



PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL INFORME 2021



INFORME GENERAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES

EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

2021

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 en ejecución del Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2021 aprobado por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 22/12/2020.

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 (PES) 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 ¹.

El Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2018 se dirigió 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.

¹ Este Informe y todos los que se han ido emitiendo cada año se pueden consultar en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Paginas/InbformeGeneral.aspx>



Las auditorías apreciaron una notable mejora en la planificación estratégica de subvenciones, constatando que, a falta de 2 Ministerios, todos los demás disponían de un PES. No obstante, se observaron importantes deficiencias:

- Omisiones de líneas de subvenciones, localizadas fundamentalmente en subvenciones de concesión directa y en subvenciones gestionadas desde el sector público institucional.
- Ausencia de participación en la planificación de los sectores implicados y de otras Administraciones públicas.
- Limitada imbricación con el proceso de elaboración de los presupuestos.
- Ausencia de cuantificación de resultados esperados, tanto a nivel de objetivos estratégicos como a nivel de objetivos operativos o líneas de subvenciones.
- Predominio de indicadores de naturaleza presupuestaria y, en algunos casos, de gestión, unido a la ausencia 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.

Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) presentó, el 3 de junio de 2019, el primer estudio sobre revisión del gasto público (Spending Review), centrado en la Estrategia y procedimiento en la concesión de Subvenciones². El primer eje de este estudio se dirigió al análisis de la planificación estratégica de las subvenciones y concluyó advirtiendo una clara falta de vinculación entre políticas públicas, planes sectoriales, planificación estratégica de subvenciones y programación presupuestaria. Esta desconexión viene motivada porque la estrategia, que tendría que ser el hilo conductor desde el diseño de la política pública hasta su aplicación, cualquiera que sea el instrumento utilizado, solo entra al final del proceso.

Por esas mismas fechas la Intervención General de la Administración del Estado concluyó la Guía General para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los planes estratégicos de subvenciones³, que se distribuyó a todas las Subsecretarías ministeriales a finales del mes de mayo.

² Se puede consultar el informe en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/01_Proyecto_01.pdf

³ La Guía se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/PES%20-%20GU%C3%8DA%20GENERAL%20201920528.pdf>



Las auditorías realizadas en 2019 constataron una ralentización en la implantación de la planificación estratégica de subvenciones que vino motivada, fundamentalmente, por la confluencia de tres elementos: la reestructuración ministerial, la situación de prórroga de presupuestos y la permanencia en funciones del Gobierno durante la mayor parte del año 2019. No obstante, el hecho de que los nuevos Ministerios elaboraran sus correspondientes planes estratégicos para 2019 unido a la incorporación de indicadores de actividad y, puntualmente indicadores de resultados, evidencia la paulatina interiorización de la planificación de la gestión de subvenciones orientada a objetivos.

El Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2020 prestó especial atención a la continuidad de los planes vigentes y el progreso en la implantación de indicadores de resultados en los sistemas de seguimiento. La reorganización ministerial acaecida en 2020, la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y la situación excepcional desencadenada por la pandemia de la COVID-19 lastraron la implantación del sistema integral de evaluación de políticas públicas en todas las fases de la planificación estratégica de subvenciones: el diseño, la ejecución y el seguimiento. Las auditorías realizadas pusieron de manifiesto un esfuerzo preferentemente formal por cumplir con las previsiones impuestas por la normativa, más que un proceso reposado de decisión acerca de la orientación que debieran seguir las correspondientes políticas públicas.

El Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2021 mantiene la vigilancia sobre los elementos analizados en años anteriores (especialmente la continuidad de los Planes, su coherencia con los programas presupuestarios y la correcta definición de indicadores de seguimiento) e introduce dos nuevos objetivos:

- El análisis de la alineación de los PES con los planes estratégicos sectoriales.
- El análisis de la calidad de los objetivos estratégicos y operativos.

Este nuevo impulso encuentra su precedente inmediato en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que contempla la *Reforma C29.R1 – proceso de revisión y evaluación del gasto público*, integrada en el *Componente 29 – Mejora de la eficacia del gasto público* y cuya primera línea de acción consiste en incorporar al proceso de toma de decisiones las recomendaciones de las evaluaciones de gasto efectuadas por la AIReF.

De este modo, el objeto de las auditorías realizadas en 2021 lo constituyen los Planes estratégicos de subvenciones de cada Departamento ministerial vigentes en 2021 y los informes de seguimiento



correspondientes a 2020 y se centran especialmente en las recomendaciones formuladas por la AIREF en su proceso de evaluación: la alineación de los PES con los planes estratégicos sectoriales y los programas presupuestarios, la calidad de los objetivos estratégicos y operativos y la generalización de los indicadores de resultados que permitan el seguimiento continuo de las políticas públicas y la evaluación de resultados.

El objetivo de este Informe general es recoger de forma resumida los resultados del trabajo realizado. Dada su finalidad, se han extractado las conclusiones principales, obviando un análisis de detalle más pormenorizado.

PRINCIPALES RESULTADOS

Los resultados se estructuran en tres apartados, referidos al proceso de elaboración, aprobación o actualización de los Planes estratégicos que cubren el ejercicio 2021; su contenido; y el seguimiento y los resultados obtenidos en la evaluación de la ejecución de 2020.

Elaboración y aprobación de los PES 2021

La siguiente tabla muestra, de forma comparada, el estado de implantación de la planificación estratégica en 2020 y 2021.

En 2021 todos los ministerios disponen de Plan estratégico de subvenciones, si bien el Plan estratégico de subvenciones 2019-2021 del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital no ha sido actualizado para su ejecución en el ejercicio 2021.

El Ministerio de Justicia no dispone de Plan estratégico de subvenciones en 2021 porque, según indica, de acuerdo con su estructura orgánica básica y los créditos presupuestarios asignados en los Presupuestos Generales del Estado para 2021, no concede subvenciones o ayudas públicas susceptibles de planificación estratégica.

Ministerios	Informe 2020		Informe 2021		
	¿Plan/ actualizado?	Vigencia	¿Plan/ actualizado?	Vigencia	Seguimiento 2020
Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Justicia	-	-	-	-	-
Defensa	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Hacienda	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Interior	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Transporte, Movilidad y Agenda Urbana	✓	PES 2018-2021	✓	PES 2018-2021	✓
Educación y Formación Profesional	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Trabajo y Economía Social	✓	PES 2020-2022	✓	PES 2020-2022	✓
Industria, Comercio y Turismo	✓	PES 2019-2021	✓	PES 2019-2021	✓
Agricultura, Pesca y Alimentación	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Política Territorial y Función Pública	✓	PES 2019-2021	✓	PES 2019-2021	✓
Transición Ecológica y el Reto Demográfico	✓	PES 2019-2021	✓	PES 2019-2021	✓
Cultura y Deporte	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Asuntos Económicos y Transformación Digital	✓	PES 2019-2021	✗	PES 2019-2021	✗
Sanidad	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Derechos Sociales y Agenda 2030	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Ciencia e Innovación	✓	PES 2020	✓	PES 2021-2023	✓
Igualdad	✗		✓	PES 2021-2023	-
Consumo	✓	PES 2018-2020	✓	PES 2021-2023	✓
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	✗		✓	PES 2021-2023	-
Universidades	✓	PES 2020	✓	PES 2021-2023	✓

El Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2021-2023 cumple las veces de un Plan Estratégico conjunto de Subvenciones (DA 13ª LGS). Su ejecución está presidida por la transversalidad: implica directamente a 12 ministerios⁴ y sus unidades y entidades dependientes, integrando toda la actividad de la Administración General del Estado en I+D+I. En el caso concreto del Ministerio de Ciencia e Innovación su Plan estratégico de subvenciones está integrado por el Programa Anual de Actuaciones provisional para 2021 del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2021-2023 y por la Estrategia Española de

⁴ Ministerio de Ciencia e Innovación, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio del Interior, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Consumo, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Ministerio de Universidades.



Ciencia, Tecnología e Innovación (EECTI 2021-2027), siéndole de aplicación los indicadores de gestión y de cumplimiento de objetivos y resultados de dicho Plan y Estrategia.

A excepción del PES 2019-2021 del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, los planes estratégicos de subvenciones vigentes con anterioridad a 2021 han sido objeto de actualización. Los PES han sido actualizados dentro del plazo fijado por el Reglamento General de Subvenciones, salvo el PES 2020-2022 del Ministerio de Trabajo y Economía Social cuyo proceso de actualización se ha prolongado hasta el mes agosto.

Quince ministerios han aprobado nuevos Planes estratégicos de subvenciones cuya vigencia temporal comprende los ejercicios 2021 a 2023. Estos nuevos Planes fueron aprobados con posterioridad al inicio del período de vigencia, a excepción de los Planes estratégicos de subvenciones de los Ministerios de Defensa, Hacienda, Interior, Sanidad y Derechos Sociales y Agenda 2030, que fueron convenientemente aprobados con anterioridad al 1 de enero de 2021.

En general, el proceso de elaboración de los PES sigue siendo interno, ya que en su confección no participan entidades ajenas a la propia organización. Así, se echa en falta una consulta previa a la ciudadanía o, al menos, la participación de los principales sectores a los que se dirige cada una de las políticas analizadas a través de sus entidades más representativas; o la participación de otras Administraciones públicas e, incluso, de otros Ministerios, para coordinar las intervenciones públicas a fin de evitar duplicidades e incoherencias en las políticas de fomento. Esta circunstancia, junto con el hecho de que no se haya efectuado un análisis previo de medidas alternativas, son carencias advertidas ya en informes anteriores.

Los Planes estratégicos de subvenciones y los informes sobre el grado de avance de la aplicación del plan se están publicando en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas⁵ en cumplimiento de la previsión contenida en este sentido en la disposición final primera del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por la que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

⁵ Los planes estratégicos de los Ministerios se puede consultar en el siguiente enlace:
<https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/planesestrategicos>



Contenido de los PES 2021

A pesar del esfuerzo realizado por los Departamentos ministeriales por mejorar el contenido de los planes estratégicos de subvenciones, se observa que la estructura de los nuevos PES aprobados para el periodo 2021-2023 no se termina de adecuar a la establecida en *la Guía General para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los planes estratégicos de subvenciones* elaborada por la Intervención General de la Administración del Estado. Únicamente los PES de los Ministerios del Interior, de Cultura y Deporte, de Sanidad y de Universidades se estructuran según los apartados recogidos en la citada Guía.

Con carácter general, los Planes estratégicos de subvenciones no recogen apartados específicos en los que se describan:

- el proceso de elaboración y aprobación,
- los resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores,
- el marco presupuestario, detallando la evolución del gasto en años anteriores y su previsión futura
- ni los criterios que orientan el plan.

Los planes estratégicos de subvenciones hacen referencia a los planes estratégicos sectoriales en los que se integran o respecto a los que se encuentran alineados, a excepción de los planes del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Los objetivos de los planes estratégicos de subvenciones tienen su correspondencia con los objetivos incluidos en las memorias presupuestarias de los programas gestionados, lo que permite establecer una vinculación entre la actividad subvencional y su asignación presupuestaria.

Los PES de los Departamentos ministeriales identifican los objetivos generales que orientan la actuación subvencionadora del Departamento. Ahora bien, a pesar de que los objetivos contemplados en los PES son relevantes, con carácter general, no son claros ni precisos en cuanto a lo que pretenden lograr: son formulaciones escuetas y al mismo tiempo de gran amplitud que expresan metas de carácter genérico en relación a los compromisos asumidos por el Gobierno o a las competencias atribuidas al Departamento Ministerial. En términos generales, estos objetivos estratégicos carecen de criterios concretos para medir y evaluar el progreso esperado; la falta de cuantificación de las metas que se pretenden lograr con la ejecución del PES impide que sean calificados como objetivos alcanzables; y los objetivos estratégicos tampoco especifican



el período de tiempo que se estima para su consecución. Aun así, se aprecian esfuerzos por ir introduciendo mejoras, como en el caso del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con vocación de ir reduciendo el número de objetivos estratégicos.

Para llegar a estas conclusiones se han analizado los objetivos estratégicos de cada ministerio siguiendo la metodología SMART para fijación de objetivos, que señala que para que un objetivo sea eficaz, debe ser específico, medible, alcanzable, relevante y temporizado.

Siguiendo esta metodología, cada objetivo se ha valorado otorgando una puntuación de 1 a 4 según que el objetivo cumpla mal, regular, bien o mucho cada uno de estos criterios.

El resultado final, compendio de los resultados obtenidos en cada ministerio, se muestra en las siguientes tablas, separando los resultados de los objetivos estratégicos y de los objetivos operativos:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Específico	Medible	Alcanzable	Relevante	Temporizado
Valoración general	2	2	2	3	2

OBJETIVOS OPERATIVOS	Específico	Medible	Alcanzable	Relevante	Temporizado
Valoración general	2	2	2	3	2

En resumen, los objetivos que se recogen en los PES son relevantes, pero difícilmente cumplen con el resto de los requisitos.

Los planes estratégicos de subvenciones integran dentro de su contenido la mayor parte de las líneas de subvenciones; las principales ausencias se advierten aún en otro tipo de ayudas (préstamos, avales o ayudas en forma de capital-riesgo); también se aprecian omisiones ligadas a líneas de nueva creación (procedentes, por ejemplo, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) o ayudas gestionadas por las comunidades autónomas.

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, las bases reguladoras que resultan de aplicación o, en su caso, las líneas básicas de las bases reguladoras a aprobar y su calendario de aprobación, los costes previsibles para su implementación y las fuentes de financiación a emplear.



Se aprecia una mejora en la definición de los objetivos operativos de las líneas de subvenciones respecto a años anteriores: son coherentes con los objetivos estratégicos y concordantes con las líneas de subvenciones establecidas, están expresados en un lenguaje claro y comprensible, son cada vez más específicos y concretan los efectos que se pretenden con la ejecución de la línea de subvenciones. Ahora bien, no siempre estos objetivos cuantifican el logro que se pretende alcanzar ni informan sobre el plazo necesario para su consecución.

En alguna ocasión se ha advertido que se emplean como objetivos, los “hitos” que se han fijado para el seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En este punto hay que advertir que un hito como el de “Aprobar la orden de ayuda” puede tener sentido a efectos de impulsar la ejecución del PRTR pero no puede ser considerado como objetivo a efectos de la medición de los resultados del PES.

La falta de cuantificación de los efectos esperados dificulta el diseño del sistema de indicadores, lo que justifica que los indicadores se orienten prioritariamente al seguimiento presupuestario y de actividades de gestión (número de solicitudes, número de beneficiarios, etc.), si bien se observa un paulatino esfuerzo por incluir indicadores que midan resultados. En este sentido, se empiezan a contemplar indicadores que miden el efecto de apalancamiento de las subvenciones concedidas; o el impacto inmediato, mediante realización de encuestas a los beneficiarios.

Se aprecia también una sensible mejora en cuanto a la cuantificación de los indicadores al incorporar paulatinamente valores de referencia, tanto valores de referencia base como valores esperados para cada ejercicio de vigencia del Plan.

En aquellas líneas de subvención para las que se ha establecido más de un indicador, el sistema de seguimiento no suele contemplar factores de ponderación para medir el grado de consecución del objetivo operativo. Destaca positivamente en este sentido el Ministerio de Consumo, que sí ha considerado la ponderación de sus indicadores de seguimiento.

En cuanto a los calendarios, es habitual que en las subvenciones recurrentes los plazos estimados para la consecución de los objetivos se reduzcan al horizonte temporal de la convocatoria, sin contemplar un horizonte temporal a más largo plazo.

En este punto hay que recoger un problema que han puesto de manifiesto varios ministerios y que consiste en la dificultad de integrar dentro del PES las subvenciones plurianuales; se viene a indicar que en estos casos las actuaciones realizadas por los beneficiarios pueden concluir varios años después de que concluya la duración



del PES bajo el que se conceden y que, al cierre del PES, no será posible conocer el impacto de la medida adoptada.

Respecto a los costes previsibles, se han constatado divergencias de los importes disponibles en los Presupuestos y los costes previstos consignados en los PES. Estas diferencias se deben, fundamentalmente, a que la información presupuestaria que contempla el PES no se actualiza sobre la base de los últimos Presupuestos Generales del Estado aprobados.

Aun cuando el Reglamento General de Subvenciones permite reducir el contenido del plan para las subvenciones de concesión directa, haciendo referencia únicamente a los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación, se valora positivamente el esfuerzo realizado por algunos Ministerios por establecer indicadores que proporcionen información de los resultados alcanzados por las líneas de subvenciones de concesión directa e incluir estas subvenciones en el sistema de seguimiento del PES.

Seguimiento del PES 2021 e informe sobre el grado de avance

Según el artículo 14.2 del RGS, cada Departamento ministerial 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.

Todos los Ministerios han realizado el seguimiento de la ejecución del plan estratégico de subvenciones en el ejercicio 2020, a excepción del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y del Ministerio de Igualdad (que carecían de PES vigente en el ejercicio 2020) y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Los informes de seguimiento de la ejecución de los PES se han emitido con anterioridad al 30 de abril de 2021, salvo en los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Defensa, Trabajo y Economía Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Consumo.

El seguimiento del PES se limita, básicamente, a la medición de los indicadores establecidos para cada línea de subvención.



El hecho de que los objetivos operativos y estratégicos no cuantifiquen el valor esperado limita la evaluación del PES. Ante esta limitación, algunos Ministerios han optado por evaluar el PES según el grado de ejecución presupuestaria de las distintas líneas de subvenciones, ponderando la importancia de cada línea en función del importe de los créditos disponibles.

En lo referente al grado de consecución de los resultados estimados para cada línea de subvención en 2021, la actividad subvencional se ha visto especialmente marcada por las circunstancias extraordinarias motivadas por el COVID-19, que han impedido la convocatoria de numerosas líneas de subvenciones.

En los planes estratégicos de subvenciones que han finalizado en 2020, con carácter general no se ha efectuado una evaluación final del grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos, a salvo del trabajo realizado en los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de Hacienda, de Interior y de Agricultura, Pesca y Alimentación.

CONCLUSIONES

En el informe del año pasado se concluía que los Departamentos ministeriales habían realizado un esfuerzo preferentemente formal por cumplir con las previsiones impuestas por la normativa, más que un proceso de planificación de las políticas públicas de fomento basado en objetivos, debido en gran medida por la crisis sanitaria COVID-19, la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y por la reestructuración ministerial.

Respecto a la situación descrita, en 2021 se aprecia un significativo progreso en la planificación estratégica de subvenciones y en los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión subvencional.

Todos los Ministerios disponen de un plan estratégico de subvenciones y, a excepción del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, todos ellos han realizado el seguimiento y evaluación de la ejecución de los PES ejecutados en 2020.

No obstante, se aprecian demoras en la aprobación y actualización de los planes estratégicos de subvenciones, así como en la emisión de los correspondientes informes de seguimiento que restan eficacia a la planificación estratégica.

El proceso de planificación estratégica de subvenciones sigue siendo interno, prescindiendo de la participación ciudadana y de otras Administraciones públicas.



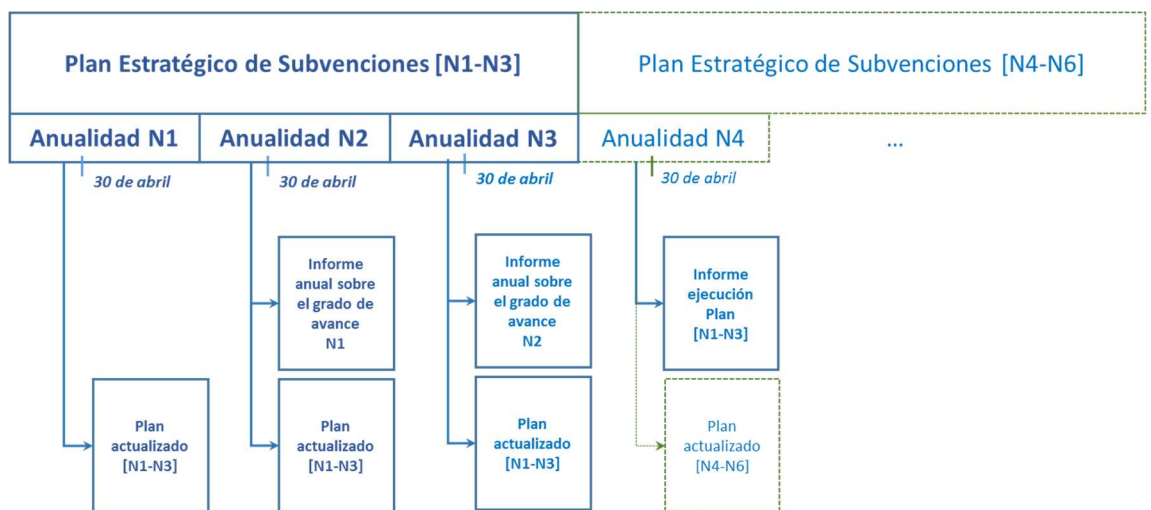
Los Planes contemplan la generalidad de las subvenciones, aunque todavía hay ciertas omisiones que se localizan fundamentalmente en subvenciones de concesión directa y en subvenciones financiadas por fondos carentes de personalidad jurídica; se aprecia una paulatina incorporación de otro tipo de ayudas, así como de las gestionadas con la colaboración de las comunidades autónomas.

Tanto los objetivos estratégicos como los objetivos operativos presentan defectos en su definición, que dificultan la evaluación de los resultados obtenidos y que limitan el seguimiento del PES a la medición de los indicadores de cada línea de subvención.

RECOMENDACIONES

En el proceso de implantación de la planificación estratégica de subvenciones es preciso seguir avanzando en los siguientes puntos:

- Avanzar en la integración de los PES con los planes estratégicos generales de cada ministerio y con la planificación presupuestaria.
- Contar con la participación de los sectores afectados y con otras Administraciones Públicas para la coordinación de las actuaciones.
- Respetar los plazos establecidos en el Reglamento General de Subvenciones para la aprobación de los planes estratégicos de subvenciones y sus posteriores actualizaciones.





1. Respecto al contenido del plan estratégico de subvenciones es preciso:

- Integrar en el contenido del plan la descripción del proceso de su elaboración y aprobación, la alineación del PES con otros marcos o planes estratégicos nacionales o internacionales, los resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores, el marco presupuestario y los criterios que orientan el plan, entre ellos los retos o los problemas a los que se enfrenta, las líneas de solución adoptadas y la valoración de los distintos instrumentos alternativos para la consecución de los objetivos.
- Incluir la totalidad de las líneas de subvenciones que se prevén conceder.

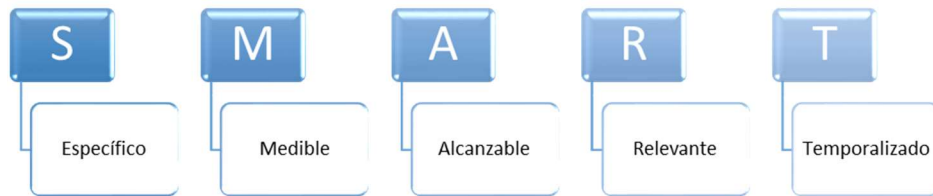
Para impulsar que todas las líneas de subvenciones estén incluidas en su correspondiente PES, la *Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado de 29 de julio de 2021⁶, relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las Intervenciones Delegadas de acuerdo con el artículo 17 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*, exige comprobar que el expediente haga referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integra, señalando en qué modo estas subvenciones aparecen previstas en su contenido; o, en otro caso, se motive por qué es necesario establecer estas subvenciones incluso aunque no hayan sido previstas en el Plan.

- Fijar objetivos estratégicos concretos, cuantificados y temporalizados. Los objetivos estratégicos representan el compromiso del Departamento ministerial de alcanzar unos logros específicos en un marco de tiempo especificado, por lo que su enunciado debe referirse a tres componentes esenciales: el área de actividad, el logro que se pretende alcanzar y el tiempo de realización.

Igualmente, para cada línea de ayuda, deben fijarse objetivos operativos, cuantificados y periodificados.

En este sentido, la metodología SMART seguida este año para la valoración de los objetivos establecidos en los PES, puede servir de guía para su mejor definición futura.

⁶ La citada Instrucción se puede consultar en el siguiente enlace:
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instruccion%20BBRR%20y%20MRR.pdf.xsig.pdf>



- Para cada línea de subvención contemplada en el Plan es necesario:
 - Identificar al menos uno o dos indicadores de resultados.
 - Para cada uno de estos indicadores, debe recogerse la cuantificación de los resultados esperados, así como su ponderación si procede.
 - En el caso de subvenciones de concesión directa sería conveniente aplicar también el régimen de seguimiento mediante indicadores, modificando para ello el artículo 12.2 del Reglamento General de Subvenciones, siguiendo la práctica que ya han adoptado algunos ministerios.
 - En el caso de subvenciones plurianuales, si bien es cierto que el impacto definitivo no podrá conocerse hasta la conclusión de las actividades realizadas por los beneficiarios, no debe renunciarse a medir los compromisos que asumen éstos en el momento de la concesión (nuevo personal que se comprometen a contratar; o coste de las inversiones a realizar; o número de destinatarios que se prevé asistir, en el caso de subvenciones de carácter social, por ejemplo).

2. En relación con el seguimiento de la ejecución del Plan, es conveniente recordar que al finalizar el último año de vigencia se debe incorporar la evaluación final del PES.

Firmado electrónicamente por:

Pablo Arellano Pardo, Interventor General