

2.
**Procedimiento administrativo,
contratos, convenios
y subvenciones**

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones y la posibilidad de un plan estratégico abreviado en determinados casos específicos.

Roberto Reyes Torres

Jefe del Servicio de Asuntos Generales y Política Exterior.

Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias.

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto, principalmente, concienciar a los poderes públicos, tanto a los gestores, en su cometido de garantizar el cumplimiento y la aplicación de las disposiciones vigentes que regulan la aprobación, seguimiento y control de los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) y especialmente, a los altos cargos como encargados de tomar las decisiones que garanticen los principios de buen gobierno en la aplicación y puesta en marcha de los referidos instrumentos de planificación, y al mismo tiempo, señalar su importancia, obligatoriedad e indispensabilidad. En el mismo sentido, se hace referencia a su publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), a la inclusión en el PES de las subvenciones y ayudas procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia concedidas por el Gobierno de España (Fondos Next Generation EU), a su adaptación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la incorporación en el PES de la perspectiva de género a fin de promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y el fomento de la igualdad de mujeres y hombres. Asimismo, se hace una referencia especial a su tramitación y aprobación en la Comunidad Autónoma de Canarias, y por último aborda las asignaciones públicas que quedan fuera de la planificación estratégica.

Palabras Clave: Planificación, Plan Estratégico de Subvenciones (PES), recursos públicos, transparencia, concurrencia.

ABSTRACT: The main purpose of this article is to make public authorities, both managers, aware of their task of ensuring compliance with and implementation of the provisions in force governing the approval, monitoring and control of Strategic Grant Plans (SGP) and in particular to senior decision-makers responsible for ensuring the principles of good governance in the implementation and implementation of the above-mentioned planning instruments, while noting their importance, obligatoriness and indispensability. In the same sense, reference is made to its publication in the

National Subsidy Database (BDNS), to the inclusion in the SGP of subsidies and aids from the Recovery, Transformation and Resilience Plan granted by the Government of Spain (Next Generation EU Funds), in line with the Sustainable Development Goals and gender mainstreaming to promote gender equality through the elimination of inequalities and the promotion of gender equality. It also makes special reference to its approval and processing in the Autonomous Community of the Canary Islands, and finally addresses the public allocations that remain outside the strategic planning.

Keywords; Planning, Strategic Grant Plan (SSP), public resources, transparency, concurrence.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 3. PUBLICACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES. 4. INCORPORACIÓN AL PES DE LAS SUBVENCIONES ASOCIADAS AL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA CONCEDIDAS POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA. 5. ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 6. ADAPTACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. 7. CONCRECIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 8. CONTENIDO ‘ABREVIADO’ DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIÓN. 9. INFORMACIÓN SOBRE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. 10. INFORME DE LA OFICINA PRESUPUESTARIA. 11. CONTROL DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES POR LA INTERVENCIÓN GENERAL EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. 12. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS: 12.1 Marco jurídico. 12.2 Competencia para elaborar y aprobar un plan estratégico: 12.2.1 Competencia para la elaboración de estrategias de subvenciones. 12.2.2 Aprobación del planeamiento estratégico por el consejero respectivo. 13. ASIGNACIONES PÚBLICAS QUE QUEDAN FUERAN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. 14. INCORPORACIÓN DE LOS PREMIOS A LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 15. CONCLUSIONES. 16. RERERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, (BOC Extraordinario, nº 222, de 15 de noviembre de 2018) hace referencia a la potestad de fomento de la Comunidad Autónoma de Canarias al señalar en su art. 102, bajo la rúbrica de “*Fomento*”, que en aquellas materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, y para poder desarrollar esta actividad de fomento podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión.

Recogiendo en el Art. 114 EAC, su potestad de Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica señalando la correspondencia a la Comu-

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

nidad Autónoma de Canarias de la competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, todo ello respetando en todo caso lo establecido en los artículos 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución Española.

Por su parte, el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre de 2003 General de Subvenciones (BOE nº 276, de 18 de noviembre de 2003), sitúa el acento en que los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes 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, debiendo añadirse forzosamente el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los ineludibles objetivos de estabilidad presupuestaria.

Y en el mismo sentido el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, (BOE núm. 176, de 25 de julio de 2006), dedica la Sección Primera del capítulo III del título preliminar (artículos 10 al 15) a los Planes Estratégicos de Subvenciones. En su exposición de motivos, se reconoce la concepción de estos planes como un instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones.

En el referido Real Decreto se dota a los Planes Estratégicos de un mero carácter programático e instrumental, orientado a la ordenación de los procesos de distribución de recursos en función de los índices de logro de fines, todo ello con la suficiente flexibilidad como para que los órganos de las Administraciones públicas asuman el valor que, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia, supone su aprobación y seguimiento.

En cuanto a la vigencia de los PES, el artículo 11.4 del precitado Reglamento determina que los planes estratégicos contendrán previsiones para un periodo de vigencia de tres años, salvo que, por la especial naturaleza del sector afectado, sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente.

En el ámbito específico de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto 36/2009 de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, (BOC nº 68, de 8 de abril de 2009), los concibe como instrumentos de interrelación de los criterios de asignación presupuestaria con los objetivos alcanzados en cada política gestionada a través de subvenciones y establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, de forma que permita que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos, puedan ser modificadas, sustituidas o eliminadas.

Así, el referido Decreto 36/2009, dedica su artículo 6 al Plan Estratégico de Subvenciones, apuntando que para cada uno de los Departamentos (Conseje-

rías) que integran el Gobierno de Canarias, incluido el Departamento de la Presidencia del Gobierno, se aprobará un plan estratégico, que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos vinculados a cada uno de los referidos departamentos.

Si bien también permite que, por los titulares de los órganos respectivos según su normativa reguladora, se podrán aprobar planes estratégicos especiales, de ámbito inferior al departamental, cuando su importancia justifique su desarrollo particularizado. Asimismo, por los titulares de los Departamentos u organismos afectados, antes señalados, se podrán aprobar planes estratégicos conjuntos, cuando en su gestión participen varios Departamentos u organismos o entes públicos de distinto ámbito departamental.

Añadiendo el precitado precepto que los planes y programas sectoriales tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones siempre que recojan el contenido a que se hace referencia en el artículo 7 del Decreto 36/2009.

En lo que se refiere al periodo de vigencia los planes estratégicos, contendrán previsiones para un período de vigencia de tres años, salvo que por la especial naturaleza del sector afectado sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente. No obstante, lo anterior, dichos planes podrán tener una vigencia inferior cuando los mismos deban ajustarse a los escenarios plurianuales aprobados y someterse, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica y de estabilidad presupuestaria se determinen para cada ejercicio.

En lo que respecta a la aprobación de los planes estratégicos de subvención, se requerirá informe previo de la Dirección General competente en materia de presupuestos. Debiendo adjuntar a la solicitud del referido informe, el informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan anterior; sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación.

Además, también es necesario, como complemento del PES la incorporación, al mismo, por parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de la perspectiva de género en la planificación, la gestión y el otorgamiento de sus subvenciones, a fin de promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y el fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

Así mismo, en lo que se refiere al contenido de los PES, el artículo 7 del mencionado Decreto 36/2009, hace alusión a que en los planes se deberán recoger los objetivos estratégicos que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del plan y que han de estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios.

Además, en el referido contenido se deben incluir las líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación. Debiendo concretarse para cada una de ellas: áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

las subvenciones, objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, plazo necesario para su consecución, costes previsibles para su realización y detalle de las fuentes de financiación, así como el régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan.

Y, como ha reiterado en varias ocasiones la Audiencia de Cuentas de Canarias, se deben determinar para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del Plan, que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

Al igual que en la legislación estatal, el desarrollo legislativo autonómico ha previsto un procedimiento abreviado que ha recogido en el apartado 2º del referido artículo 7 que permite que el contenido del plan estratégico pueda reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación en dos supuestos específicos:

1º. Para aquellas subvenciones que se concedan de forma directa.

2º. Para las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento, en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública.

Es sustancial señalar, de cara a la información a favor de los interesados, que los planes estratégicos de subvenciones tienen carácter programático y su contenido no crea derechos ni obligaciones; su efectividad quedará condicionada a la puesta en práctica de las diferentes líneas de subvención, atendiendo entre otros condicionantes a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio. Por lo que los interesados carecen del derecho a reclamar la concesión de cualquier subvención por el mero hecho de que estas estén incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones, en tanto siga pendiente el inicio del procedimiento de concesión, bien mediante la aprobación y publicación de las oportunas bases, o mediante la aprobación de la correspondientes Resolución de concesión.

Conforme a lo señalado, todos los departamentos deben contar con un plan estratégico con una duración de tres años, si bien podrán tener una duración diferente cuando se motiven sus razones en el propio plan.

La indispensabilidad de estos instrumentos de planificación, es revelada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su STS 1934/2022-ECLI:ES:TS:2022:1934, de fecha 9 de mayo de 2022, en la que señala que en la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2012 (recurso 4271/2011), en relación con la interpretación del artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se sentó la siguiente doctrina:

Efectivamente, el artículo 8.1 de la ya citada Ley General de Subvenciones establece:

“1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes 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”.

De este precepto pueden obtenerse, sin esfuerzo dialéctico, dos conclusiones: Primera, el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención; y segunda el precepto es imperativo y categórico. Consideramos que la dicción del precepto, exigiendo con carácter previo el Plan Estratégico, no es tangencial y no sistemático, como sostiene la sentencia de instancia, sino requisito esencial y previo a la regulación de la subvención, de tal forma que sí requiere una formalización o instrumentalización externa que, aunque no es exigible una determinada formalidad, si una definición específica que pueda ser identificada. Apoya esta interpretación el mismo artículo 8, en su apartado 3, al establecer:

“3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”

Es decir, la propia norma —y de ahí también su imperatividad y no mera tangencialidad— alude a los objetivos de transparencia, eficacia y eficiencia, que deben presidir la gestión de las subvenciones. Lo que puede relacionarse también con la Disposición Adicional 13ª de la misma ley, para darnos definitiva interpretación de la imperatividad del precepto, de carácter básico como recoge la sentencia de instancia.

Y así mismo, la referida STS 1934/2022 señala que; cabe añadir a la cita de sentencias de esta Sala que la línea iniciada por la sentencia de 26 de junio de 2012, que considera que el Plan Estratégico requerido por el artículo 8.1 de la Ley 38/2003 tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención y que su exigencia es imperativa y categórica, ha sido seguida por otras sentencias de la Sala, de fechas 4 de diciembre de 2012 (recurso 4369/2011), 28 de enero de 2013 (recurso 559/2012) y 16 de abril de 2013 (recurso 1372/2012).

Señalando así mismo la referida STS que el Plan Estratégico de Subvenciones constituye un instrumento de planificación de políticas públicas que tengan como objetivo el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, cuya aprobación, con carácter previo a la regulación de la subvención, resulta exigible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley General de Sub-

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

venciones, de donde se infiere que se configura como un requisito esencial del procedimiento subvencional y dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, el Plan Estratégico de Subvenciones, al que se refiere dicha disposición, tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8.

En conclusión, y por si alguien tuviera alguna duda, la Sala Tercera del TS declara que el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe ser interpretado en el sentido de que la aprobación de un Plan Estratégico de Subvenciones, con carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituye un requisito esencial del procedimiento subvencional, de modo que el incumplimiento de esa obligación, por parte de la Administración pública o Ente público convocante de las ayudas públicas, determina la nulidad de la Orden de convocatoria de la subvención.

El Plan Estratégico de Subvenciones pretende dar cumplimiento a las disposiciones legales reguladoras de las subvenciones públicas, entre las que se contempla la obligación de la Administración de recoger en un único documento las líneas de subvención programadas para el período de vigencia que corresponda. En este sentido debe entenderse como la materialización del principio de transparencia que debe regir la gestión pública, en la medida en que permite a la ciudadanía conocer los objetivos, los costes, la financiación y otros datos de interés en relación a cada una de las subvenciones a conceder.

2. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

En el ámbito de la actividad de fomento, las diferentes normas reguladoras de la actividad subvencional no establecen la obligatoriedad de recabar la opinión de organizaciones, asociaciones y ciudadanos, con anterioridad a la elaboración de los PES.

Ahora bien, el Art. 37 del Estatuto de Autonomía de Canarias recoge, como uno de los principios rectores de los poderes públicos canarios, la participación activa de todos los ciudadanos y ciudadanas de Canarias en la vida política, económica, cultural y social de Canarias. Dicha participación ciudadana, como así señala la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, permite colaborar en la acción de los gobernantes, posibilitando la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

Como ejemplos de participación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud

señala como ejemplo de participación en la elaboración del PES de este departamento; la participación de la Plataforma del Tercer Sector, para tratar la convocatoria de subvenciones del IRPF 2022, o bien las Acciones de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas, en relación con la ejecución de actuaciones previstas en la Estrategia Canaria de Infancia.

Por otra parte, la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo, en relación a la elaboración de su PES, ha señalado que las diferentes estrategias sectoriales responden a las demandas y necesidades de diferentes sectores intervinientes manifestados en un proceso participativo de consulta pública a través del Portal de Participación Ciudadana, así como a través de órganos colegiados, como el Consejo Canario de Relaciones Laborales.

Sin embargo, en el caso del resto de los departamentos del Gobierno de Canarias o bien, no han comunicado o bien han comunicado la ausencia de participación de agentes, públicos o privados, en la elaboración de sus Planes Estratégicos de Subvenciones.

De todo lo cual se infiere que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias el proceso de elaboración de los PES es generalmente interno, sin que en su confección participen entidades públicas o privadas.

Por todo lo cual, como ha señalado la Audiencia de Cuentas de Canarias; se recomienda que por el Gobierno de Canarias se establezcan medidas para que en el proceso de elaboración de los PES se dé una mayor participación a los sectores afectados.

3. PUBLICACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES

La Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) constituye el instrumento de publicidad de la ejecución de políticas públicas de fomento y, por ello, de la necesaria transparencia en la gestión pública. El Art. 13 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, establece que los PES y sus actualizaciones deberán publicarse en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas.

No obstante, dicho Artículo carece de carácter básico y no ha sido incorporado a la normativa autonómica por lo que, en el Decreto que regula el régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito de la Administración de la Comunidad autónoma de Canarias, no existe la obligatoriedad de la publicación de los PES en la BDNS, constatándose que en ningún caso se ha procedido a su publicación en la misma.

Ahora bien, el requisito de publicidad de los PES en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias se cumple con carácter general, tanto por haberse procedido a la publicación de sus Planes Estratégicos de Subvenciones en el BOC,

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

como por el cumplimiento del Art. 31 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, (BOC nº 5, de 9 de enero de 2015), el cual impone a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la obligación de publicar los planes estratégicos de ayudas y subvenciones aprobados, habiéndose verificado que por la práctica totalidad de los Departamentos del Gobierno de Canarias, los Planes Estratégicos de Subvenciones han sido publicados en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias.

No obstante, por la Audiencia de Cuentas de Canarias se ha recomendado al Gobierno de Canarias la necesidad de modificar la normativa de subvenciones, estableciendo la obligación de publicar en la referida BDNS, tanto los PES como sus posibles modificaciones.

4. INCORPORACIÓN AL PES DE LAS SUBVENCIONES ASOCIADAS AL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA CONCEDIDAS POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA

Los fondos «Next Generation EU», es un instrumento excepcional de recuperación temporal, aprobado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020 y creados para responder de manera conjunta y coordinada con los Estados miembros a una de las peores crisis sociales, económicas y sanitarias de nuestra historia reciente y ayudar a reparar los daños causados por la pandemia de la COVID-19, y por tanto a reconstruir las economías de los Estados miembros, con una dotación de 750 000 Millones de euros.

Estos fondos, tiene dos instrumentos o mecanismos principales:

1. El Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR) dotado con (672.500 Millones de euros).
2. EL REACT-EU dotado con (42.500 Millones de euros).

Los fondos REACT-EU son una ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa. Estos fondos operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. Promueven la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía, pero tienen como finalidad ayudar a los territorios a fortalecer el Estado del Bienestar y a reactivar la economía, tras la pandemia, con ayudas de apoyo al mantenimiento del empleo, a los trabajadores por cuenta propia, medidas de empleo juvenil, ayudas a las Pymes, etc.

El MRR constituye el núcleo del Fondo de Recuperación. El objetivo específico del Mecanismo es proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera significativa y eficaz para intensificar las reformas y las inversiones públicas para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al mismo tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE, mediante el apoyo a seis medidas estructuradas en 6 pilares:

1. Empleo y crecimiento inteligente sostenible e integrador.

2. Salud y resiliencia.
3. Transformación digital.
4. Transición ecológica.
5. Políticas para la próxima generación.
6. La cohesión social y territorial.

Por su parte el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Plan España puede) fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril 2021 (BOE de 30 de abril de 2021), y aprobado por Decisión de Ejecución del Consejo el 26 de junio de 2021, por la que se aprueba la evaluación del Plan de recuperación y resiliencia de España (*Council Implementing Decision-CID*).

El Plan se articula en un conjunto coherente de inversiones y en un ambicioso programa de reformas estructurales y legislativas orientadas a abordar los principales retos de nuestro país. El Plan está diseñado en torno a 4 grandes ejes transversales.

1. Transición ecológica.
2. Transformación digital.
3. Cohesión social y territorial.
4. Igualdad de género.

Estos 4 ejes transversales orientan las 10 políticas palanca que inciden directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación de nuestro tejido económico y social. En las 10 políticas palanca se integran a su vez 30 componentes que son las líneas de acción transversales del Plan dedicada a un ámbito de la Economía, (pág.12 PLAN) y se sustentan en 212 Medidas (102 reformas 110 inversiones), para contribuir a alcanzar los objetivos generales del Plan (pag.147).

En lo que atañe a la Distribución de los fondos «Next Generation EU» a España corresponde la siguiente distribución de los Fondos Next Generation EU:

- MRR: 140.000 Millones de euros (2021-2026) de los cuales un 52% a fondo perdido y un 48 % corresponde a préstamos.
- REACT EU: 12.436 Millones de euros (2021-2023).

Al Archipiélago Canario le corresponden 2.380 Millones de euros.

- MRR: 1.750 Millones de euros.
- REACT EU: 630 Millones de euros.

El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) y el Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), constituyen los dos instrumentos de mayor volumen con los que está dotado el Fondo de Recuperación Next Generation EU.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, resulta de aplicación la Ley Canaria 4/2021, para la agilización administrativa y la planificación, ges-

tión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «Next Generation EU».

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 9 de la Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «Next Generation EU», (BOC nº 160, de 4 de agosto de 2021) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la gestión de dichos fondos habrá de elaborarse un instrumento de planificación estratégica, que, según señala la disposición adicional primera de dicha ley, tiene la consideración de plan estratégico de subvenciones.

5. ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES.

El artículo 8 del Decreto 36/2009, de 31 de marzo por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias bajo la rúbrica de “Seguimiento de planes estratégicos de subvenciones” establece que anualmente se realizará la actualización de los planes de acuerdo con la información relevante disponible, que cada Departamento emitirá en el período equivalente a la mitad de la vigencia del plan un informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación, y que si como resultado de los informes de seguimiento existen líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, podrán ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, podrán ser eliminadas.

En este sentido, la función de los PES como instrumentos de planificación y de control requiere llevar a cabo actuaciones de seguimiento y control de la consecución de los objetivos inicialmente marcados para los recursos invertidos, de forma que con los resultados obtenidos acerca de la eficacia, eficiencia y economía de las líneas de subvenciones incluidas en los mismos, se retroalimente el proceso de toma de decisiones en el diseño de las futuras políticas de fomento.

Así, el referido Art. 8 del Decreto 36/2009 establece la obligación de analizar si se han cumplido los objetivos y los efectos previstos, al objeto de determinar si procede el mantenimiento, modificación o la supresión de las líneas de subvención en el incorporadas. Dicha obligación se materializa mediante la emisión, a mitad de la vigencia del plan, de un informe sobre el grado de avance de la aplicación, sus efectos y sus repercusiones presupuestarias y financieras al objeto de que si se constata que hay líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, puedan llevarse a cabo las medidas correctoras que permitan una mejor consecución del interés público.

Desde un punto de vista práctico, en el ámbito específico de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto 36/2009, exige como una garantía previa que en su fase de elaboración ha de recabarse, con carácter previo a su aprobación, el informe de la Dirección General competente en materia de presupuesto. Dicho informe, tiene, pues, un carácter preceptivo y no vinculante.

En este sentido, el legislador autonómico ha querido destacar el carácter previo de la aprobación de una planificación anterior a la aprobación de las disposiciones reguladoras de las subvenciones, ya sean, bien las bases reguladoras de las subvenciones o las resoluciones u órdenes de concesión en aquéllos supuestos de concesión de subvenciones directas.

Sin embargo, desde un punto de vista formal los Planes Estratégicos de Subvenciones carecen de la capacidad de crear derechos de carácter económico o jurídico que directa o indirectamente los ciudadanos o interesados pudieran alegar frente a la Administración encargada de la gestión de las correspondientes subvenciones, y es que no son normas jurídicas generadoras de derechos para con terceros posibles beneficiarios.

Aunque eso no exige que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, una vez aprobados por los órganos competentes, se les da oportuna publicidad en el Boletín Oficial de Canarias.

En este sentido el artículo 31.1, apartado a), de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (BOC n.º 5, de 9 de enero de 2015), establece que:

“La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias hará pública y mantendrá actualizada la información relativa a los planes estratégicos de ayudas y subvenciones aprobados. Asimismo, dichos planes deberán ser publicados en el Boletín Oficial de Canarias, dentro de los veinte días siguientes a su aprobación.”

De la misma manera, el hecho de que se proceda a su publicación en el referido BOC tampoco posibilita la interposición de cualquier tipo de recurso, ya sea en la vía administrativa o judicial, a las disposiciones que regulen el procedimiento para la concesión de las subvenciones, o incluso el acto administrativo que implique la aprobación de la correspondiente convocatoria para su concesión.

6. ADAPTACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, establecen la agenda mundial hasta el año 2030 (Agenda 2030) para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todas las personas. Los

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

17 ODS y las 169 metas mundiales que integran la Agenda 2030 constituyen un verdadero plan de acción, son de naturaleza universal y de aplicación global. Todos los territorios del mundo sin excepción, independientemente de su nivel de desarrollo; todos los y las agentes, tanto públicos como privados; y toda la ciudadanía, tanto a nivel individual como colectivo, estamos llamados a procurar alcanzar la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y el desarrollo económico.

La Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 recoge los objetivos y metas para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. A tal fin los objetivos del Gobierno para la materialización de las políticas públicas han de estar alineados con los objetivos y metas contemplados en aquella.

El art 9.2 a) de la Orden de 4 de agosto de 2023, por la que se dictan normas sobre la elaboración y la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, establece que las memorias de programas presupuestarios deberán establecer su vinculación con los objetivos estratégicos de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030.

Y en la medida en la que en los PES se establecen las aplicaciones presupuestarias que contienen los créditos con arreglo a los cuales se van a financiar las distintas ayudas y subvenciones, debe existir necesariamente un acoplamiento entre los objetivos de las subvenciones detalladas en los PES y los ODS, recogidos en las disposiciones presupuestarias.

7. CONCRECIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

El art 7 del Decreto 36/2009 delimita el contenido del PES debiendo este expresar los objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del plan, debiendo estos estar necesariamente vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios, y como señalamos en el apartado anterior con los ODS.

Debiendo incluir así mismo, dichos instrumentos de planificación, las líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación, y para cada una de ellas: las áreas de competencia afectadas y los sectores hacia los que se dirigen las subvenciones, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles para su realización y el detalle de las fuentes de financiación y el régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. Debiéndose determinar para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del Plan, que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

Y es que, en relación a los indicadores incluidos en el PES, no todos ellos posibilitan la concreción del nivel de ejecución de cada subvención, y no todos ellos sirven para determinar el objetivo final de la acción de fomento. A título de ejemplo, si el objetivo de la ayuda o subvención consistiese, por ejemplo, en *“Fomentar la formación en materia de asuntos con la Unión Europea”* y a su vez, el efecto a lograr consistiera en *“Incrementar el número de personas que se incorporan al mercado de trabajo con una formación especializada”*, resultaría inviable un indicador que haga alusión al *“Número de estudiantes de postgrado formados en centros especializados”*, ya que un Indicador más preciso sería aquel que guardara relación con *“La empleabilidad de los beneficiarios de las subvenciones y no con el nº de beneficiarios de las mismas”*.

Queda por tanto de manifiesto la importancia de implementar en los PES indicadores precisos que guarden esa relación descrita con los objetivos del PES que permitan a la Administración acceder a un análisis riguroso y cierto en el logro de esa asociación de objetivos. Y que, a su vez, permitan dar cumplimiento a la demanda establecida en el Decreto 36/2009 de ultimar una posterior evaluación del propio PES con la finalidad de certificar el ámbito de cumplimiento de esos objetivos.

8. CONTENIDO ‘ABREVIADO’ DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIÓN

El Reglamento de la Ley General de Subvenciones en su Preámbulo concibe al plan estratégico de subvenciones como un “instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones.

En cambio, y con el fin de no producir rigideces innecesarias en el proceso de planificación estratégica, se admite en el reglamento la posibilidad de reducir el contenido del plan para determinadas subvenciones.

Los planes estratégicos tienen mero carácter programático, constituyéndose en esencia, en un instrumento fundamental para orientar los procesos de distribución de recursos en función del índice de logro de fines de las políticas públicas. En definitiva, el reglamento aborda la regulación de los planes estratégicos de subvenciones con rigor pero con la suficiente flexibilidad como para que los órganos de las Administraciones públicas asuman el valor que, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia, supone su adecuada aprobación y seguimiento.”

Por otra parte, y como queda establecido por el artículo 7 del Decreto 36/2009, de 31 de marzo;

“2. El contenido del plan estratégico podrá reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación en los siguientes casos:

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

a) Las subvenciones que se concedan de forma directa.

b) Las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento, en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública”

Y en el mismo sentido se manifiesta el art. 12.2 del RD 887/06, “*el contenido del plan estratégico podrá reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación*” en dos casos concretos:

Primero, en “*las subvenciones que se concedan de forma directa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones*”.

Segundo, en “*las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento ministerial, en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública*”.

9. INFORMACIÓN SOBRE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El Instituto Canario de Igualdad (ICI) es el organismo del Gobierno de Canarias encargado de impulsar las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombre en el archipiélago canario.

Dentro de sus principales objetivos se incluye la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal en el conjunto de las políticas que se desarrollan en el ámbito autonómico, el desarrollo de programas específicos que compensen las situaciones de desigualdad y la eliminación de toda clase de discriminación por razón de sexo.

En este sentido, de cara a facilitar este trabajo, el programa “Canarias con Perspectiva” responde a la necesidad por parte del ICI de poseer una herramienta ágil, de actualización continua y fácil utilización, que permita la extracción de datos, así como el correcto estudio de la heterogénea información contenida en las distintas fuentes estadísticas. Su finalidad es facilitar la realización de una evaluación continua de todos los elementos socioeconómicos de interés para el conjunto de las Islas Canarias desde una perspectiva de género, entre los que deben incluirse el efectivo cumplimiento por parte de los Planes Estratégicos de Subvenciones de la observación en sus contenidos de la necesaria concurrencia de esa perspectiva de género. Este cuadro de mandos no solo permitirá proporcionar información relevante para su uso en los ámbitos políticos, académicos, periodísticos o de organizaciones civiles, sino que también facilitará su consulta para cualquier persona con interés en las diferentes materias que en el se abarcan.

Y esa obligación de incluir en los PES la necesaria información sobre la perspectiva de género, es exigida también por el número 6 del artículo 6, introducido por el apartado primero del artículo único del Decreto 151/2022, de 23 de junio,

que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, precepto que viene a resaltar que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias incorporará la perspectiva de género en la planificación, la gestión y el otorgamiento de sus subvenciones a fin de promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y el fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

10. INFORME DE LA OFICINA PRESUPUESTARIA

El art. 2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias (BOC 61, de 22 de mayo de 1985) señala que las Oficinas Presupuestarias quedan configuradas como unidades administrativas de análisis presupuestario y apoyo de las Consejerías en todas aquellas materias relacionadas con la gestión de los recursos públicos y desempeñarán entre sus funciones la de Informar los instrumentos de planificación y programación que se elaboren en el ámbito del Departamento respectivo, desde el punto de vista de su adecuación a los escenarios presupuestarios plurianuales vigentes.

Es por ello que, el proyecto de Orden por el que se aprobasen los respectivos PES debería someterse a informe de las referidas Oficinas Presupuestarias, sobre todo en lo que se refiere a la existencia o no de los créditos presupuestarios adecuados y suficientes de aquellas aplicaciones presupuestarias señaladas en el propio PES, con el objetivo de que se puedan llevar a cabo las acciones de fomento recogidas en cada Plan Estratégico de Subvenciones, como así se recoge en el Decreto señalado en este apartado que viene a señalar que entre las funciones propias de las Oficinas Presupuestarias en materia de gestión presupuestaria se recoge la de Informar los proyectos de disposiciones generales y resoluciones del Departamento con repercusión sobre el gasto público que deban ser preceptivamente informados por la dirección general competente en materia de presupuesto y, específicamente, analizar la memoria económica elaborada por el centro gestor en la que se detallen, debidamente evaluadas, sus repercusiones presupuestarias.

11. CONTROL DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES POR LA INTERVENCIÓN GENERAL EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Conforme se expresa el Artículo 15 del RD 887/2006, General de Subvenciones, sobre los efectos del incumplimiento del plan estratégico de subvenciones, si como resultado de los informes de seguimiento emitidos por los Ministerios y de los informes emitidos por la Intervención General de la Administración del

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

Estado, existen líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, podrán ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, podrán ser eliminadas.

Y en el mismo sentido sobre el control por parte de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canaria se ha querido posicionar el Decreto autonómico de subvenciones, cuando en su artículo 9 señala que el procedimiento para la aprobación y modificación de las bases reguladoras contendrá la iniciativa del órgano gestor en la que se especificará la adecuación de las mismas al plan estratégico de subvenciones, así como la propuesta de la Secretaría General Técnica que deberá pronunciarse sobre la legalidad de las mismas y el informe previo de la Intervención General.

Si bien la normativa autonómica, además de exigir el control previo para la aprobación y modificación de las bases reguladoras en la que se especificará la adecuación de las mismas al plan estratégico de subvenciones, como señala el referido artículo 9 del Decreto 36/2009, debería considerar la necesidad de su propia modificación mediante la incorporación de una disposición en términos similares a la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 38/2003, que señala que; El control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos a que se hace referencia en el artículo 8 de esta ley será realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, y sin perjuicio de las competencias que atribuye la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos. Dicha incorporación a la normativa autonómica suministraría información al Gobierno de Canarias de forma homogénea y conjunta, lo que facilitaría la adopción de decisiones para alcanzar los objetivos del Gobierno.

12. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

12.1 Marco jurídico

Mediante el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, (BOC núm. 68, de 8 de abril de 2009), en desarrollo de sus competencias autonómicas, y en el marco de una política orientada a promocionar acciones y actividades de interés público para el archipiélago canario, se rige en su actuación de fomento por los principios generales propios de la acción subvencionada, anteriormente revisados en este artículo.

Al hilo de lo anterior, el artículo 6 del referido Decreto canario 36/2009, recoge lo establecido en el artículo 8 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, con objeto de adaptarla a la legislación básica del Estado.

En efecto, el precepto octavo de la Ley 38/2003 referida, tiene carácter de legislación básica de plena aplicación en el archipiélago canario, habiendo sido dictado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la Constitución Española, a cuyo tenor, el Estado dispone de la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

Por otro lado, en cuanto la vigencia del PES, el número 4 del artículo 6 redactado por el número tres del artículo único del Decreto 5/2015, 30 enero, que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias señala que: Los planes estratégicos contendrán previsiones para un período de vigencia de tres años, salvo que por la especial naturaleza del sector afectado sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente. No obstante, lo anterior, dichos planes podrán tener una vigencia inferior cuando los mismos deban ajustarse a los escenarios plurianuales aprobados y someterse, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica y de estabilidad presupuestaria se determinen para cada ejercicio.”

Y en el mismo sentido se recoge en el apartado 4 del 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 al estipular que: Los planes estratégicos contendrán previsiones para un periodo de vigencia de tres años, salvo que, por la especial naturaleza del sector afectado, sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente.”

Por otro lado, el número 5 del artículo 6 redactado por el número tres del artículo único del Decreto 5/2015, 30 enero, que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, establece que; La aprobación de los planes a que se refieren los apartados anteriores, requerirá informe previo de la Dirección General competente en materia de presupuestos. A la solicitud de informe se adjuntará el informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan anterior, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación.

12.2. Competencia para elaborar y aprobar un plan estratégico.

12.2.1. Competencia para la elaboración de estrategias de subvenciones

Consecuencia de la aplicación directa a la Comunidad de Canarias, de la legislación básica del Estado contenida en la Ley 38/2003, la elaboración de un

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

plan estratégico de subvenciones por los diferentes órganos administrativos gestores de las mismas, se constituirá en una de las actuaciones preceptivas previas al inicio de un procedimiento administrativo de concesión.

La exigencia en la elaboración de un plan estratégico alcanzará a todos los sujetos establecidos en el artículo 3.1 del Decreto 36/2009, que tengan atribuida la competencia para la aprobación del gasto correspondiente; y así, en concreto, los titulares de los Departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, de los organismos públicos y demás entidades de derecho público que determinen sus normas reguladoras.

12.2.2. Aprobación del planeamiento estratégico por el consejero respectivo

Cuando el artículo 6 del Decreto 36/2009 preceptúa la obligación para cada Departamento, que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados, de concretar previamente un plan estratégico, la norma se refiere a la obligación del consejero del ramo, como órgano competente para aprobar las bases reguladoras, de aprobar previamente a éstas un plan estratégico.

En este sentido, la interpretación literal de la norma, lleva a considerar como Órgano competente para adoptar un plan estratégico, al competente para el establecimiento de las subvenciones.

El Órgano competente para aprobar cada plan, por tanto, es el Consejero correspondiente por razón de la materia como miembro del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se define en su doble naturaleza de ser, por una parte, componente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y por otra, cabeza de cada uno de los departamentos en los que se divide y resuelve su Administración.

En consecuencia, como competente, el Consejero del ramo deberá concretar un plan estratégico de subvenciones a su Consejería, por razón de la materia, mediante Orden administrativa.

El plan estratégico se configurará de esta manera como un instrumento de planificación y de coordinación de la actividad subvencional desarrollada por los diferentes centros directivos (Viceconsejerías, Direcciones Generales, etc) adscritos a cada Consejería. Partiendo del ámbito competencial de las Consejerías y de cada concreta política sectorial, cada plan estratégico podrá tener, según necesidad, un mayor o menor nivel de desagregación.

La ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, vino a establecer con carácter básico para el conjunto de las Administraciones Públicas, la obligación de elaborar y aprobar con carácter previo al establecimiento de subvenciones, un Plan Estratégico, en los términos previstos en su artículo 8.1, al apuntar que:

“Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes 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”.

Y en su desarrollo, en lo que se refiere a su naturaleza, señala el artículo 10 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, que:

“Los planes estratégicos de subvenciones a que se hace referencia en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones, se configuran como un instrumento de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una actividad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.

13. ASIGNACIONES PÚBLICAS QUE QUEDAN FUERAN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Como se estableció anteriormente, el Preámbulo del Real Decreto 887/2006, hace mención a que, con el fin de no producir rigideces innecesarias en el proceso de planificación estratégica, se admite en el reglamento la posibilidad de reducir el contenido del plan para determinadas subvenciones.

Sin embargo, yendo un poco más allá, la legislación permite que para ciertas subvenciones se eximen de la obligación de bases reguladoras, y por ende también quedan exentas de incluirse en la planificación estratégica; son aquéllas subvenciones previstas en las letras a) y b) del artículo 22 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones que distingue por un lado, las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones, y por otro lado, aquellas subvenciones cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

Y tampoco tienen que incluirse en los PES las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública o las aportaciones dinerarias que en concepto de cuotas, tanto ordinarias como extraordinarias, realicen

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

las entidades que integran la Administración local a favor de las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya que estas últimas ni tan siquiera están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, los libramientos de fondos en concepto de aportaciones dinerarias se realizarán en la forma y condiciones que se establezcan en su resolución de concesión, como se desprende de la Disposición adicional cuarta de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024.

Además, también quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de acuerdo con lo establecido en su art. 4.a) y tampoco tienen la obligación de incluirse en la planificación estratégica “los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”, sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, hay determinados premios que si deben incluirse en el PES de la Administración Pública concedente.

14. INCORPORACIÓN DE LOS PREMIOS A LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

Aparte de la referencia a los premios antes señalada en su art. 4 a), la Ley 38/2003, también hace referencia los premios en la Disposición adicional décima, donde se menciona que reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable.

Sin embargo, hasta el momento sigue pendiente el establecimiento reglamentario de ese régimen especial aplicable a los referidos premios.

Por tanto, atendiendo al referido precepto 4 de la Ley 38/2003, el aspecto que distingue ambos tipos de premios es su atribución con o sin la previa solicitud del beneficiario. Si bien, hay que hacer referencia al art. 24 Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales que señala que se considerará subvención cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las Entidades locales, que otorguen las Corporaciones, y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal.

De todo lo cual, se infiere que los premios otorgados sin la previa solicitud del beneficiario quedan fuera de la Ley General de Subvenciones y por tanto de la planificación estratégica.

Por tanto, parece que la conclusión que se deduce de la legislación citada es que los premios son subvenciones que, en el supuesto de que se otorguen sin la previa solicitud del interesado no le son aplicables los preceptos de la LGS.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha venido a arrojar más dudas sobre la distinción entre premio y subvención, ya que en su Sentencia 212/2012, de 14 de noviembre de 2012, dictada en relación al Recurso de inconstitucionalidad 1621-2003. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación señala que “[...] los premios que aquí se cuestionan son medidas que, si bien, en abstracto, podrían encuadrarse en el ámbito propio de las acciones de fomento vinculadas a la concesión de ayudas públicas, lo cierto es que, en su más común acepción, los premios son una recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio. Esta circunstancia permite diferenciar su naturaleza de la predicable de las citadas ayudas y subvenciones públicas, en cuanto que éstas suponen la disposición ordinaria de fondos para la realización o el sostenimiento de una determinada actividad, mientras que aquéllos persiguen, como su propio tenor indica, otorgar reconocimiento institucional a una determinada labor [...].”

Por tanto, el TC fija la distinción en que los premios se configuran como una recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio que persiguen otorgar reconocimiento institucional a una determinada labor, mientras que las ayudas y subvenciones públicas suponen una disposición ordinaria de fondos para la realización o el sostenimiento de una determinada actividad.

En este sentido si acudimos a la definición que el art. 2 de la Ley 38/2003, atribuye a las subvenciones, el referido precepto cuando establece el concepto de subvención, señala que se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

De donde se infiere que a los premios con contenido económico, si se les aplicaría la Ley General de Subvenciones, si bien para que estos premios se incluyan en el PES, de acuerdo con lo que hemos visto anteriormente, se exige además, conforme a lo preceptuado en el art. 4 de la LGS, a contrario sensu, que los premios se otorguen previa solicitud del beneficiario.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, se recogen distintos supuestos de premios como, los Premios “Canarias”, que se regulan en Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios Canarias (BOC 40, de 28.3.1997) y se desarrolla por el Decreto 122/1992, de 30 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Premios Canarias (BOC 108, de 5.8.1992), dado que en este

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

caso serán las academias, centros culturales o de investigación, universidades, instituciones y personalidades, en el ámbito del archipiélago canario, las que proponen como candidatos a personas o entidades para ser premiadas, y que no es el premiado quien realiza una solicitud para la obtención del premio (art.6), no habiendo identidad entre proponente y beneficiario, quedaría este concreto premio incurso en lo antes referido sobre el régimen jurídico aplicable a los premios concedidos sin la previa solicitud del interesado, y excluida la obligatoriedad de inclusión en el respectivo PES.

Por lo anterior, en tanto siga pendiente la aprobación de una disposición que regule los premios sin solicitud previa de los beneficiarios, se entiende que sería de aplicación su propia normativa, que se complementaría con los principios y requisitos establecidos tanto en la Ley General de Subvenciones, como en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, (BOC N° 244, de 19 de diciembre de 2006).

Al contrario, como ejemplo de premios concedidos en el ámbito de la CAC, que si deben, conforme a lo visto en este artículo, incluirse en el Plan Estratégico de Subvenciones, ya que se cumplen los dos requisitos necesarios, relativos a la atribución de un contenido económico y a la vez que su concesión se realice previa solicitud de los beneficiarios, tal es el caso de los Premios ganadores de diferentes concursos del carnaval, que acertadamente aparecen recogidos en el Plan Estratégico de Subvenciones 2023-2024, del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

15. CONCLUSIONES

La realidad actual de las Administraciones públicas refleja que aún queda mucho trabajo para conseguir una plena concienciación por parte de los poderes públicos de incluir la integridad de las subvenciones y ayudas públicas en sus respectivos Planes Estratégicos de Subvenciones, tal como exigen las disposiciones legislativas que regulan la materia.

La reiteración por parte del Tribunal Supremo, en un considerable número de sentencias, ponen de manifiesto la necesidad de que los entes que integran el sector público aprueben, primero, sus respectivos PES e incluyan en ellos todas las subvenciones y ayudas públicas, con las excepciones antes analizadas, antes de que las referidas asignaciones públicas sean concedidas a los posibles beneficiarios, e implica la evidente falta de sensibilización por quienes están obligados a su cumplimiento.

La trascendencia de los principios recogidos en el art. 8.3 de la Ley 38/2003 relativos a la publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante, aflora cuando se da cumplimiento a todos los requisitos exigidos para la aplicación de los Planes Estratégicos de Subvenciones.

De ahí la importancia que todas las entidades públicas con competencias en materia de gestión de subvenciones y ayudas públicas realicen una labor minuciosa para aprobar sus respectivos instrumentos de planificación e incluir en ellos la plenitud de las asignaciones cuya gestión les corresponde.

16. REFERENCIAS

- España (2003). *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Boletín Oficial del Estado*, número 276, de 18 de noviembre de 2003.
- España (2006). *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 Boletín Oficial del Estado*, número 176, de 25 de julio de 2006.
- Canarias (2014). *Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Boletín Oficial de Canarias n° 5, de 9 de enero de 2015.*
- Canarias (2018). *Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Boletín Oficial del Estado, n° 268, de 06 de noviembre de 2018.*
- Canarias (2009). *Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, Boletín Oficial de Canarias, n° 68, de 8 de abril de 2009.*
- Canarias (2022). *Decreto 151/2022, de 23 de junio, que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, n° 132 de 5 de julio de 2022.*
- ECLI:ES:TS: 2022:1934, *Sentencia del Tribunal Supremo 1943/2022 (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª), de 9 de mayo de 2022, (recurso de casación 2317/2020).*
- Secretaría General del Consejo Europeo, *Asunto: Reunión extraordinaria del Consejo Europeo días 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020 – Conclusiones sobre el marco financiero plurianual (MFP) y medidas específicas de recuperación en el marco de «Next Generation EU».* <https://www.consilium.europa.eu/media/vdipdows/euco-conclusions-20240417-18-es.pdf>
- Canarias (1985). *Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, n° 61, de 22 de mayo de 1985.*
- Canarias (1997). *Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios Canarias. Boletín Oficial de Canarias n° 40, de 28 de marzo de 1997.*
- Canarias (1992). *Decreto 122/1992, de 30 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Premios Canarias. Boletín Oficial de Canarias n° 108, de 5 de agosto de 1992.*
- Tenerife (2022). *Plan Estratégico de Subvenciones 2023-2024, del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.* <https://sede.santacruzdetenerife.es/sede/normativa-municipal/plan-estrategico-subvenciones>
- Luis Salvador Giraldez Gutiérrez, *Los premios, un instrumento para la promoción de comportamientos que revisten interés público, CEFLegal. Revista práctica de derecho: CEFLEGAL: revista práctica de Derecho N.º 145 Febrero 2013.*