



---

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES  
EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL  
INFORME 2017**

---



# INFORME GENERAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES

## EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

### 2017

La disposición adicional 17ª de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y el artículo 14.4 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento (RGS), establecen que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) debe efectuar el control y evaluación de los resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos de subvenciones.

El presente informe recoge los resultados más significativos puestos de manifiesto en los controles realizados en todos los Departamentos ministeriales.

Este Informe describe la situación a 30 de septiembre de 2017; no obstante, hay que adelantar que a lo largo de este año, los Ministerios han ido avanzando decididamente en la implantación de la planificación estratégica; este progreso se verá reflejado próximamente en los Informes ministeriales y en el Informe resumen que elaborará la IGAE en las mismas fechas.

### ANTECEDENTES

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece como uno de los principios que debe respetar en su actuación cualquier Administración pública el de la *“planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas”*.

Del mismo modo, el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que los órganos de las Administraciones públicas 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.

Pese a lo señalado, el cumplimiento de estas normas por parte del sector público estatal ha sido muy irregular, como ha venido a señalar el Tribunal de Cuentas; así en su *“Informe de fiscalización de los planes estratégicos de subvenciones del área político-administrativa del Estado”*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014 y que fue elevado a las Cortes Generales el 15 de marzo de 2017, recomienda:

- La elaboración de los PES que permita llevar a cabo una adecuada planificación estratégica de subvenciones.
- La definición detallada de indicadores de seguimiento de los objetivos previstos en los PES, del análisis de las desviaciones producidas, y de la toma de decisiones encaminadas a la mejora continua de la política subvencionadora.
- La aprobación de normas anuales para la elaboración de los PES y para determinar el contenido de los informes de seguimiento de los mismos con el fin de coadyuvar a los gestores públicos en la ejecución de la política subvencionadora.
- Finalmente, aconseja a la Intervención General de la Administración del Estado que ejerza la competencia atribuida en el artículo 14.4 del RGS relativa al control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los PES.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el informe anterior, aprobó la Resolución de 28 de marzo de 2017, en la que asume el citado informe y además promueve la publicidad de los PES, de sus normas de elaboración, indicadores de seguimiento de los objetivos y los resultados del control y evaluación de los objetivos, e insta al Gobierno a que se tomen las medidas necesarias y adecuadas para iniciar la implantación de los PES en todas las Administraciones Públicas.

A partir de estos antecedentes, el Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos se dirigió a todos los Departamentos ministeriales solicitando que confeccionaran el informe sobre el grado de avance de la



aplicación de sus respectivos Planes, así como el plan actualizado, de acuerdo con lo previsto en el art. 14 del Reglamento General de Subvenciones (RD 887/2006).

Por su parte, la Intervención General de la Administración del Estado modificó su Plan de Auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2017 para efectuar las auditorías de los Planes estratégicos de todos los Departamentos Ministeriales, generalizando el análisis más allá del ámbito de los Ministerios del Área Político-Administrativa que fueron objeto del informe del Tribunal de Cuentas.

El control de la planificación estratégica de subvenciones efectuado por la IGAE ha tenido por finalidad cubrir dos objetivos prioritarios:

- Obtener un “estado de situación inicial” que permita evaluar la profundidad del problema y que sirva de punto de partida para los análisis futuros de la evolución de la implantación del modelo de planificación estratégica.
- Impulsar en todos los Ministerios la confección de los Planes a partir de 2018.

Además, en aquellos Ministerios con el grado de avance adecuado, se ha efectuado el control financiero del Plan estratégico, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.4 del RGS.

Dentro del conjunto de competencias de la IGAE se ha priorizado la realización de estos trabajos, de modo que a lo largo de septiembre se remitieron todos los informes a los Subsecretarios y a finales de octubre se trasladaban a los Ministros según el procedimiento previsto en el art. 166 de la Ley General Presupuestaria.

Se han elaborado tantos informes como departamentos ministeriales y, además, se han emitido dos informes parciales referidos al Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación, correspondientes respectivamente a los Ministerios de Economía y Competitividad y de Industria, Energía y Turismo. En todos ellos se concreta el grado de avance en la implantación de la planificación estratégica y se plantean las recomendaciones que orientan su avance futuro, considerando en cada caso el estado de situación en que se encuentra cada Departamento.



El objetivo del presente Informe es recoger de forma resumida los resultados de todos los controles realizados. Dada su finalidad, este Informe ha extractado los rasgos esenciales que caracterizan la implantación del modelo en cada Departamento, por lo que ha debido obviar un análisis de detalle más pormenorizado.

## PRINCIPALES RESULTADOS

A continuación se describe el grado de avance de la implantación de los PES de forma general en todos los Departamentos ministeriales:

### Seguimiento del PES 2016 e informe sobre el grado de avance

Según el artículo 14.2 del RGS, cada Departamento debe emitir antes del 30 de abril de cada año 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.

Tanto el Ministerio de Fomento como el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (respecto a la ejecución de 2016 del Ministerio de Industria, Energía y Turismo) han emitido sus correspondientes informes anuales.

MINISTERIO CON PES	INFORME GRADO AVANCE 2016	FIABILIDAD DEL INFORME	¿PERMITE CONTROL Y EVALUACION DE RESULTADOS?
Fomento	✓	✓	✗
Presidencia y para las Administraciones Territoriales	✓	✓	✗
Industria, Energía y Turismo (2016, sin PES en 2017)	✓	✓	✗
Interior	✗		
Empleo y Seguridad Social	✗		
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	✗		
<i>Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación</i>	✗		



Las Intervenciones Delegadas en los citados Departamentos Ministeriales han constatado la fiabilidad de la información recogida en los informes sobre el grado de avance de los PES, si bien, han puesto de manifiesto que el hecho de que dichos informes estén fundamentados principalmente en los resultados obtenidos a través de indicadores presupuestarios ha impedido que dichos informes muestren información sobre el grado de consecución de los objetivos desde la perspectiva de la eficacia, eficiencia, economía o calidad de las subvenciones.

Asimismo, el hecho de que no se hayan establecido valores objetivos a los indicadores recogidos en el régimen de seguimiento del PES impide conocer el grado de consecución de los objetivos previstos.

La ausencia de un sistema de indicadores bien diseñado, como forma de medición del resultado en sus diferentes dimensiones -eficacia, eficiencia, economía y calidad-, limita el proceso de adopción de decisiones al no proporcionar información oportuna, relevante y fiable sobre la situación y evolución de los aspectos que indiquen en la consecución de los objetivos establecidos.

### **Elaboración y aprobación de los PES 2017.**

En 2017 disponen de Plan Estratégico de Subvenciones el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Ministerio de Interior, si bien el PES de este último Ministerio abarca únicamente las subvenciones programadas por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias en aplicación del Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN).

Por su parte, los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, de Energía, Turismo y Agenda Digital y de Economía, Industria y Competitividad participan en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (prorrogado a 2017) que, de conformidad con la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley General de Subvenciones, reúne algunos requisitos para ser analizado como un Plan Estratégico de Subvenciones.



MINISTERIO	¿Tiene PES en 2017?		¿PES 2018?
Asuntos Exteriores y de Cooperación	✗		✓
Justicia	✗		✗
Defensa	✗		✗
Hacienda y Función Pública	✗		✓
Interior	Parcial	Sólo DG Protec. Civil y Emerg. (PLABEN)	✓
Fomento	✓		✗
Educación, Cultura y Deporte	✗	Plan Invest. Científica y Técnica y de Innov.	✗
Empleo y Seguridad Social	✓		✓
Energía, Turismo y Agenda Digital	✗	Plan Invest. Científica y Técnica y de Innov.	✗
Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	✗		✗
Presidencia y para las Administraciones Territoriales	✓		✗
Economía, Industria y Competitividad	✗	Plan Invest. Científica y Técnica y de Innov.	✗
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	✓		✗

(\* ) Fecha de cierre: 30 de septiembre de 2017

No disponen de Plan Estratégico de Subvenciones para el ejercicio 2017 el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

A excepción del PES del Ministerio del Interior y del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (prorrogado para 2017), los restantes PES fueron aprobados con posterioridad al inicio de su período de vigencia.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, todos los PES han sido publicitados en las páginas web de sus respectivos ministerios y en el Portal de Transparencia, a excepción del PES del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Sin perjuicio de la situación descrita, es preciso destacar el esfuerzo que están realizando los departamentos ministeriales por elaborar los PES. A 30 de septiembre de 2017 el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ya había aprobado el PES para el período 2018-2020 (Orden Ministerial de 23 de agosto de



2017) al igual que el Ministerio de Hacienda y Función Pública (Orden Ministerial de 25 de julio de 2017). Por su parte, el Ministerio del Interior ha elaborado un Plan Estratégico de Subvenciones para el período 2018-2020 en el que se reflejan las grandes líneas de subvención gestionadas por el Ministerio. No obstante, hay que advertir que solo estos Planes, junto con el del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tienen proyección a 2018, por lo que sólo 4 Ministerios cuentan a la fecha de cierre de este informe con PES para este año.

### Contenido de los PES 2017

Los PES vigentes en 2017 no contemplan la totalidad de las subvenciones que entran bajo la órbita de cada Departamento ministerial; los errores más frecuentes se observan en la omisión de las subvenciones de algunos organismos y entes públicos, fundaciones y fondos sin personalidad jurídica.

MINISTERIO CON PES	% DE COBERTURA DEL PES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LÍNEAS DE SUBVENCIONES (descripción, objetivos, plazo y costes)	RÉGIMEN DE SEGUIMIENTO	SISTEMA DE INDICADORES	OBJETIVOS CUANTIFICADOS
Interior	4,73%	✓	✓	✓	✓	✗
Fomento	100% pero falta el CEDEX	✓	✓	✓	Si, aunque prevalece el seguimiento presupuestario	✗
Empleo y Seguridad Social	77,40%	No, salvo para SEPE	Si, pero sin objetivos ni plazo	✓	✗	✗
Presidencia y para las Administraciones Territoriales	99,56%	✗	✓	✓	Si, aunque podrían estar mejor ajustados a los objetivos estratégicos	✗
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	95% pero faltan fundaciones y fondos	✗	Si, pero sin plazos	✗	Si, pero reflejan aspectos del procedimiento de concesión	✗
Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación	100%	✓	Si, pero sin plazos ni costes	Si, pero sin implantar aún	✓	✓

Asimismo, se observa que en algunos PES no se recogen los objetivos estratégicos generales que orientan la actuación subvencionadora del Departamento. Teniendo presente que los objetivos estratégicos determinan el plan de acción, las líneas de subvenciones a ejecutar y los medios necesarios para financiarlas, su concreción en el PES es primordial para el diseño y programación de la política de subvenciones.





Todos los PES contemplan sus correspondientes planes de acción, constituidos por las líneas de subvención que se prevén ejecutar, con indicación de las áreas de competencia afectadas, los sectores hacia los que se dirigen las ayudas y, con carácter general, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el calendario previsto para su consecución, los costes previsibles para su implementación, en términos de costes directos, y las fuentes de financiación a emplear.

Salvo el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, ningún otro PES contempla el análisis de posibles medidas alternativas distintas de las líneas de subvención planificadas ni tampoco la posible o factible coordinación con otras Administraciones Públicas.

Los PES ministeriales establecen procedimientos de seguimiento y evaluación continuada. Estos regímenes de seguimiento se basan en indicadores que recogidos periódicamente deben permitir a los responsables de la gestión de las subvenciones conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

Los indicadores contemplados en los PES, con carácter general, responden a la ejecución presupuestaria. Este tipo de indicadores, en concurrencia con otros indicadores, constituirían la base fundamental para la valoración de la política subvencionadora en términos de economía, eficacia y eficiencia, pero por sí mismos únicamente permiten medir el importe de los créditos destinados a financiar la subvención y las posibles desviaciones respecto a la financiación inicialmente prevista.

Respecto a otros indicadores recogidos en los PES se ha observado que, con carácter general, no se establecen valores objetivos para cada uno de los ejercicios de vigencia de la planificación, lo que impide evaluar el grado de consecución de los logros previstos.

## CONCLUSIONES

La situación a cierre de este Informe, en septiembre de 2017, se resume en la siguiente tabla:

MINISTERIO	INFORME AVANCE 2016		PES 2017				¿PES 2018?
	¿TIENE INFORME?	¿PERMITE EVALUACION DE RESULTADOS?	¿TIENE PES EN 2017?	SISTEMA DE SEGUIMIENTO	SISTEMA DE INDICADORES CUANTIFICADOS	OBJETIVOS CUANTIFICADOS	
Asuntos Exteriores y de Cooperación	x		x				✓
Justicia	x		x				
Defensa	x		x				
Hacienda y Función Pública	x		x				✓
Interior	x		Parcial	✓	✓	x	✓
Fomento	✓	x	✓	✓ (presupuario)	✓	x	
Educación, Cultura y Deporte	x		x				
Empleo y Seguridad Social	x		✓	✓	x	x	✓
Energía, Turismo y Agenda Digital	✓	x	x				
Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	x		x				
Presidencia y para las Administraciones Territoriales	✓	x	✓	✓	✓	x	
Economía, Industria y Competitividad	x		x				
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	x		✓	x	✓	x	

Sólo 3 Ministerios elaboraron el Informe sobre el grado de avance de la aplicación del Plan en 2016; pero estos informes, al carecer de objetivos cuantificados, no sirven para el control y evaluación de los resultados obtenidos y no permiten evaluar la eficacia, eficiencia, economía o calidad de las actuaciones realizadas.

Sólo 4 Ministerios cuentan con un plan estratégico de subvenciones en el año 2017. En líneas generales, estos planes carecen de indicadores de gestión, más allá de los de contenido presupuestario, por lo que, al carecer de sus elementos esenciales, difícilmente pueden ser catalogados como auténticos planes estratégicos.

A finales de septiembre de 2017 sólo hay 4 Ministerios que cuentan con un plan estratégico de subvenciones para 2018.



## RECOMENDACIONES

La implantación de la planificación estratégica de subvenciones implica la superación de las siguientes etapas:

1. Es necesario que todos los Ministerios dispongan de un PES para 2018. Hay que advertir que la vigencia de los Planes analizados concluía en 2017, salvo el PES del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y al cierre de este informe sólo se habían aprobado tres nuevos PES en los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Hacienda y Función Pública y de Interior.

Los Planes deberán comprender todo el Departamento y los organismos, entidades, fundaciones y fondos sin personalidad jurídica adscritos al Ministerio.

Los PES identificarán los problemas fundamentales y las necesidades a cubrir en cada sector o área de actividad, y recogerán los objetivos estratégicos y los de cada línea de subvención, fijando el sistema de seguimiento de indicadores y cuantificando desde el principio las metas a alcanzar durante cada ejercicio, para poder efectuar el control y seguimiento de la eficacia de las actividades realizadas. Estos elementos son cruciales para calificar un documento como un auténtico plan estratégico de subvenciones; ningún otro documento que carezca de estos contenidos podrá ser calificado en un futuro como un PES.

Cada Plan reflejará el proceso seguido para coordinar sus actuaciones con las de otras Administraciones públicas y para promover la participación de los sectores afectados; en su contenido integrará el análisis sobre las distintas alternativas consideradas para dar respuesta a las necesidades advertidas.

2. En los Planes ya existentes, se procederá a su actualización para 2018; en su contenido deberán incorporarse las recomendaciones señaladas en el punto anterior.
3. Deben ponerse en marcha los sistemas para el seguimiento de los indicadores de gestión. Para ello es preciso medir desde el principio el valor real de los indicadores seleccionados, de modo que sirvan como punto de partida para el análisis de su evolución posterior.



4. Antes del 30 de abril cada Departamento deberá emitir el informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan de 2017.
5. Para impulsar este modelo será conveniente promover la elaboración de una norma que concrete los diversos aspectos que es preciso normalizar y que han suscitado las mayores dudas lo largo de la realización de este estudio (ámbito subjetivo y objetivo del PES; calendario de realización de cada tarea; régimen de publicidad; etc.).

Finalmente es imposible obviar el resultado fundamental de este informe, que es la escasa implantación de la planificación estratégica en los diferentes ámbitos de la gestión pública estatal. Por esta razón, se recomienda que en cada Ministerio se prioricen las áreas de mayor impacto social o económico y desde un principio se efectúe un esfuerzo por identificar algunos indicadores de gestión de fácil seguimiento, que permitan introducir a la organización en este nuevo modelo de gestión, avanzando paulatinamente en la profundización de la planificación estratégica a medida que se vayan obteniendo los primeros resultados.

*Firmado electrónicamente por:*

*M<sup>a</sup> Luisa Lamela Díaz, Interventora General*