

**INFORME 6/2022****LA IMPORTANCIA DE LOS PLANES ESTRATEGICOS DE SUBVENCIONES EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.g) del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de fecha 23 de diciembre de 2016, corresponde a la Oficina, en el ámbito definido en su artículo 1, "asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia a los distintos órganos municipales". El análisis de materias vinculadas a la prevención constituye una oportunidad para la reducción de riesgos, actuaciones contempladas en el artículo 25 del citado texto.

Es relevante el valor de los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) como elemento preventivo del fraude y la corrupción, en cuanto instrumentos de planificación para la consecución de objetivos, asignación de gasto público, así como su control, seguimiento y evaluación .

El informe emitido por esta Oficina Municipal, con fecha 28 de enero de 2021, ya aludía a la importancia de dichos Planes, al expresar lo siguiente:

*El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece, como uno de los principios generales que deben respetar las Administraciones Públicas, el de "planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas".*

*Asimismo, el artículo 8 de la LGS señala que las Administraciones públicas, si se proponen 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.*

*La regulación del PES ha sido desarrollada en el RLGS. El carácter programático de los Planes viene expresado en la Exposición de Motivos, "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". Constituyen 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. Las subvenciones deben obedecer a objetivos que, una vez analizados si se cumplen o no, deben conllevar un impacto en las mismas, de manera que se mantengan, modifiquen o supriman.*

*Sobre la utilidad de los PES se ha pronunciado también el Tribunal de Cuentas, en su "Informe de Fiscalización de los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) de los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado", en una de cuyas recomendaciones indicaba: "sería conveniente aprobar anualmente normas para la elaboración de los PES y para determinar el contenido de los informes de seguimiento*

1

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://intranet.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 22/09/2022 12:37:01  
CSV : 194B1HLJ551SLU3D



de los mismos, que podrían coadyuvar a los gestores públicos en la ejecución de la política subvencional”.

Como acaba de dejarse expresado, el artículo 8.1 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) establece la obligación de elaborar y aprobar, previamente al establecimiento de subvenciones, un Plan Estratégico, habiendo sido desarrollada dicha ley mediante el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento (RGS), y en su artículo 10.1 se expresa lo siguiente: *"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 de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública."*

El carácter programático de las políticas públicas que revisten los Planes ha podido conllevar, en ocasiones, al entendimiento de que su no existencia no implicaba la invalidez de las subvenciones otorgadas.

Siendo los Planes instrumentos de planificación, sin rango normativo, cabe reflexionar sobre su carácter fundamental, a la luz de la jurisprudencia:

- La Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 26 de junio de 2012 (Recurso 4271/2011), anuló una sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en esta última sentencia se declara *que la observancia de un requisito como el del referido artículo 8.1 a nivel de " Principios generales", .... no exige necesariamente una formalización o instrumentalización externa predeterminada , que imponga en todo caso, y hasta en las Administraciones públicas más modestas, un elemento tan escasamente definible como el denominado "plan estratégico", pues sabido es que los planes, al igual que los programas y directrices de gobierno, no son disposiciones reglamentarias ni tan siquiera de carácter orgánico, ni normas jurídicas objetivas, sino simples estudios y materiales documentales con propuestas o enunciaciones de bases y medios para lograr determinados fines y políticas públicas. .... Y en función de ello, aun cuando se omita la específica cita de un "plan estratégico", no puede considerarse que esté ausente la actividad programadora, planificadora y presupuestaria interna, que, para racionalizar los recursos públicos aquellas disposiciones presuponen, y que se hace, en la sustancialidad última, de ardua comprobación con los escasos elementos que las partes nos ofrecen".*

Frente a esta argumentación la Sentencia mencionada del Tribunal Supremo declara lo siguiente: *De este precepto (artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones) pueden obtenerse, sin esfuerzo dialéctico, dos conclusiones: el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención; y 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: >. 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 debe presidir la gestión de las subvenciones. Lo que puede relacionarse también con la Disposición Adicional 13ª de la misma ley, para darnos*

2

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://intranet.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 22/09/2022 12:37:01  
CSV : 194B1HLJ551SLU3D



*definitiva interpretación de la imperatividad del precepto, de carácter básico como recoge la sentencia de instancia."*

- La Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 4 de diciembre de 2012 (Recurso 4369/2011), señala que: *"En esa anterior sentencia de 26 de junio de 2012, consideró este Tribunal Supremo, dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la Disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, que el Plan Estratégico al que se refiere 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."*

-La Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 28 de enero de 2013 (Recurso 559/2012), al conocer de un recurso de casación contra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, vuelve a ratificar el carácter esencial del PES: *"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, sí una definición específica que pueda ser identificada"*.

-La Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 16 de abril de 2013 (Recurso 1372/2012), reitera que *"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". Plan al que no equivale, como es obvio, la mera inclusión en el Presupuesto Municipal de una partida destinada a hacer efectivas las ayudas de que se trata."*

-Y la Sentencia 543/2022, de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de mayo (recurso 2317/2020), llega a la misma conclusión estimatoria del recurso de casación presentado, estimación que se fundamenta en el artículo 8 de la LGS, así como en la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, reproduciendo los fundamentos de derecho de la sentencia de 26 de junio de 2012, así como de las sentencias de 4 de diciembre de 2012, de 28 de enero de 2013 y de 16 de abril de 2013. Considera que la sentencia impugnada ha incurrido en un error de derecho al no apreciar que el plan estratégico de subvenciones constituye un elemento de planificación de políticas públicas cuya aprobación resulta exigible con carácter previo a la regulación de las subvenciones, siendo por tanto un requisito esencial del procedimiento subvencional. Concluye esta Sentencia señalando 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."*

3

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://intranet.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 22/09/2022 12:37:01  
CSV : 194B1HLJ551SLU3D



En el Ayuntamiento de Madrid, la Ordenanza de Bases Regulatoras Generales para la concesión de Subvenciones (*OBREGS*) dispone, en sus artículos 9 y 10, la obligación de disponer de un PES, cuyo contenido, en consonancia con lo establecido en el RLGs, explicitará los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, sectores a los que se dirige la actuación, plazo necesario para su consecución, costes previsibles, fuentes de financiación. También contendrán el régimen de seguimiento y evaluación, determinando un conjunto de indicadores vinculados a los objetivos, así como a la evaluación de los planes estratégicos anteriores. Asimismo, el Ayuntamiento, tal y como se señaló en el informe de esta Oficina de 28 de enero de 2021, cuenta con guías de redacción e Instrucciones que bien implantadas y atendidas son adecuados medios para la obtención de idóneos resultados. A este respecto, los diferentes servicios implicados, con competencias en materia de subvenciones, deben considerar estos planes estratégicos como el primer eslabón de la cadena, no solo un trámite formal a cubrir, sino la esencia de lo que se quiere obtener.

El carácter esencial de los planes estratégicos de subvenciones, como se declara en la jurisprudencia del Tribunal Supremo expuesta, determina la obligación fundamental de su existencia, como elemento de exigencia previa, y habida cuenta del incremento de fondos de financiación que implican, en su caso, un aumento de los recursos públicos destinados a subvenciones, hay que destacar la importancia de la actualización, seguimiento y evaluación de dichos planes.



## Información de Firmantes del Documento

