



**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES
EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL
INFORME 2018**

CORREO ELECTRÓNICO:

RCONADivV@igae.minhfp.es

MATEO INURRIA, 15.
28071 MADRID
TEL: 91 536 70 34
FAX: 91 536 76 27



INFORME GENERAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES

EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

2018

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 centra su análisis en la situación a 30 de abril de 2018, fecha en que los Ministerios debieron presentar su Plan actualizado y la memoria de ejecución del ejercicio anterior; por este motivo las referencias a los Departamentos ministeriales contenidas en este informe se remiten a la denominación y a la estructura vigentes en esa fecha; no obstante, también se han incorporado las novedades conocidas hasta el cierre de este informe.

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 señaló el Tribunal de Cuentas 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 elevado a las Cortes Generales el 15 de marzo de 2017.

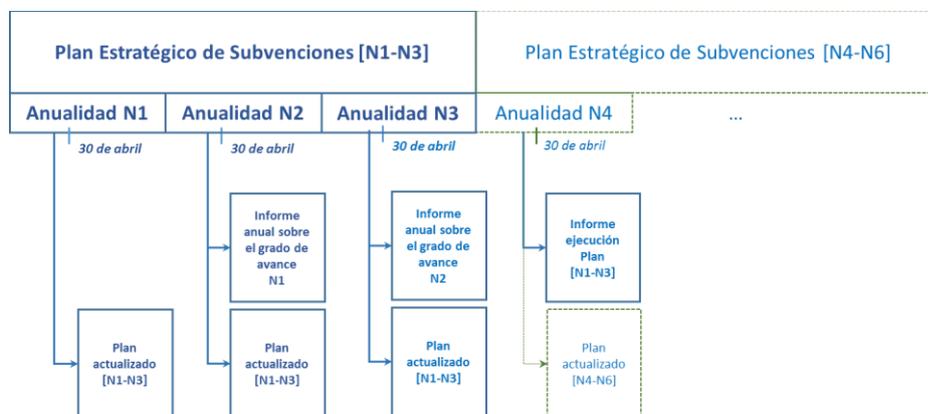
Ante esta situación, la Intervención General de la Administración del Estado priorizó en el Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2017 la realización de las auditorías de los Planes estratégicos de todos los Departamentos Ministeriales. Estas auditorías tuvieron como finalidad cubrir dos objetivos prioritarios:

- Obtener un “estado de situación inicial” que permitiese evaluar la profundidad del problema y que sirviese 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.

Las auditorías realizadas pusieron de manifiesto la limitada implantación de la planificación estratégica de subvenciones en los diferentes ámbitos de la gestión pública estatal. Los resultados más significativos puestos de manifiesto en estas auditorías se recogieron en el Informe General de la planificación estratégica de subvenciones en el Sector Público Estatal – 2017, del que tomó conocimiento el Consejo de Ministros por Acuerdo de 20 de julio de 2018.

El Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2018 ha vuelto a incluir las auditorías de los Planes estratégicos de todos los Departamentos ministeriales. El trabajo se ha dirigido a:

- Analizar los Planes estratégicos de subvenciones en 2018, su elaboración y contenido.
- Verificar la fiabilidad de los Informes sobre el grado de avance de la aplicación de los Planes estratégicos ministeriales referidos a 2017 y evaluar el resultado obtenido.



Desde las Intervenciones Delegadas se han emitido tantos Informes como Departamentos ministeriales y, además, se ha elaborado el Informe referido al Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación. En todos ellos se analiza el grado de avance en la implantación de la planificación estratégica y se proponen las recomendaciones que orientan su avance futuro, considerando en cada caso el estado de situación en que se encuentra cada Departamento.

El objetivo de este Informe general es recoger de forma resumida los resultados de todos los controles realizados. Dada su finalidad, este Informe ha extractado las conclusiones principales, obviando 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:

Elaboración y aprobación de los PES 2018.

En 2018 ya disponen de Plan estratégico de subvenciones todos los Ministerios salvo el de Justicia y el de Energía, Turismo y Agenda Digital. Ahora bien, el Ministerio de Justicia está elaborando el Plan Estratégico de Subvenciones 2018-2021, en el que prevé incluir únicamente las subvenciones de la Fundación Pluralismo y Convivencia al entender que son las únicas subvenciones que son susceptibles de ser recogidas en su



planificación. Por su parte, el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital ha elaborado en mayo un borrador de Plan estratégico de subvenciones pero a la fecha de cierre de este informe aún no ha sido aprobado.

Los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, de Economía, Industria y Competitividad y de Energía, Turismo y Agenda Digital participan en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 que, de conformidad con la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley General de Subvenciones, cumple las veces de un Plan Estratégico conjunto de Subvenciones.

MINISTERIO	¿DISPONE DE PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2018?		
		Plan Departamental	Planes especiales y Planes conjuntos
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	✓	PES 2018-2020	
Ministerio de Justicia	✗		
Ministerio de Defensa	✓	PES 2018-2020	
Ministerio de Hacienda y Función Pública	✓	PES 2018-2020	
Ministerio de Interior	✓	PES 2018-2020	
Ministerio de Fomento	✓	PES 2018-2021	
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	✓	PES 2018-2020	Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	✗		
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	✓	PES 2018-2020	
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	✓	PES 2017-2019	
Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	✓	PES 2018-2020	
Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	✓	PES 2018-2020	
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	✓	PES 2018-2020	

Teniendo presente que en el ejercicio 2017 únicamente 4 Ministerios contaban con un Plan estratégico de subvenciones, debe reconocerse el esfuerzo que ha realizado el sector público estatal para disponer en la actualidad de los Planes indicados.

¹ En los cuadros de este Informe se ha empleado la siguiente notación:

- ✓ Cumplimiento satisfactorio
- ✓ Cumplimiento insuficiente
- ✗ Incumplimiento



Todos los Planes aprobados tienen una vigencia de 3 años, a excepción del PES del Ministerio de Fomento, que tiene un horizonte temporal de 4 años para acomodarse a la vigencia del Plan Estatal de Vivienda, y del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2017-2020, también de duración cuatrienal.

Todos los PES han sido publicitados en las páginas web de sus respectivos ministerios. Los PES también han sido publicados en el Portal de Transparencia a excepción de 4 Ministerios: Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

La publicidad de los PES en el Portal de Transparencia no ha sido homogénea: si bien han sido publicados en la Sección *“Planificación y Estadística”*, unos figuran en el apartado *“Planes y programas”* y otros en el apartado *“Informes y estadísticas”*.

Contenido de los PES 2018

En términos generales, los PES toman como punto de partida una estructura adecuada, que les permitirá ir profundizando en los diferentes aspectos, en línea con las recomendaciones que se han incluido en los respectivos informes ministeriales.

Los PES analizados muestran las siguientes características generales:

Los Planes integran dentro de su contenido la práctica totalidad de las subvenciones; no obstante, se aprecian algunas omisiones que suelen afectar a subvenciones de concesión directa o a subvenciones gestionadas por el sector público institucional.

El proceso de elaboración de los PES es generalmente interno, ya que en su confección no participan entidades ajenas a la propia organización; así, se echa de menos la participación de otras Administraciones o, incluso de otros Ministerios, para coordinar las actuaciones; o la participación ciudadana, en especial desde los sectores a los que se dirige cada una de las políticas analizadas.



Ejemplo de una mejor elaboración se encuentra en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, en cuya confección sí han participado expertos del sector; además, este Plan contempla el análisis de posibles medidas alternativas distintas de las líneas de subvención planificadas.

MINISTERIO CON PES	% DE COBERTURA DEL PES		OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	RÉGIMEN DE SEGUIMIENTO	LÍNEAS DE SUBVENCIONES	SISTEMA DE INDICADORES	SEGUIMIENTO DE RESULTADOS
	2018	2017					
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	69 %	No disponía de PES	✓	✗	✓	✗	✗
Ministerio de Defensa	93 %	No disponía de PES	✓	✓	✓	✓	✗
Ministerio de Hacienda y Función Pública	89 %	No disponía de PES	✓	✓	✓	✓	✗
Ministerio de Interior	21 %	4,73%	✓	✓	✓	✓	✗
Ministerio de Fomento	98 %	100% pero falta CEDEX	✓	✓	✓	✓	✗
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	100 %	No disponía de PES	✓	✓	✓	✓	✓
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	86 %	77,40%	✓	✓	✓	✓	✗
Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	100 % Salvo nuevas líneas	No disponía de PES	✓	✓	✓	✓	✗
Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	99 %	99,56%	✓	✓	✓	✓	✓
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	68 % del Departamento Ministerial 2 % de los OAAA 0,01% del resto de entes	No disponía de PES	✓	✓	✓	✓	✗
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	100 %	100%	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación</i>	100 %	100%	✓	✓	✓	✓	✓

Los PES de los Departamentos ministeriales definen los objetivos estratégicos generales que orientan la actuación subvencionadora del Departamento (a excepción del PES del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que, en lugar de los objetivos de la actividad subvencionadora, recoge los objetivos generales de todo el Ministerio). Ahora bien, los objetivos estratégicos no suelen ir más allá de lo que se deduce de la propia definición de cada objetivo y no contemplan una cuantificación de los impactos esperados al final de periodo del Plan, lo que impide que se pueda evaluar su grado de consecución.

Con carácter general, los PES no presentan una vinculación directa con los programas presupuestarios correspondientes. Tampoco existe una plena concordancia entre los indicadores de los PES y los indicadores de los programas presupuestarios.



Los PES ministeriales establecen sistemas de seguimiento y evaluación continuada. El seguimiento se diseña en base a grupos de trabajo integrados en la propia organización que se encargan de la planificación y el seguimiento mediante la recopilación periódica de información sobre los indicadores establecidos. El sistema de seguimiento del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación está basado en el SICTI (Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación), aunque todavía no está plenamente implantado.

Los PES contemplan de forma individualizada cada línea de subvención, incluyendo, en mayor o menor medida, la indicación de las áreas de competencia afectadas, los sectores hacia los que se dirigen las ayudas y, con carácter general, los objetivos que se pretenden con su aplicación, el calendario previsto para su consecución, los costes previsibles para su implementación y las fuentes de financiación a emplear.

Ahora bien, en las subvenciones recurrentes es habitual que los plazos estimados para la consecución de los objetivos se reduzcan al horizonte temporal de la convocatoria, sin contemplar un periodo más largo de tiempo o una estrategia a largo plazo. Este hecho condiciona que los costes previsibles para ejecución de la línea subvencionadora se limiten al importe de créditos disponibles para financiar la convocatoria sin extender la estimación presupuestaria a los sucesivos procedimientos de concesión.

Los indicadores contemplados en los PES proporcionan información sobre los objetivos operativos de las líneas de subvención pero no sobre los objetivos estratégicos.

Aún son escasas las líneas en las que los indicadores miden resultados. Lo habitual es que los indicadores respondan sólo a la ejecución presupuestaria y a aspectos de gestión (número de solicitudes, número de beneficiarios, etc.); ahora bien, el hecho de que no se recojan indicadores de resultados en los Planes no debe llevar categóricamente a la conclusión de que no existan; a título de ejemplo, se puede citar el caso del SEPE, que cuenta con un plan sectorial de duración anual (el *Plan Anual de Política de Empleo*) que dispone de una estructura de indicadores de seguimiento y evaluación de la políticas de activación para el empleo; sin embargo, el PES ministerial apenas hace referencia al *Plan Anual de Política de Empleo* y a su contenido.

De entre los PES analizados merece mención especial el *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2017-2020*, que proporciona un modelo más avanzado porque recoge un sistema de indicadores



completo (de gestión, de seguimiento y de cumplimiento de objetivos y resultados –de esfuerzo y de programas-); no obstante, aún deberá mejorar respecto a la cuantificación de los valores objetivos y a la coordinación interna de los indicadores empleados.

Únicamente los PES de tres Ministerios (Educación, Cultura y Deporte; Presidencia y para las Administraciones Territoriales y Sanidad; y Servicios Sociales e Igualdad) disponen de una estimación de los resultados que se esperan conseguir con la concesión de las subvenciones, lo que previsiblemente permitirá evaluar el grado de consecución de los logros previstos en las correspondientes líneas de subvención.

Seguimiento del PES 2017 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.

Hay 4 Ministerios que han emitido sus informes anuales:

MINISTERIO CON PES 2017	INFORME GRADO DE AVANCE 2017	FIABILIDAD DEL INFORME	¿PERMITE EL CONTROL Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS?
Ministerio del Interior (PES de la DG de Protección Civil y Emergencia)	✓	✓	✗
Ministerio de Fomento	✓	✓	✗
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	✓	--	✗
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	✓	✓	✗

Las Intervenciones Delegadas en los citados Departamentos Ministeriales han constatado la fiabilidad de la información recogida en los informes, a excepción de la Intervención Delegada en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social que no ha podido valorar la información porque el informe de seguimiento carece de magnitudes que reflejen la medición de resultados.

A pesar de la fiabilidad de la información de estos informes, el hecho de que estén fundamentados principalmente en los resultados obtenidos a través de indicadores presupuestarios o, en su caso, de actuación administrativa, ha impedido que dichos informes muestren información sobre el grado de



consecución de los objetivos desde la perspectiva de los resultados o de la finalidad perseguida al conceder las subvenciones.

Además, el hecho de que no se hubieran cuantificado los resultados esperados en los PES de 2017 impide ahora analizar el grado de consecución de los objetivos previstos.

Atendiendo a la condición de PES del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, en mayo se emitió el informe sobre el grado de avance de 2017. Este informe recoge indicadores de muy diverso tipo; junto con los indicadores de naturaleza presupuestaria, se presentan resultados sobre número de ayudas concedidas o tipo de medidas (subvenciones o préstamos); estos indicadores serán de más utilidad en cuanto se disponga de series cronológicas, pero al día de hoy ya permiten la comparación de la gestión entre los diferentes programas del Plan. También se están midiendo otros indicadores referidos al volumen de inversión en I+D+i en el sector público y en el sector privado y su relación con el PIB, pero todavía los resultados ofrecidos muestran inconsistencias que impiden tomarlos en consideración.

CONCLUSIONES.

En el informe del año pasado se concluía que sólo 4 Ministerios contaban con Plan estratégico de subvenciones para 2017; estos Ministerios han presentado el Informe de seguimiento sobre el grado de ejecución aunque estos informes heredan las deficiencias ya señaladas entonces y, al carecer de objetivos cuantificados, impiden conocer y evaluar los resultados obtenidos.

Respecto a la situación descrita, en 2018 se aprecia una notable mejora, que se constata al advertir que a falta de 2 Ministerios, todos los demás cuentan ya con un Plan estratégico de subvenciones.

Los Planes contemplan la generalidad de las subvenciones, aunque todavía hay ciertas omisiones que se localizan fundamentalmente en subvenciones de concesión directa y en subvenciones gestionadas desde el sector público institucional.



En el proceso de elaboración de los PES no se advierte que hayan participado los sectores implicados, ni otras Administraciones públicas; y todavía es preciso avanzar en la mejora de su imbricación con el proceso de elaboración de los presupuestos.

MINISTERIO	INFORME GRADO DE AVANCE 2017		PES 2018			
	¿TIENE INFORME?	¿PERMITE EVALUACIÓN DE RESULTADOS?	¿TIENE PES EN 2018?	SISTEMA DE SEGUIMIENTO	SISTEMA DE INDICADORES	SEGUIMIENTO DE RESULTADOS
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	X		✓	X	X	X
Ministerio de Justicia	X		X			
Ministerio de Defensa	X		✓	✓	✓	X
Ministerio de Hacienda y Función Pública	X		✓	✓	✓	X
Ministerio de Interior	PES MINISTERIAL		X			
	PES D.G. de Protección Civil y Emergencias (PLABEN)		✓	✓	✓	X
Ministerio de Fomento	✓	X	✓	✓	✓	X
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	X		✓	✓	✓	✓
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	✓	X	✓	✓	✓	X
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	X		X			
Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	X		✓	✓	✓	X
Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	X		✓	✓	✓	✓
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	X		✓	✓	✓	X
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	✓	X	✓	✓	✓	✓
Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación	✓	✓	✓	✓	✓	✓

En los PES no se suelen cuantificar los resultados esperados, ni a nivel de objetivos estratégicos ni a nivel de objetivos operativos o líneas de subvenciones.

Aunque se aprecia un notable esfuerzo en el establecimiento de indicadores, todavía predominan los de naturaleza presupuestaria y, en algunos casos, de gestión, pero se prescinde de otro tipo de indicadores (especialmente de resultados) que permitirían ofrecer mejor información y más relevante sobre el sector social o económico afectado y sobre los efectos y el impacto de las medidas establecidas.

RECOMENDACIONES.

Tomando como punto de partida el avance realizado en 2018, es necesario proseguir en la implantación de la gestión por objetivos; para las próximas fechas y hasta el siguiente control, que hará referencia a los



documentos presentados antes del 30 de abril de 2019 según lo establecido en el artículo 14.2 del RD 887/2006, deberán priorizarse las siguientes líneas de mejora:

1. Es necesario consolidar el avance realizado, logrando que todos los Ministerios cuenten con un Plan estratégico; para ello será necesario:
 - a) Concluir los Planes de los Ministerios de Justicia y de Energía, Turismo y Agenda Digital.
 - b) Adaptar el contenido de los Planes a la nueva estructura ministerial.
2. Es necesario completar el contenido de cada Plan recogiendo:
 - a) todo su ámbito subjetivo.
 - b) todas las subvenciones, incluidas las de concesión directa; en este aspecto deberían integrarse en el Plan, no sólo las subvenciones, sino cualquier otra ayuda, con independencia de su forma o régimen jurídico; en concreto, también debieran contemplarse en el Plan las entregas dinerarias sin contraprestación, los avales y demás garantías, los préstamos o las aportaciones de financiación de riesgo, los anticipos reembolsables y demás medidas de carácter financiero a través de las que se materialice la política de fomento.
3. En cuanto a su tramitación:
 - a) Es previsible que, en la medida en que haya que aprobar los Planes de los nuevos Departamentos ministeriales, sea necesario modificar las estrategias o las políticas de gasto; sea por esta razón o por cualquier otra, si hay ocasión de replantear todo o una parte del Plan, debiera aprovecharse para avanzar en la mejora de su confección, contando con la participación de los sectores afectados y con otras Administraciones Públicas para la coordinación de las actuaciones; además, en el contenido del Plan debería integrarse un análisis sobre las distintas alternativas consideradas para dar respuesta a las necesidades advertidas y su estructura debería adaptarse de forma más precisa al esquema presupuestario.



- b) Dado que la obligación de publicidad en materia de subvenciones se cumple a través del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, la publicidad de los Planes estratégicos también debería instrumentarse en este Portal, para mostrar de forma integral los contenidos que afectan a todo este ámbito informativo. Ello sin perjuicio de otras publicaciones que también se efectúen, en especial en la Sede de cada Ministerio.
4. Para cada línea de subvención será necesario:
- a) Identificar al menos uno o dos indicadores de resultados, que sean reflejo del sector al que se dirigen las subvenciones y de los problemas que tratan de combatirse.
- b) Para cada uno de estos indicadores, deberá establecerse el sistema de seguimiento. Es importante recordar que la eficacia de las subvenciones se consigue a través de sus beneficiarios, de modo que los indicadores establecidos deben integrarse en el proceso de concesión, aplicación y justificación de cada subvención, bien sea como criterio de concesión y/o como elemento o información a rendir por el beneficiario al justificar la subvención. Mediante la recopilación de esta información por parte del órgano concedente se podrá disponer de un punto de partida para una evolución futura del modelo.
- c) En el Plan es imprescindible recoger la cuantificación de los resultados esperados según los indicadores previamente establecidos. Si, para la estimación de resultados, el órgano concedente no cuenta aún con información, podrá apoyarse en un futuro en la información que empiece a recoger ahora, de ahí la importancia de priorizar los dos puntos anteriores.
5. El Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas recomendaba aprobar unas normas para la elaboración de los PES. La Intervención General de la Administración del Estado tiene a punto el texto que próximamente se elevará, a través de la Ministra de Hacienda, para su consideración y aprobación en Consejo de Ministros. Posteriormente, a lo largo de 2019, la IGAE elaborará un Manual que facilite a los órganos concedentes la tarea de identificación de indicadores.

Firmado electrónicamente por:

Pablo Arellano Pardo, Interventor General