

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 29 DE DICIEMBRE DE 2004. SUBVENCIONES. NECESIDAD DE ELABORAR UN PLAN ESTRATÉGICO EN AQUELLAS SUBVENCIONES GESTIONADAS CON BASES A LA NORMATIVA Y FONDOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de A.....@se plantea consulta ante esta Intervención General sobre la necesidad de elaborar o no el plan estratégico recogido en el nuevo artículo 4 bis de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el artículo 10 de la Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas respecto de aquellas subvenciones cuya gestión ha sido transferida a la Comunidad de Madrid por la Administración General del Estado, pero en las que ésta última financia su convocatoria y sigue conservando plena capacidad normativa.

Dicho artículo cuatro bis determina textualmente lo siguiente:

"Los órganos competentes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un **plan estratégico** de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Cuando los objetivos que se pretendan conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores."

A fin de poder dar respuesta a la consulta formulada, se señala lo siguiente:

1.Objeto y Finalidad de la modificación normativa efectuada.

La citada modificación de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid obedece a la necesidad de anticipar la adaptación de la regulación autonómica en materia de subvenciones a lo establecido con carácter básico en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS). Dicho texto reproduce literalmente el contenido del apartado 10 del artículo 8 de la LGS, que se integra en el Título preliminar con la rúbrica *Disposiciones comunes a las subvenciones públicas*.

El objeto de la nueva regulación consiste en la introducción de un elemento de planificación de la actividad subvencional, estableciéndose la obligación de aprobar, previamente a la elaboración de cualquier base reguladora, un plan estratégico de subvenciones que, en todo caso, deberá supeditarse al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, tal y como se dispone en el preámbulo de la Ley 2/2004.

Ahora bien, existen subvenciones en las que no es necesario el establecimiento de las oportunas bases reguladoras de la concesión, como sucede en las subvenciones que tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad, o su concesión y cuantía resulten impuestos en virtud de normas de rango legal, o en aquellas ayudas públicas otorgadas vía convenio, excluyéndose los requisitos de publicidad y concurrencia.

Teniendo en cuenta las modificaciones normativas operadas que se han reseñado anteriormente, y efectuando una interpretación del sentido y finalidad de las nuevas normas publicadas, en aquellas subvenciones en las que no es necesaria publicidad, puesto que tienen asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad, o su concesión y cuantía resultan impuestos en virtud de normas de rango legal, no sería preceptiva la

elaboración de un Plan Estratégico, con independencia de que la misma se instrumente mediante un convenio o a través de Orden o Resolución del órgano competente, dado que, con carácter previo, a la aprobación de la Ley concedente por la Asamblea, ya se han evaluado por los órganos competentes, al menos implícitamente, los elementos que contribuyen a la eficacia y eficiencia de la actividad de fomento a establecer.

Sin embargo, del tenor literal del nuevo artículo 4 bis se desprende que, con carácter previo al establecimiento de subvenciones, debe elaborarse el plan estratégico, no distinguiéndose entre subvenciones que se conceden en régimen de concurrencia, así como aquellas que se otorgan vía convenio. Por lo expuesto, en aquellas ayudas otorgadas de forma directa mediante la formalización de convenios y acuerdos de colaboración sin contraprestación con entidades sin ánimo de lucro, y en las que no es necesario el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia, la elaboración del Plan Estratégico debe considerarse obligatoria, al quedarse reflejadas y concretadas en los respectivos documentos que se suscriben el conjunto de obligaciones y derechos del beneficiario así como de la Administración concedente, entre los que se incluyen el objetivo y efectos, el plazo de consecución, los costes, así como las fuentes de financiación, elementos todos ellos, que han de planificarse de forma adecuada mediante la elaboración del oportuno Plan Estratégico.

Como puede apreciarse la planificación estratégica se eleva a la categoría de principio general de la actividad subvencional, junto a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, añadiéndose, por tanto dos nuevos principios: la eficacia en el cumplimiento de objetivos y la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos¹.

Estos dos últimos principios se encuentran vinculados al de planificación estratégica, puesto que la eficacia en la consecución de objetivos se supedita a la previa definición de éstos y la eficiencia en la asignación y utilización de recursos en la acción subvencional debe ir precedida de una valoración previa de los costes previsibles y de las fuentes de financiación, constituyendo dicho plan estratégico el documento administrativo que establece, respecto de cada política de subvenciones, los objetivos y plazo de consecución, costes y fuentes de financiación.

2. Órganos competentes para la elaboración del Plan Estratégico.

Los órganos que habrán de elaborar el Plan Estratégico, son aquellos órganos competentes para proponer el establecimiento de subvenciones, es decir aquellos órganos competentes para aprobar las correspondientes bases reguladoras, las cuales se aprobarán de acuerdo con el artículo 6.4 de la Ley 2/1995 de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, previa autorización del gasto que se derive de la línea de subvención que regule, por Orden del Consejero correspondiente. Cuando su vigencia se extendiera para más de un ejercicio, la aprobación del gasto se realizará por su importe anual.

No obstante, la competencia para la autorización del gasto será la que resulte de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Del análisis del artículo 4 bis) y 6.4 de la Ley 2/1995, se deduce que el órgano competente para

1

Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 31 de mayo de 2004 relativo a planes estratégicos de subvenciones regulados en la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid e informe complementario al mismo de fecha 29 de junio de 2004.

aprobar cada plan estratégico es el órgano al que la LSCM atribuye la competencia para aprobar las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones y a las que debe preceder, salvo en aquellos casos en que el Plan Estratégico contenga las características previstas para los planes y programas de actuación en el artículo 55 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, en cuyo caso corresponde al Consejo de Gobierno.

Esta nueva obligación, que es la aprobación de un plan estratégico como requisito preceptivo previo a la aprobación de toda base reguladora, no supone sin más una nueva exigencia en el procedimiento de concesión de subvenciones, que alcanzará a todos los sujetos establecidos en el artículo 2.1 de la LSCM con competencia en la regulación de dichas subvenciones: Administración de la Comunidad de Madrid, Organismos públicos, empresas públicas y entes públicos; sino la plasmación de los principios generales determinados para esta materia en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones.

Conviene en este punto precisar que, con carácter general, deberán proceder a la elaboración del mencionado plan estratégico todos aquellos órganos dependientes de una Administración que ostenten la competencia en exclusiva sobre una determinada materia, ya atribuida por la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía, así como cualquier otra disposición normativa habilitante, al ostentarse en estos supuestos plena capacidad normativa para la regulación de las ayudas públicas que se desarrolla a través de la elaboración de las correspondientes bases reguladoras. Por tanto, atribuida la capacidad normativa y de regulación, la administración actuante puede llevar a cabo una función de planificación, así como incidir en todos los elementos que integran el contenido mínimo de un plan estratégico.

Por el contrario, en aquellos casos en los que la competencia atribuida a una Administración se limite a la ejecución de la normativa así como a la gestión de los servicios, la función de planificación solamente podría desarrollarse en el supuesto de que las normas de distribución de competencias confirieran tales atribuciones que permitan incidir en aquellos elementos que componen el contenido mínimo de todo Plan Estratégico.

Atendiendo al contenido y de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 bis de la Ley 2/1995, son cuatro los aspectos mínimos que han de concretarse en todo plan estratégico:

- S Objetivo y efectos de la subvención.
- S Plazo necesario para su consecución.
- S Costes previsibles.
- S Fuentes de financiación.

Por tanto, serán competentes para la elaboración del Plan Estratégico dentro de la Administración de la Comunidad de Madrid aquellos órganos con competencia normativa para el establecimiento de subvenciones, es decir aquellos órganos que aprueben las respectivas bases reguladoras, y con competencia para incidir en la planificación de los cuatro elementos citados con anterioridad.

Interesa en este punto efectuar una distinción entre las bases reguladoras y la convocatoria de las subvenciones. En las primeras se determina el marco jurídico de una determinada línea de subvenciones y en las segundas se desarrolla el procedimiento para su concesión, siendo el acto de iniciación del procedimiento subvencional.

Al constituir el Plan Estratégico un documento de planificación de una determinada línea de subvenciones, y elaborarse con carácter previo a sus bases reguladoras, deberá elaborarse el mismo, por consiguiente, por aquel órgano con competencia para la fijación de dichas bases.

Así no se deberá elaborar Plan Estratégico en bases reguladoras de subvenciones, con independencia de su denominación, que suponen la mera convocatoria de una determinada línea de subvención cuya competencia normativa y financiera corresponde a la Administración del Estado, y sobre la que la Comunidad de Madrid únicamente tiene capacidad de gestión y de autoorganización de los servicios, no pudiendo afectar a ninguno de los aspectos ya delimitados.

Por el contrario, si la Comunidad de Madrid poseyera competencias, en virtud de los Reales Decretos de transferencias o de las Órdenes de distribución territorial de las subvenciones, para incidir en los elementos que son necesarios en la elaboración de un plan estratégico, ésta habrá de elaborarlo.

3. Órganos competentes y legislación aplicable a las políticas de fomento del empleo.

Una vez analizadas en los apartados anteriores las cuestiones relativas tanto a la obligatoriedad y fines del plan estratégico como a las competencias para su elaboración dentro de la Comunidad de Madrid, en este apartado se va a hacer referencia a la legislación estatal que regula la cuestión planteada así como los órganos competentes para elaboración del plan estratégico en el ámbito de aquellas subvenciones en las que, bajo gestión de la Administración autonómica, las bases reguladoras son aprobadas por la Administración General del Estado, y su financiación proviene de fondos estatales.

La Constitución Española, en su artículo 149.1.7º atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Entretanto, el artículo 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, prescribe que corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en materia Laboral. De conformidad con el punto 71 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado en la materia.

Entre la legislación laboral se encuentra la regulación de los programas de fomento del empleo que, acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional, corresponde al Estado regular en detalle respecto al destino, condiciones y tramitación de las subvenciones y ayudas, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios².

Por ello el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tiene atribuidas, entre sus funciones, la elaboración y ejecución de las políticas de fomento del empleo.

De otra parte, en los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las distintas Comunidades Autónomas en materia de programas de apoyo al empleo, se establece que éstas gestionen los fondos procedentes de las subvenciones que no formen parte del coste efectivo, conforme a la normativa general del Estado que regule cada tipo de subvención.

Dentro del Capítulo II - Disposiciones comunes a las subvenciones públicas - de la Ley

2

Exposición de motivos de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 20 de enero de 2004 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales.

38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 8, que recoge los Principios generales, se recoge la necesidad de elaborar un plan estratégico, determinándose textualmente lo siguiente:

1. "Los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes que proponga el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

2. Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores."

Dicha disposición es aplicable en aquellas subvenciones relativas a materias cuya regulación plena o básica corresponde al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 3.4 de la Ley General de Subvenciones. Por el Real Decreto 933/1995, de 9 de junio, se traspasan a la Comunidad de Madrid funciones y servicios en materia de cooperativas, Sociedades Anónimas laborales y programas de apoyo al empleo y por el Real Decreto 30/2000, sobre traspaso a la Comunidad de Madrid de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, se transfiere a esta Administración autonómica únicamente la gestión de las subvenciones recogidas en los mismos.

En el primero de los Reales Decretos, y en relación a los Programas de apoyo a la creación de empleo, se traspasan a la Comunidad de Madrid dentro de su ámbito territorial, los servicios y funciones necesarios para desarrollar los programas de apoyo al empleo, regulados en las disposiciones generales dictadas por el Estado, realizando, a tal fin, funciones de gestión y seguimiento de dichas ayudas. La Comunidad de Madrid gestionará los fondos procedentes de las subvenciones que no formen parte del coste efectivo, conforme a la normativa general del Estado que regule cada tipo de subvención.

Por su parte, el Real Decreto 30/2000, transfiere a la Comunidad de Madrid las actuaciones de gestión y control, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de las subvenciones y ayudas públicas del Estado a través del INEM. En relación adjunta número 1 de dicha norma se relacionan las normas reguladoras de las diferentes subvenciones concedidas por el Instituto Nacional de Empleo en materia de fomento del empleo cuya gestión va a realizarse por la Comunidad de Madrid a partir de la entrada en vigor del mencionado Real Decreto.

Finalmente, mediante Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1939/2004, de 11 de junio, se da publicidad a los criterios objetivos de la distribución territorial de las subvenciones correspondientes a programas de apoyo a la creación y fomento del empleo y ayudas previas a la jubilación ordinaria en el sistema de la Seguridad a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas, formación profesional ocupacional, escuelas-taller, casas de oficios y talleres de empleo, para el ejercicio 2004.

En consecuencia, de la regulación de las subvenciones mencionadas, del traspaso de sus competencias, así como de la distribución de sus fondos que realiza la Administración estatal, se desprende que **debe ser ésta la competente para aprobar los planes estratégicos, como instrumento de planificación tanto normativa como presupuestaria.**

Ahora bien en aquellos supuestos en que las atribuciones de gestión conferidas en función de

la normativa de distribución de competencias, permitan que la Administración de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus competencias pueda incidir en el momento de la elaboración de las respectivas convocatorias anuales en los elementos integrantes del Plan Estratégico (objeto y efectos, plazos necesarios para su consecución, costes previsibles, y fuentes de financiación), han de elaborarse los mismos por aquellos órganos competentes de la Comunidad de Madrid, con independencia de que la creación y diseño de la línea de subvención corresponda al Estado.

En cambio si la Administración de la Comunidad de Madrid se limita a reflejar en las respectivas bases reguladoras y convocatorias de subvenciones las prescripciones de la normativa estatal, sin margen de maniobra salvo en materia de autoorganización de los servicios, no puede considerarse necesaria la elaboración del mencionado Plan Estratégico.

Supuestos de margen de maniobra se contienen en la normativa reguladora de políticas de fomento de empleo, por ejemplo, en la Orden 1939/2004 ya citada con anterioridad, establece en su artículo tercero que *"Las Comunidades Autónomas podrán ordenar y, en su caso, redistribuir según sus necesidades de gestión y en función de las especificidades de los colectivos a atender, las cantidades inicialmente asignadas para los bloques de programas señalados en el subapartado 1 "Programas de Fomento del Empleo" del apartado I "Programas de Empleo" del anexo I de la presente Orden, entendiéndose que la citada redistribución sólo se podrá realizar entre los diferentes programas de cada uno de los bloques citados identificados con las letras: A) Planes de contratación temporal de trabajadores desempleados; B) acciones de mejora de la ocupación de los demandantes de empleo, y C) promoción de actividad."* En el presente caso tendría que razonarse y justificarse la distribución que pretenda llevarse a cabo, con independencia de que no se precise Plan Estratégico.

Por el contrario, en la Disposición adicional séptima de la Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004, bajo la referencia de Gestión de la Formación Profesional Ocupacional,- se establece que *"con vigencia durante el ejercicio 2004 las subvenciones que se concedan, en el marco del Plan de Formación e Inserción Profesional, así como de los programas vinculados a las políticas activas de empleo, transferidos por el Instituto Nacional de Empleo, continuarán rigiéndose por su normativa específica en todo aquello que no esté adaptado a la normativa de la Comunidad de Madrid"*. Por tanto, y de acuerdo con lo anteriormente manifestado, esta Intervención General establece las siguientes

CONCLUSIONES

- 1.- Dada la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral, y la competencia que corresponde al mismo de regular en detalle el destino, condiciones y tramitación de las subvenciones y ayudas, será, por tanto, dicha Administración estatal la que deberá elaborar el Plan Estratégico, al tener la misma atribuidas las funciones de elaboración y ejecución de las políticas de empleo, con independencia de la potestad autonómica de autoorganización de los servicios, conferida por los correspondientes Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las distintas Comunidades Autónomas.
- 2.- No obstante lo anterior, la Comunidad de Madrid deberá elaborar y aprobar el correspondiente Plan Estratégico previamente a las bases reguladoras o convocatorias, en aquellos supuestos en que de acuerdo a lo establecido en la normativa sobre distribución de competencias, se atribuya a dicha Comunidad en una determinada línea de subvenciones una competencia de gestión con el alcance suficiente que permita a ésta la posibilidad de realizar una planificación sobre los aspectos que integran el citado

Plan Estratégico en los términos previstos en el artículo 4 bis de la Ley 2/1995.

- 3.- Por último, y en aquellos supuestos en los que, tal y como se ha determinado en el presente informe, no corresponda a los Órganos pertenecientes a esta Administración autonómica la elaboración del plan estratégico, deberá acreditarse dicha circunstancia en el expediente de aprobación del gasto y de las bases reguladoras mediante la incorporación al mismo de la correspondiente memoria justificativa.