



DIPUTACIÓN  
DE ALICANTE

PLAN ESTRATÉGICO GENERAL  
DE SUBVENCIONES DE LA  
EXCMA. DIPUTACIÓN  
PROVINCIAL DE ALICANTE  
2020-2022



## INDICE

I - CONSIDERACIONES GENERALES	3
II – AMBITO COMPETENCIAL Y CONTENIDO DEL PLAN ESTRATÉGICO.	9
III – OBJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES	25
IV – VIGENCIA Y ACTUALIZACIÓN	26
V – EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO. INDICADORES DE REFERENCIA	27
VI - TRAMITACIÓN	29



## I - CONSIDERACIONES GENERALES

### A) CONTEXTO NORMATIVO.-

El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) dispone:

*“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.”*

Los planes estratégicos de subvenciones (PES) a que hace referencia el artículo 8 de la LGS se configuran como un instrumento de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública, interés social o de promoción de una finalidad pública.

El citado artículo 8 LGS ha sido desarrollado por los artículos 10 a 15 del Reglamento de la LGS, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, estableciendo cuales deben ser los principios rectores, el ámbito y el contenido de los PES, así como la competencia para su aprobación y el seguimiento que debe realizarse del mismo.

Según el artículo 11 del citado Reglamento General de la LGS, los planes estratégicos deberán ajustarse, 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. 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.

Su contenido deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 12 del citado Reglamento que, igualmente, prevé su evaluación y seguimiento.

Por otro lado, la Disposición adicional octava de la LGS establece lo siguiente:

*“Las subvenciones que integran el programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, de la misma forma que las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal se regirán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley.”*

La redacción vigente de esta disposición adicional fue dada por la Ley 24/2005, de 18 noviembre, de reformas para el impulso de la productividad. La finalidad de la modificación queda clara en la Exposición de motivos de esta norma en la que se afirma que *«introduce mejoras en los trámites administrativos al excluir del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones la actividad subvencional de las Diputaciones Provinciales. De esta forma se evitan trámites innecesarios que no aportan valor añadido y generan altos costes de transacción, partiendo de que la actividad de cooperación desarrollada por las Diputaciones Provinciales respecto a los municipios responde a una naturaleza diferente, orientada a garantizar unos parámetros de igualdad de todos los ciudadanos en el disfrute de los servicios públicos, al mismo tiempo que tiene un carácter obligatorio e irrenunciable ».*

En coherencia con este precepto, el artículo 36.2 b) de la Ley 7/1985, cuando prevé la asistencia y cooperación a los municipios, establece, en su segundo párrafo, lo siguiente:



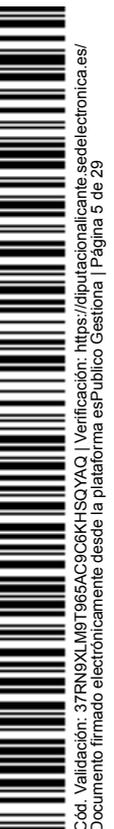
*“Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.”*

Esta exclusión de la actividad de asistencia y cooperación municipal del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones, cuya normativa específica estatal u autonómica no se ha dictado hasta la fecha, permitiría defender la posibilidad de su regulación por la propia Diputación Provincial (dejando a salvo las subvenciones sometidas al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales) siempre que se incluyan en planes o instrumentos similares, pudiendo tener el presente plan estratégico esta consideración siempre y cuando éste u otros planes incluyan el contenido necesario para adquirir esta condición.

Por último, el marco normativo general se complementa con las siguientes normas o instrumentos propios:

- la Ordenanza General de Subvenciones de la Diputación Provincial de Alicante, aprobada inicialmente por el Pleno de la Corporación, en sesión celebrada el día 14 de abril de 2005, y tras su exposición pública en el Boletín Oficial de la Provincia número 84, de fecha 16 de abril de 2005, se publicó su texto íntegro en el Boletín Oficial de la Provincia nº 118, de 27 de mayo de 2005.
- las Bases de Ejecución del Presupuesto que resulten aprobadas para cada ejercicio junto a la tramitación de los Presupuestos.

Cabe destacar, respecto a la importancia de los PES, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, concretamente la Sentencia de 16 de abril de 2013, así como las Sentencias de fechas 26 de junio y 4 de diciembre de 2012, razonaron, en suma, que los planes



estratégicos de subvenciones a que se refiere el artículo 8.1 de la LGS *"tienen 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"*.

#### **B) NATURALEZA Y OBJETO DEL PLAN.-**

El Plan Estratégico de Subvenciones es un instrumento en el que confluyen, de una parte, la materialización de los principios generales e inspiradores que regularán la concesión de las subvenciones, así como su justificación; y por otra, el establecimiento de las medidas de control de las subvenciones en curso que permitan, una vez concedidas, el perfeccionamiento de las que se concedan en el futuro mediante la corrección de las desviaciones observadas.

Y de lo expresado y la regulación del PES se deduce que su finalidad es conseguir la máxima eficacia con los recursos disponibles respetando, para ello, las limitaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria.

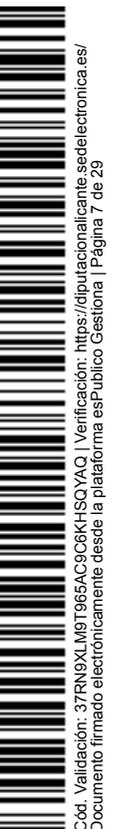
Además, la naturaleza del PES como instrumento de gestión de carácter programático y sin rango normativo supone que carece de incidencia directa en la esfera de potenciales beneficiarios de subvenciones, no creando, de este modo, derechos ni obligaciones para éstos. Su efectividad quedará condicionada a la puesta en práctica de las diferentes líneas de subvención, atendiendo, entre otros condicionantes, a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio.

Sus efectos internos, no obstante, sí suponen vinculación para la Corporación provincial en dos sentidos. En primer lugar, prohibiendo la concesión de subvenciones para líneas de acción no previstas en el plan. Y en segundo lugar, estableciendo una específica obligación de motivación de las desviaciones que eventualmente se produzcan respecto de sus previsiones, sin perjuicio de las modificaciones que se deriven de los informes de seguimiento, en los términos del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Subvenciones.

Además, en estos momentos en los que se requiere un mayor control del gasto, el PES ha de ser un instrumento que sirva para racionalizar el ejercicio de la acción de fomento, de tal manera que se pueda seguir manteniendo esa acción a la vez que se rentabilicen los recursos mediante criterios de eficacia, que por las circunstancias concurrentes pueden verse limitados. De esta forma, el primer Plan Estratégico de Subvenciones de la Diputación Provincial de Alicante se aprobó inicialmente por el Pleno en sesión de fecha 10 de julio de 2014, y tras su exposición pública, se dio por definitivamente aprobado y fue publicado el 21 agosto de 2014. Posteriormente se tramitaron dos modificaciones de dicho Plan.

Configurado el PES como un instrumento eficaz de gestión pública para la distribución racional de los recursos económicos para la realización de las políticas públicas y consecución de los objetivos que tiene encomendados la Diputación Provincial de Alicante a través de los distintos Departamentos que la integran, una de las principales utilidades que persigue es la sistematización de las distintas líneas de subvenciones previstas en los presupuestos, contribuyendo de esta forma a una evaluación futura de la actual política de subvenciones a través de los informes de evaluación y seguimiento del plan.

No obstante lo anterior, en la práctica muchos de los PES acaban siendo una compilación de las líneas de subvención existentes, tal y como afirma el estudio “Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones” del ejercicio 2018, de



la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), correspondiente a la Administración General del Estado, con escaso valor como herramienta estratégica por algunas de las deficiencias identificadas, alguna de las cuales podría concurrir en esta entidad, en particular la definición de indicadores que, en la mayor parte de los casos, únicamente revelan la ejecución presupuestaria y no la consecución de objetivos que normalmente también son imprecisos o genéricos (son indicadores de ejecución no de impacto). Lo mismo puede decirse del sistema de seguimiento y evaluación, que se limita a una comprobación de la acción que en este aspecto realizan los distintos centros gestores.

La organización de la planificación por centros gestores y no por políticas públicas, aunque pueden coincidir en algunos casos, tampoco facilita el desarrollo de una estrategia en materia de subvenciones, ya que debería alinearse políticas y planes con estrategias, además de poder producirse interferencias y/o solapamientos.



## II – AMBITO COMPETENCIAL Y CONTENIDO DEL PLAN ESTRATÉGICO.

### A) AMBITO COMPETENCIAL.-

La autonomía provincial, que se proyecta sobre el ejercicio de sus competencias en la acción de fomento objeto del presente Plan, ha sido delimitada por el Tribunal Constitucional, que ha construido una doctrina que viene pilotada por el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen.

Dada la amplitud de la actividad subvencional de la Diputación Provincial, antes de abordar el contenido del Plan o Planes Estratégicos de Subvenciones, se estima necesario analizar con carácter general las competencias provinciales en materia de cooperación y asistencia a los municipios para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local.

El artículo 36.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, contiene la relación de las competencias propias de las Diputaciones, sin perjuicio de las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y las Comunidades Autónomas, y entre éstas se encuentra la cooperación y asistencia a los municipios, que debe considerarse como esencial y que constituye el núcleo de la autonomía reconocida constitucionalmente a las provincias.

Esta idea aparece reforzada por el artículo 26.3 de la Ley 7/1985, que establece que la asistencia a los Municipios se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, que se relacionan en el artículo 26.1 de la misma Ley, algo en lo que se insiste en el artículo 36 apartados 1 a) y 2 b).



En la STC 109/1998, referida a las diputaciones catalanas y al Plan Único de Obras y Servicios (PUOS), la garantía de la autonomía provincial se vincula directamente a la actividad de cooperación y apoyo a los municipios. Señala en su fundamento jurídico 2 que la provincia tiene *“como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su territorio, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo. Actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, llevada a la práctica a través del ejercicio de la capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada”*.

En el fundamento jurídico 5 de esta misma Sentencia mantiene el TC que frente al régimen básico común fijado en el artículo 36.2.a) de la LRBRL, se acepta la introducción de ciertas modulaciones y excepciones a esta regla, con la condición de que tengan un fundamento constitucional o estatutario, pues no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad provincial debe considerarse una vulneración de su garantía institucional, que no es absoluta, y únicamente lo protegen de aquellas que minusvaloren o vulneren el núcleo esencial e indisponible de su autonomía, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.

Además de la cooperación y asistencia a los municipios, las competencias de las diputaciones provinciales para la materialización o gestión de sus intereses propios se vinculan al apartado d) del artículo 36.1 de la Ley 7/1985 cuya redacción fue dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local —y no ha sido modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre— que atribuye competencias propias a la Diputación Provincial en los siguientes términos:

*La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.*

La supresión por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, del anterior apartado e) del artículo 36.1 e), que atribuía a la Diputación competencias propias para el fomento de los intereses peculiares de la provincia, puede entenderse que no supone un gran cambio por dos motivos. El primero, porque las acciones amparadas en este título competencial pueden perfectamente subsumirse en el apartado d) del mismo artículo. Y el segundo, porque la valenciana Ley 8/2010, con mejor técnica, incluye el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia como fines propios y específicos de esta entidad local y no como competencia ya que, por su indefinición, no parece que pueda adquirir esta condición.

El referido apartado d) del artículo 36.1, permitiría que las diputaciones provinciales desplegaran acciones por iniciativa propia en el marco del desarrollo económico y social, siempre y cuando las mismas puedan considerarse ejercitadas en el marco de la cooperación, que no requiere necesariamente su concertación con las administraciones competentes siempre que respeten las competencias de éstas.

No obstante lo anterior, las competencias de la Diputación basadas en el título competencial del reiterado artículo 36.1.d) de la LBRL, aunque podría considerarse título suficiente en ausencia de las directrices de coordinación de las funciones de las diputaciones provinciales que la normativa autonómica prevé, y sin perjuicio de las observaciones que en el marco de sus competencias pudieran formular a la actuación local (doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/1987, de 27 de febrero), tanto por lo genérico del título competencial como por su condicionamiento a las competencias de otras Administraciones Públicas, se viene interpretando por los servicios provinciales que las materias en las que no exista una atribución competencial explícita y adicional a la del apartado d) del artículo 36.1 de la



LBRL, supone el ejercicio de competencias distintas de las propias y las ejercidas por delegación y, por tanto, sometidas al procedimiento del artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por último, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, fundamentalmente la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, se puede afirmar que la relación de competencias propias de la Diputación Provincial tiene carácter abierto y permite la entrada de otras materias mediante la legislación sectorial del Estado y las Comunidades Autónomas e incluso por la legislación autonómica de régimen local (como la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana y la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales), sin perjuicio de la adaptación posterior de éstas a la normativa básica constituida por la Ley 7/1985 en su actual redacción, ello siempre dentro del marco constitucional de distribución de competencias.

#### **B) LÍMITES A LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES. LA COORDINACIÓN.-**

La STC 27/1987, de 27 de febrero, dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaraban de interés general para la Comunidad Autónoma de Valencia determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, examina la posibilidad de coordinación de la Generalitat, que el Tribunal Constitucional analizó en anteriores decisiones (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras) afirmando que *“no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la*

*homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”. Y añade que “la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.”*

Reconocida la posibilidad de coordinación por la Comunidad Autónoma, ésta no obstante, debe respetar el marco jurídico de aplicación, tal y como prevé el propio artículo 66.3 del vigente Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que literalmente dice:

*“La Generalitat coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de la Comunitat Valenciana. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de Les Corts, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deben ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las diputaciones, que estas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat”.*

Dicho marco jurídico está constituido fundamentalmente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Autónoma de Valencia determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, en la medida que se considere vigente.



De la regulación en la Ley básica estatal se transcriben a continuación los artículos 10 y 59.

**Artículo 10.**

*1. La Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.*

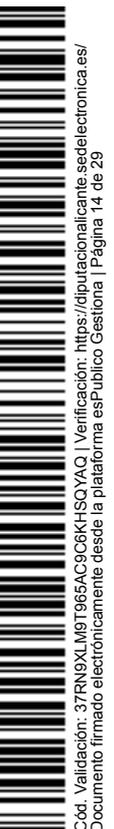
*2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.*

*3. En especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*4. Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales.*

**Artículo 59.**

*1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.*



*La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.*

*Las Entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.*

*2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.*

De la regulación referida cabe destacar algunas cuestiones, en los términos en que ha sido entendida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 27/1987, 214/1989) y del Tribunal Supremo (SSTS 18.07.1997, 11.07.2000, 4.07.2003):

- a) La coordinación es subsidiaria de la colaboración, cuando a través de ésta no pudiera alcanzarse la actuación coherente de las Administraciones Públicas o no fuera el modo adecuado de alcanzarla.
- b) La coordinación supone un límite a la actuación de la coordinada, pero nunca una sustracción de las competencias.
- c) Las directrices de coordinación no pueden suponer una modalidad de control que suponga colocar a la coordinada en una posición de subordinación jerárquica, ni puede traducirse en ordenes concretas que prefiguran el contenido de la actividad agotando su propio ámbito de decisión autónoma.
- d) Procede la coordinación en la medida que las actividades o servicios locales afectan a los intereses autonómicos o supraprovinciales (en los términos del



artículo 10.2 LBRL). Dichos intereses deben definirse a través de planes sectoriales (en los términos del artículo 59.1 LBRL).

En aplicación de esta doctrina, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2020, de 15 de julio de 2020, respecto a la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, mantiene que “las exigencias que se imponen constitucional y normativamente a la función de coordinación autonómica, cuando se refiere a la capacidad de la Generalitat, en ejercicio de tal función de coordinación de las diputaciones provinciales...” “... al establecer directamente los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal, no se adecua a las exigencias recogidas en la normativa básica estatal para desarrollar la función de coordinación, y que tienen como finalidad garantizar la autonomía local.” Dichos porcentajes “...deben establecerse a través de los planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales afectados, y no directamente en una disposición transitoria.”

### **C) AUTONOMÍA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA.-**

En materia de presupuestos (a los que va indisolublemente vinculado un Plan estratégico de subvenciones) mantiene el Tribunal Constitucional que *“cualquiera que sea el contenido que pueda otorgarse a la unión de los presupuestos de las Diputaciones a los de la Generalidad Valenciana, en ningún caso puede significar que se prive a las Diputaciones Provinciales de la potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que esta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía (STC 32/1981, fundamento jurídico 8º)”*.



Como reconoce el mismo Tribunal Constitucional, *“el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (artículos 2 y 137 de la CE), ofrece una vertiente económica importantísima ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines”* (STC 237/1992). El ejercicio de esa autonomía, al establecer el plan de ingresos y gastos, se plasma en la aprobación del presupuesto, elemento esencial, por tanto, de la autonomía, de tal forma que la eliminación de la aprobación del presupuesto supone la privación de una potestad de decisión fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.

Particularizando la vertiente de los ingresos, el art. 142 CE, al señalar que las *“Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones respectivas”*, no *“garantiza a las corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios patrimoniales y tributarios suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios”* (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; y 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y 166/1998, de 15 de julio, FJ 10). En definitiva, es *“el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las Haciendas locales”*, suficiencia de medios que constituye el presupuesto indispensable *“para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada”* (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; y 48/2004, cit., FJ 10). *“La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas”* (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4; y 48/2004, cit., FJ 10); es decir, *“para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido”* en los arts. 137, 140 y 141 CE [SSTC 331/1993, de 12



de noviembre, FJ 2 b); y 48/2004, cit., FJ 10; en el mismo sentido, SSTC 96/1990, FJ 7; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b) y 22; y 104/2000, FJ 4]”<sup>1</sup>.

Respecto al gasto público, nada se dice de forma expresa en la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional precisa que *“si bien el artículo 142 de la CE solo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la norma suprema consagra, además del principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas. Solamente así, en rigor, asegurando ‘prima facie’ la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, según la dicción literal del mencionado artículo 142 de la CE”* (STC 48/2004).

En efecto, la autonomía financiera en materia de gasto presenta como contenido esencial la decisión del ente público sobre la cuantía y el destino de sus fondos, lo que, a su vez, se plasma en la aprobación del correspondiente presupuesto, abarcando adicionalmente la posibilidad de dictar normas reguladoras de carácter general para la ejecución del gasto público. Se puede hablar así de la libre disposición de los fondos como contenido esencial de la actividad financiera en materia de gasto. Esta autonomía de gasto así conformada se equipara a la prevista para las comunidades autónomas, conllevando, en línea de principio, *“la plena disponibilidad de los ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer competencias propias; pero ello en el bien entendido de que esa libertad para*

---

<sup>1</sup> En este materia, siguiendo a LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO, *“La cooperación económica y sus instrumentos a la luz de la autonomía provincial. Especial referencia a los conceptos de inversiones reales y transferencias corrientes y de servicios”*, Claves del Gobierno Local, 1. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 135 y ss.



*establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece con carácter absoluto” (STC109/1998, recogiendo lo dispuesto previamente en las STC 237/1992, 96/1990, 201/1988 y 63/1986).*

No obstante, esta autonomía del gasto, en cuanto actividad instrumental de los entes públicos, no se convierte en un título material en sí, sino que ve limitado su campo de actuación a aquellas materias sobre las que el ente público tenga atribuidas competencias. Como se dice en las STC 237/1992 y 179/1995, si bien referido a las comunidades autónomas, aunque de idéntica aplicación a las corporaciones locales, *“la disponibilidad del gasto público no configura en su favor un título autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales”*. En este sentido el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local recoge: *“Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.”*

Por tanto la autonomía financiera de las corporaciones locales, requiere la definición previa del ámbito de competencias sobre el que recae, y aunque esto no significa dejar en manos del legislador ordinario la facultad de conformar libremente el régimen de competencias y el nivel de autonomía que quiere reconocerse a estos entes, sino que es preciso garantizar ese nivel mínimo de autonomía, tanto material a la hora de atribuirle competencias como instrumental, especialmente a la hora de reconocerles autonomía financiera, especialmente en su vertiente de gasto público.

En particular, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2019, de 19 de septiembre, frente a la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana, en cuanto a la actividad subvencional de las Diputaciones Provinciales respecto a las mancomunidades de la que afirma que el artículo 36 de dicha Ley “se limita a fijar una obligación general que ha de ser concretada en cada convocatoria” y respecto a la prioridad a las mancomunidades de ámbito comarcal “ha

de entenderse en el sentido de que no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a las que alude el artículo 12.2.d) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna.

#### **D) CLASIFICACIÓN DE LOS PLANES DE SUBVENCIONES.-**

La planificación estratégica de subvenciones de la Diputación Provincial, teniendo en cuenta el marco normativo en que se encuadra, y en los mismos términos contenidos en el primer Plan estratégico (2014-2016) se articulará en dos grupos de Planes:

##### **1. PLANES DE COOPERACION Y ASISTENCIA A LOS SERVICIOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL**

Su finalidad es asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, en especial, los obligatorios, fomentando en su caso la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial, económico y de gestión.

Para ello se articulan los siguientes planes, dirigidos exclusivamente a municipios y entidades locales, si bien algunos de ellos por ser preexistentes no tienen vocación de complitud:

- 1.1. Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal**, que en caso de estar financiado con fondos estatales se elaborará y aprobará conforme al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales y sus normas de desarrollo, para la realización de obras e inversiones.



- 1.2. **Plan provincial de infraestructuras y equipamientos urbanos**, complementario del anterior en materia de inversiones, clasificado por Áreas o centros gestores.
- 1.3. **Plan provincial de Cooperación a los servicios de competencia municipal**, relativo a las acciones que no suponen, en principio, gastos de inversión.
- 1.4. **Plan provincial de modernización administrativa local**, que en caso de estar financiado con fondos estatales se elaborará y aprobará conforme al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, ya citado y sus normas de desarrollo. En este Plan se incluirán los proyectos de modernización a través de la utilización de las tecnologías de la información para, entre otros fines, la mejora de los sistemas de gestión, la simplificación de los procedimientos y la mejora de las infraestructuras tecnológicas precisas para el cumplimiento de los anteriores.

## 2. PLANES DE SUBVENCIONES PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO ECÓNOMICO Y SOCIAL

La Diputación Provincial establecerá líneas de subvenciones dirigidas tanto a las entidades locales de la provincia como a otras instituciones públicas o privadas, que tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública, interés social o de promoción de una finalidad pública, para el fomento del desarrollo económico y social, especialmente en las Áreas de bienestar social, cultura, deportes, medio ambiente, fomento y desarrollo local, igualdad y juventud, incluyendo las dotaciones presupuestarias para premios cuando se otorguen a la entidad que los concede (subvención ordinaria) o cuando se otorguen a los premiados directamente por la Diputación Provincial previa solicitud de los mismos (premios en sentido estricto).

En estas acciones se deberá fundamentar la competencia de la Diputación Provincial para su realización teniendo en cuenta, cuando proceda, que el ámbito provincial es el

más adecuado para la consecución de los objetivos y efectos perseguidos y, en su caso, darles la tramitación exigida por el artículo 7.4 de la Ley 7/1985.

#### E) CONTENIDO DE LOS PLANES

Los planes deberán contener, para cada uno de los grupos anteriores o para cada una de las materias el siguiente contenido:

- a) **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.

Se establecerán algunos objetivos generales a los que se alinearán los establecidos por los planes sectoriales o de Áreas.

- b) **Líneas de subvención** en las que se concreta el plan de actuación. Para cada línea de subvención deberán explicitarse los siguientes aspectos:

1.º Áreas de competencia afectadas y potenciales beneficiarios hacia los que se dirigen las ayudas (entidades locales, asociaciones, etc.)

2.º Objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación.

3.º Plazo necesario para su consecución.

4.º Costes previsibles para su realización y fuentes de financiación, donde se detallarán las aportaciones de las distintas Administraciones Públicas, de la Unión Europea y de otros órganos públicos o privados que participen en estas acciones de fomento, así como aquéllas que, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, correspondan a los beneficiarios de las subvenciones.



5.º Plan de acción, en el que concretarán los mecanismos para poner en práctica las líneas de subvenciones identificadas en el Plan, se delimitarán las líneas básicas que deben contener las bases reguladoras de la concesión a que se hace referencia en el artículo 9 de la Ley General de Subvenciones, el calendario de elaboración y, en su caso, los criterios de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas para su gestión.

Deberá justificarse la previsión de un procedimiento de concesión distinto al régimen de concurrencia competitiva, particularmente para las subvenciones nominativas.

c) **Régimen de seguimiento y evaluación continua** aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. A estos efectos, 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.

d) **Resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores** a los que se trasladarán el contenido de los informes emitidos.

**Contenido reducido.** No obstante lo anterior, el contenido referido en los apartados a), b) c) y d) anteriores, podrá reducirse a una descripción de los objetivos, costes de realización y fuentes de financiación, conforme al artículo 12.2 del Reglamento de la Ley de Subvenciones, en las siguientes subvenciones:

- Las previstas nominativamente en el Presupuesto.
- Aquéllas cuyo otorgamiento viene impuesto por una norma con rango legal.
- Las subvenciones concedidas directamente con un importe inferior a 3.000 euros o mediante convocatoria, cuando el crédito total correspondiente a ésta sea inferior a 30.000 euros.



Las cifras del PES (anualidad 2020) por planes y grupos de planes son las siguientes

<b>COOPERACIÓN Y ASISTENCIA MUNICIPAL</b>	<b>51.545.499,51€</b>
PLAN PROVINCIAL DE COOPERACIÓN A LAS OBRAS Y SERVICIOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL	28.214.433,54€
PLAN PROVINCIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS URBANOS.	10.721.809,94€
PLAN PROVINCIAL DE COOPERACIÓN A LOS SERVICIOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL	12.032.260,87€
PLAN PROVINCIAL DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL	576.995,16€
<b>FOMENTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL</b>	<b>10.200.762,74€</b>
PLAN DE FOMENTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL	10.200.762,74€
<b>TOTAL</b>	<b>61.746.262,25€</b>

Las cifras del Plan actual y las del anterior, en ambos casos con cifras iniciales correspondientes a la primera anualidad son las siguientes:

DISTRIBUCIÓN POR GRUPO DE PLANES	2017 (PLAN 2017-2019)		2020 (PLAN 2020-2023)	
1. PLANES DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA MUNICIPAL	32.300.382,00 €	84,47%	<b>51.545.499,51 €</b>	<b>83,41 %</b>
2. PLAN DE FOMENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL	5.937.848,98 €	15,53%	<b>10.200.762,74 €</b>	<b>16,52 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>38.238.230,98 €</b>		<b>61.746.262,25 €</b>	

Comparando el importe total de las subvenciones con la cifra del Presupuesto anual aprobado para 2020, resulta lo siguiente:

PRESUPUESTO INICIAL	TOTAL GASTOS	TOTAL SUBVENCIONES	%
2020	219.424.630 €	61.746.262,25 €	28,14 %

### III – OBJETIVOS ESTRATÉGICOS GENERALES

De conformidad con el marco competencial contenido en la Ley 7/1985, la Ley valenciana 8/2010 y demás normativa de carácter sectorial, en los términos referidos en el **apartado II A)** del presente plan, se establecen los siguientes:

- 1º. Asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios municipales obligatorios, mediante la asistencia económica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.
- 2º. Asistir económicamente a los municipios en la prestación de otros servicios de su competencia.
- 3º. Cooperar al fomento del desarrollo económico y social de la provincia, a través la concesión de ayudas económicas a los municipios y, en caso de ser la vía más adecuada, a otras personas físicas o jurídicas.

La consecución de los objetivos relacionados se lograría normalmente mediante la aportación del valor añadido que supone la tramitación y la asistencia técnica de los servicios de la Diputación Provincial, mediante la concesión de subvenciones en especie, lo que supone la realización de la actividad subvencionada por la Diputación o las empresas que ésta contrate.

Cuando esto no sea posible o no se considere la vía más adecuada, también podría acudir a la concesión de ayudas económicas para la realización de la actividad por los propios beneficiarios. Sin perjuicio de lo que determinen las normas reguladoras de las subvenciones, con carácter general será procedente la ayuda en metálico cuando los beneficiarios sean entidades locales de mayor capacidad económica y de gestión o cuando se trate de particulares.



#### IV – VIGENCIA Y ACTUALIZACIÓN

Finalizada la vigencia del primer Plan Estratégico de Subvenciones de la Diputación Provincial de Alicante, correspondiente al trienio 2017-2019, corresponde la elaboración de este nuevo Plan, con vigencia de tres anualidades, incluida la presente, correspondiente al período 2020-2022, sin perjuicio de que algunas de las líneas de subvención tengan una vigencia inferior.

Anualmente se realizará la actualización correspondiente al ejercicio de que se trate, a la vista de los informes de seguimiento y teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias, pudiendo modificarse, sustituirse por otras o eliminarse líneas de subvenciones. Dentro de cada una de las líneas podrá actualizarse o modificarse cualquier aspecto de su contenido, bien por los resultados en los informes de seguimiento en cuanto a la consecución de los objetivos o la adecuación de los recursos invertidos, bien por otros motivos debidamente justificados., pudiendo también sustituirse por otras o eliminarse líneas de subvenciones.



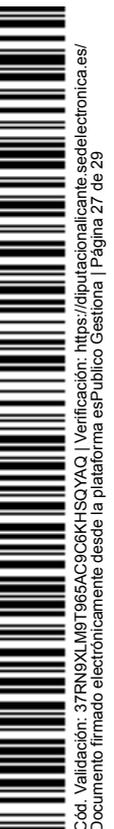
## V – EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO. INDICADORES DE REFERENCIA

Para cada línea de subvención deberán determinarse los indicadores de cumplimiento de sus objetivos, que deberán ser medibles y serán recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, en los términos que en los planes correspondientes se establezcan, de tal modo que se pueda conocer el progreso en el cumplimiento de dichos objetivos.

Como referencia, se establecen una serie de indicadores que en caso de no establecerse otros en la planificación sectorial, se utilizarán para la evaluación de las subvenciones comprendidas en el presente plan:

1. Número de solicitudes/solicitantes de subvención.
2. Porcentaje ejecutado: importe de subvenciones concedidas y justificadas por los beneficiarios.
3. Recursos económicos destinados, en números absolutos (€) y en porcentaje respecto al total anual.
4. Número de acciones desarrolladas.
5. Número de beneficiarios. En caso de personas físicas, desagregadas por sexo. En caso de municipios, distribuidas por tramos de población: hasta 1.000, 2.000, 5.000, 10.000, 20.000, 50.000 y más de 50.000 habitantes.
6. Cifra de población afectada (destinatarios de la acción subvencionada).
7. Número de subvenciones concedidas y porcentaje respecto al total de las solicitadas.

Estos indicadores no permitirán comprobar, en muchos casos, la consecución de los objetivos establecidos, únicamente miden la realización efectiva de la actividad y sus efectos en forma numérica. Deberán establecerse otros indicadores, de tipo cuantitativo o cualitativo por razón de la actividad subvencionada o desagregarse



alguno de los anteriores, con el fin de que avanzarse en la más adecuada definición de las políticas públicas asociadas a la concesión de subvenciones.

Cada centro gestor elaborará en el primer trimestre de cada año, en relación con el año precedente, un informe sobre los resultados y el impacto de las líneas de subvención gestionadas por el mismo. En dicho informe se dejará constancia, en su caso, de las modificaciones en las líneas de subvención efectuadas tras la aprobación de la actualización anual del Plan estratégico.

Razón de la propia existencia de esta categoría de Planes, la constituye la labor de examinar el grado de consecución de sus objetivos con el fin de eliminar o modificar las líneas de subvención que no produzcan los resultados pretendidos o que lo hagan a un coste no justificado, además de proponer la potenciación de aquellas que se revelen social y económicamente más eficaces o impulsar líneas de subvención nuevas. Por tanto, además de las mediciones correspondientes a los distintos indicadores establecidos, deberán formularse las conclusiones que procedan y, en base a las mismas, proponer las líneas de subvenciones de la anualidad siguiente.

La evaluación remitida por cada uno de los distintos centros gestores, correspondiente al año 2019, se incorpora al expediente.



## VI - TRAMITACIÓN

Por su doble consideración de plan provincial a los efectos del artículo 36.2. b) de la Ley 7/1985, y plan estratégico de subvenciones, al amparo del artículo 8 de la LGS, corresponde su aprobación al Pleno de la Corporación, conforme al artículo 33.2 de la Ley 7/1985.

De conformidad con el artículo 32 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (si bien este precepto se refería originalmente sólo a los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal con financiación estatal), deberán someterse a información pública durante, al menos, diez días hábiles contados desde la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, a efectos de reclamaciones y sugerencias.

Tanto la aprobación del PES como sus modificaciones deberán realizarse a través del procedimiento descrito, si es posible con carácter simultáneo a la aprobación del Presupuesto General o, en otro caso, en procedimiento separado, debiendo ser objeto de publicación íntegra en la sede electrónica de la Diputación Provincial.

En caso de tramitación simultánea del PES con el Presupuesto o sus modificaciones, será conveniente unificar el plazo de exposición pública al establecido para éste último.

El Diputado de Presidencia, Economía  
y Régimen Interior,

Eduardo Jorge Dolón Sánchez

