendo especialmente relevante para los potenciales interesados que puedan conocer la política subvencional con antelación suficiente, lo que hará que orienten su actividad hacia la misma con una mayor precisión y seguridad.

Ad intra, el Plan despliega todo su poder o eficacia jurídica, convirtiéndose en un motor de transformación de la política subvencional, derivándose de su desarrollo ineficiente medidas correctoras concretas pudiendo llevar en los casos extremos a la eliminación de una determinada línea de subvención (art. 10.4 *in fine* OBRS).

La eficacia interna del Plan se ve potenciada por su carácter programático. Ese carácter y la ausencia de creación de derechos que el mismo genera permite su rápida y eficiente adaptación a las necesidades detectadas, convirtiendo al Plan en un instrumento ágil, flexible y eficiente.

²⁷ Así, por ejemplo, se evitaría que la duración del Plan dependiera del calendario electoral o de la dimisión de un determinado cargo público. Ahora depende del mercado, del sector de actividad sobre el que incide, de sus dinámicas y funcionamiento. Por ejemplo, un Plan del ámbito de la educación tomaría en consideración el calendario educativo, y la estructuración bi-anual de los cursos escolares.

Considero conveniente detenerme en el carácter programático del Plan, ya que podría ser objeto de crítica. La misma procedería de afirmar que el carácter programático del Plan limita sus efectos *ad extra* innecesariamente. Nada más lejos de la realidad, su carácter programático es consecuencia de la figura jurídica a la que afecta (subvención), sobre la cual no se poseen derechos subjetivos, es decir, no existe un derecho subjetivo a que se convoque o conceda una determinada subvención. Conceder al Plan un carácter diferente al señalado podría afectar a la figura jurídica sobre la que incide, desvirtuándola, pudiendo llegar a situaciones en las que se exigiera una determinada subvención por el hecho de estar establecida en el Plan, lo que iría en contra de la naturaleza jurídica de la figura que regula (subvención).

C) Estructura interna del Plan

El Plan Estratégico de Subvenciones presenta en el Ayuntamiento de Madrid una estructura interna que contribuye a la consecución de los objetivos que se le han asignado. La misma descansa sobre el concepto de línea de subvención, en torno a ella se estructuran todos los elementos del Plan (art. 10.1 OBRS).

La línea de subvención representa una estrategia singular para la consecución de los intereses públicos, dentro de la misma se integran todas las convocatorias y concesiones de subvención que sirven a la estrategia propuesta. Por lo tanto, entre las acciones concretas que componen la línea de subvención existe un vínculo operativo, o unidad funcional consistente en que todas sirven al mismo fin.

La suma de estrategias (líneas de subvención) componen el Plan. Una determinada convocatoria o concesión puede servir a una o más líneas de subvención. Téngase en cuenta que el Plan busca aumentar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, optimizándolos al máximo; así con una medida se busca el mayor impacto posible. Alineado con este efecto del Plan, el PES AG HACIENDA del Ayuntamiento de Madrid, ha creado como inspirador del Plan el principio de transversalidad, por medio del cual se busca la máxima interactividad entre las medidas aplicadas²⁸.

Dentro del contenido mínimo del Plan nos gustaría destacar los siguientes elementos:

El Plan tiene que fijar unos objetivos y efectos, indicando un plazo para su consecución. [art. 10.1 a) c) OBRS]. También deben fijarse las fuentes de financiación, el Plan de acción²⁹ y un sistema de evaluación.

²⁸ El PES AG HACIENDA (pág. 11), dice que: «Principio de transversalidad: Este principio alude a la comunicación y actuación sistemática de las medidas contenidas en el Plan. Con base en el mismo las actuaciones no deben verse como medidas aisladas, sino como un todo sistemático, intercomunicado entre sí. Conforme a este principio, cada actuación debe buscar la máxima interactividad con el resto».

²⁹ El Plan de Acción constituye la descomposición secuencial del desenvolvimiento en el tiempo de las convocatorias/concesiones.

Esta estructura permite ofrecer una visión completa y global de la acción subvencional que va desde la entraña de la decisión administrativa (fijación de objetivos y efectos), hasta su ejecución y evaluación.

3. ANÁLISIS DOCTRINAL DEL PLAN

La austeridad en la regulación básica del Plan, y lo novedoso de esta figura, justifica que lo analicemos desde el punto de vista doctrinal. Encajar el Plan Estratégico de Subvenciones, dentro de los marcos conceptuales que nos ha proporcionado nuestra mejor doctrina, no hace sino arrojar luz sobre el mismo.

Nuestro análisis parte de un trabajo nuclear en esta materia, cuyo autor es el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER, denominado «Sector Público y Planificación»³⁰; en el mismo se asientan las bases conceptuales de la planificación del sector público.

El profesor COSCULLUELA alude a la existencia de tres tipos de planes occidentales: los planes indicativos *stricto sensu*, que no comportan ningún género de sujeción. En segundo lugar, los *planes vinculantes para el sector público*, que no pretenden desplegar ningún efecto jurídico para el sector privado. Y, por último, los *planes mixtos* que sancionan la obligatoriedad para el sector público y pretenden a la vez la colaboración del sector privado a través de los concertados³¹. Tomando en consideración esta clasificación, nos inclinamos por calificar el Plan Estratégico de Subvenciones del Ayuntamiento de Madrid como plan mixto, ya que desde el punto de vista interno el Plan tiene plena eficacia jurídica, manifestada por medio del proceso de actualización y revisión que puede dar lugar a la modificación, o supresión de líneas de subvención, mientras que desde el punto de vista externo, si bien es cierto que tiene carácter programático, genera una estela de confianza y previsibilidad de la política subvencional que permite a los potenciales interesados planificar y orientar su actividad con base en el mismo³². Con respecto los posibles interesados, el Plan pretende lo que el profesor COSCULLUELA denomina la *captación psicológica del sector privado*³³. Nuevamente nos adherimos a estas afirmaciones del autor, creemos que esta es

³⁰ COSCULLUELA MONTANER, L.: «Sector Público y Planificación», *Revista de Administración Pública*, número 57, (1968), págs. 35 y ss.

³¹ COSCULLUELA MONTANER, L.: «Sector Público y Planificación», *op. cit.*, pág. 42.

³² La información que proporciona el Plan no solo afecta al momento de la publicación, sino también a las revisiones. Efectivamente, a través de las revisiones los potenciales interesados pueden saber la evolución de las líneas de subvención, su comportamiento y advertir en el caso de funcionamientos disfuncionales su posible modificación o desaparición.

³³ COSCULLUELA MONTANER, L.: «Sector Público y Planificación», *op. cit.*, pág. 47, dice que: «... la captación psicológica del sector privado ha sido considerada como una de las finalidades básicas del plan indicativo, según el modelo francés, y los órganos planificadores han dedicado una parte importante de su actividad a conseguir la confianza de los particulares en el plan sobre la base, precisamente, de la regularidad que el mismo da a la acción económica».

una de las principales finalidades del Plan Estratégico. Estamos convencidos que esa captación vendrá determinada por la seriedad y el rigor con el que se elabore el Plan, por las garantías que se den en su cumplimiento³⁴, por su revisión rigurosa, o por la posibilidad de que los ciudadanos hagan aportaciones al Plan³⁵. Todas estas medidas crearán una estela de buenas prácticas, que hará que arraigue en la conciencia de los ciudadanos y de los potenciales interesados en el Plan, lo que podríamos denominar una cultura de Plan.

Desde el punto de vista teleológico, citando al gran Ernst FORSTHOFF, la planificación puede perseguir dos funciones, por un lado, mediante el plan el Estado elige los desarrollos que exige el interés general; o se averigua el futuro y se planifica. En esta caso, la planificación no es el resultado de una decisión, sino de las circunstancias³⁶. La complejidad de la sociedad actual nos hace inclinarnos por afirmar que no se pueden defender modelos puros, sino que el Plan puede y debe trabajar en las dos líneas apuntadas por el gran maestro alemán.

Por último, el profesor COSCULLUELA remata la construcción de la planificación en el sector público, recordando que la planificación exige la creación de un aparato organizativo *ad hoc*, al que se le atribuyen especiales competencias en orden al cumplimiento del Plan³⁷. En el caso del Ayuntamiento Madrid, se hace descansar ese aparato especializado en el Área de Gobierno de Hacienda (art. 10.2 OBRS), en concreto, a la Coordinación General de Hacienda, a la que se adscribe la Dirección General de Contratación y Servicios a quien se encomienda, como órgano especializado en la materia, las labores de coordinación y de revisión de los planes.

4. CONCLUSIONES

La regulación básica del Plan Estratégico de Subvenciones plantea un modelo para armar, dependiendo el resultado final de la voluntad normativa de los entes que deben desarrollarlo. A lo largo del trabajo hemos ido diferenciando entre una regulación de mínimos y otra de máximos. Tengo la convicción de que una regulación de máximos es la mejor garantía de la efectividad del Plan.

Se ha optado por acentuar la vertiente práctica del trabajo, analizando la regulación del Plan realizada por el Ayuntamiento de Madrid, centrando nuestro estudio en el Plan Estratégico del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública. De la misma se vislumbra un intento por realizar una regulación de máximos de la figura, que sirva para generar una cultura de planificación, por medio de la cual se capte la confianza del ciudadano en la política subven-

³⁴ Como garantía podemos señalar la publicación del Plan en la sede electrónica, o la creación del principio de participación activa.

³⁵ Por ejemplo, en el Ayuntamiento de Madrid, el PES AG HACIENDA ha creado el principio de participación activa.

³⁶ FORSTHOFF, E.: *El Estado de la Sociedad Industrial*, (1971), edición 2013, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

³⁷ COSCULLUELA MONTANER, L.: *Sector Público y Planificación*, *op. cit.*, pág. 57.

cional del ayuntamiento. Se ha sentado la base para el desarrollo de una política subvencional, eficiente, transparente y participativa en el municipio de Madrid, que aumentará la seguridad jurídica y la confianza que los ciudadanos tienen en la gestión subvencional municipal.

En el plano interno esperamos que sobre la base del Plan, las decisiones en materia subvencional se tomen de una manera pro activa, y no reactiva³⁸. Anticipando, en la medida de lo posible, por medido del estudio de la realidad, la evolución del entorno sobre el que se actúa para incidir con las subvenciones.

Por último añadir, desde la humildad, una reflexión crítica con respecto al tratamiento normativo de la figura del Plan Estratégico de Subvenciones. La creación de esta figura por parte del legislador es novedosa, y oportuna desde el punto de vista histórico; no obstante, la misma se ha introducido de una manera desdibujada pudiendo dar lugar a soluciones normativas diversas y asimétricas. Debería haberse introducido una regulación de mayor detalle, por medio de la cual se garantizara un resultado mínimo y homogéneo en todo el territorio nacional. Nos podemos encontrar con la existencia de planes totalmente desdibujados, cuya efectividad sea prácticamente nula; y con Planes, completos y armados que constituyan una muestra de la eficiencia que debe presidir la asignación de recursos públicos.

³⁸ LÁZARO VITORIA, X.: «La evaluación ambiental estratégica de planes y programas en el Reino Unido y su aplicación al planeamiento urbanístico», *Revista de Administración Pública*, núm. 175 (2008), pág. 492. La autora destaca, como uno de los rasgos de la planificación estratégica, precisamente su carácter pro activo.