



MINISTERIO
DE HACIENDA Y
FUNCIÓN PÚBLICA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL INFORME 2020

CORREO ELECTRÓNICO:

RCONACIS@igae.hacienda.gob.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

2020

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 la fecha en que los Ministerios han presentado su Plan actualizado para 2020 y la memoria de ejecución del ejercicio anterior.

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.

El Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas de 2018 volvió a incluir las auditorías de los Planes estratégicos de todos los Departamentos ministeriales. El trabajo 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.

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 en la planificación, recogidas en el Informe General de la planificación estratégica de subvenciones en el Sector Público Estatal – 2018, del que tomó conocimiento el Consejo de Ministros por Acuerdo de 20 de diciembre de 2018, a saber:

- 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.

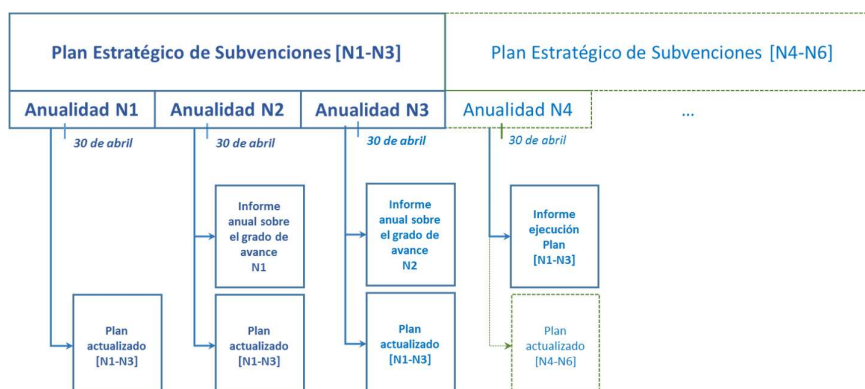
Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) presentó, el 3 de junio de 2019, el primer estudio sobre revisión del gasto público (Spending Review), centrado en la Estrategia y procedimiento en la concesión de Subvenciones¹. El primer eje de este estudio se dirigió al análisis 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.

¹ Se puede consultar el informe en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/01_Proyecto_01.pdf



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 subvenciones², que se distribuyó a todas las Subsecretarías ministeriales a finales del mes de mayo.

El Plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas de 2019 volvió a incluir las auditorías de los Planes estratégicos de todos los Departamentos ministeriales. El objeto de estos controles era determinar el grado de implantación de la planificación estratégica en 2019 y realizar el control de la evaluación de los resultados obtenidos durante 2018, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 del Real Decreto 887/2006 por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones.



Las auditorías realizadas constataron una ralentización en la implantación de la planificación estratégica de subvenciones 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 elaborasen sus correspondientes planes estratégicos para 2019 unido a la incorporación de indicadores de actividad y,

² 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>



puntualmente, indicadores de resultados a los sistemas de seguimiento de los PES evidencia de 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 de 2020 ha incluido nuevamente las auditorías de los Planes estratégicos de subvenciones de todos los Departamentos ministeriales. El objeto de estos controles lo constituyen los Planes actualizados en 2020 y los informes de seguimiento correspondientes a 2019. Ahora bien, con motivo de 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 y la declaración del estado de alarma con el fin de afrontar la emergencia sanitaria, los trabajos de auditoría han prestado especial atención a la continuidad de los Planes vigentes, la vinculación de los PES con los programas presupuestarios y el progreso en la implantación de indicadores 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 2020; su contenido; y el seguimiento y los resultados obtenidos en la evaluación de la ejecución de 2019.



Elaboración y aprobación de los PES 2020

Informe 2019		Informe 2020			
Ministerios 2019	¿Plan?	Ministerios 2020	¿Plan/ actualizado?	Vigencia	Seguimiento 2019
Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	PES 2018-2020	Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	✓	PES 2018-2020	✓
Justicia	PES 2019-2021	Justicia	-	-	-
Defensa	PES 2018-2020	Defensa	✓	PES 2018-2020	✓
Hacienda	PES 2018-2020	Hacienda	✓	PES 2018-2020	✓
Interior	PES 2018-2020	Interior	✓	PES 2018-2020	✓
Fomento	PES 2018-2021	Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	✓	PES 2018-2021	✓
Educación y Formación Profesional	PES 2018-2020	Educación y Formación Profesional	✓	PES 2018-2020	✓
Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	PES 2017-2019	Trabajo y Economía Social	✓	PES 2020-2022	✗
		Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	✗	-	✗
Industria, Comercio y Turismo	PES 2019-2021	Industria, Comercio y Turismo	✓	PES 2019-2021	✓
Agricultura, Pesca y Alimentación	PES 2018-2020	Agricultura, Pesca y Alimentación	✓	PES 2018-2020	✓
Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad	PES 2018-2020	Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	✓	PES 2018-2020	✓
		Igualdad	✗	-	✗
Política Territorial y Función Pública	PES 2019-2021	Política Territorial y Función Pública	✓	PES 2019-2021	✓
Transición Ecológica	PES 2019-2021	Transición Ecológica y el Reto Demográfico	✓	PES 2019-2021	✓
Cultura y Deporte	PES 2018-2020	Cultura y Deporte	✓	PES 2018-2020	✓
Economía y Empresa	PES 2019-2021	Asuntos Económicos y Transformación Digital	✓	PES 2019-2021	✓
Sanidad, Consumo y Bienestar Social	PES 2018-2020	Sanidad	✓	PES 2018-2020	✓
		Derechos Sociales y Agenda 2030	✓	PES 2018-2020	✓
		Consumo	✓	PES 2018-2020	✓
Ciencia, Innovación y Universidades	PES 2019	Ciencia e Innovación	✓	PES 2020	✓
		Universidades	✓	PES 2020	✗

Esta tabla muestra, de forma comparada, el estado de implantación de la planificación estratégica en 2019 y 2020.

Todos los Ministerios disponían de Plan estratégico de subvenciones en 2019.

En 2020, carecen de planes estratégicos de subvenciones el Ministerio de Justicia y los nuevos Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de Igualdad.

El PES del Ministerio de Justicia 2019-2021 quedó sin contenido tras la última reorganización ministerial, al pasar la Fundación Pluralismo y Memoria Democrática (único ente concedente de subvenciones incluido en el PES 2019-2021 del Ministerio de Justicia) a depender del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.



Las líneas de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones estaban recogidas en el PES del extinto Trabajo, Migraciones y Seguridad Social cuya vigencia finalizó en 2019. El Ministerio no ha aprobado un nuevo plan estratégico de subvenciones.

El Ministerio de Igualdad no ha actualizado el Plan 2018-2020 del extinto Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad en el que se recogía la planificación de sus líneas de subvenciones ni ha aprobado un nuevo plan estratégico de subvenciones.

Los restantes nuevos Ministerios han optado por actualizar los planes estratégicos de subvenciones de los extintos Ministerios en los que se incluían sus líneas de subvención, a excepción de los Ministerios de Trabajo y Economía Social y de Universidades, que han aprobado nuevos planes estratégicos. Este último Ministerio ha aprobado un nuevo Plan estratégico de subvenciones que se circunscribe al año 2020, justificando la vigencia anual del PES por la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado, cuyas partidas presupuestarias contenían proyectos e importes diferentes de los que el Ministerio ha requerido para la realización de sus acciones de fomento en el año 2020, y por la reciente creación del Ministerio, cuya estructura ministerial no tiene reflejo en los presupuestos prorrogados.

Los Planes procedentes de 2019 de los Ministerios no afectados por la reestructuración ministerial se han sometido a la correspondiente actualización durante el año 2020. Sin embargo, no ha sido adaptado el plan estratégico del Ministerio de Defensa al haberse iniciado la tramitación de un nuevo PES para el período 2021-2023.

A excepción del PES del Ministerio del Interior y del PES del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que se actualizaron antes del 30 de abril, dentro del plazo fijado por el Reglamento General de Subvenciones, las restantes actualizaciones se han ido aprobando a lo largo de todo el año, prolongándose este proceso hasta llegar incluso al mes de octubre. Este retraso también se advierte en la aprobación de los nuevos PES del Ministerio de Universidades y del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que fueron aprobados con posterioridad al inicio de su período de vigencia, el 8 y 27 de julio de 2020 respectivamente.

El Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 cumple las veces de un Plan Estratégico conjunto de Subvenciones (DA 13ª LGS). Participan en este Plan los Ministerios de Ciencia e



Innovación; de Educación y Formación Profesional; de Universidades; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Industria, Comercio y Turismo; de Asuntos Económicos y Transformación Digital; de Sanidad; de Transición Ecológica y Reto Demográfico; de Transporte, Movilidad y Agenda Urbanas; y de Defensa. 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 2020 del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 siéndole de aplicación los indicadores de gestión y de cumplimiento de objetivos y resultados de dicho Plan.

Es importante categorizar los inconvenientes que ha habido que afrontar durante este año y que han lastrado el avance en el proceso de consolidación de la planificación por objetivos:

- La reestructuración ministerial llevada a cabo en enero de 2020.

A la vista de la tabla anterior se constata la discontinuidad producida en la planificación estratégica de subvenciones precisamente en las áreas afectadas por las remodelaciones ministeriales.

- La prórroga para el año 2020 de los Presupuestos Generales del Estado del año 2018.

Los objetivos contemplados en los planes estratégicos de subvenciones orientan la confección de los Presupuestos Generales del Estado; por otra parte, el logro de tales objetivos queda supeditado a los créditos presupuestarios de los que finalmente se disponga en cada ejercicio; la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado ahonda en la falta de imbricación de la planificación estratégica de las subvenciones y el proceso de elaboración de presupuestos que ya se advirtió los años pasados.

- Las circunstancias extraordinarias motivadas por la pandemia de Covid-19.

La propagación del virus COVID-19 supuso una situación excepcional que desencadenó la declaración del estado de alarma a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en vigor desde ese mismo día.

Entre las medidas excepcionales previstas en el citado Real Decreto estaba la suspensión automática de los términos y la interrupción de los plazos para la tramitación de los procedimientos



administrativos de concesión de subvenciones y ayudas públicas (DA 3ª), cuya reanudación se demoró hasta el 1 de junio.

Si bien es cierto que la tramitación de los Planes no constituye en sí misma un procedimiento administrativo, desde la IGAE se trasladaron instrucciones a las Intervenciones Delegadas para que elaboraran el informe incluso aunque los Planes se emitieran con retraso, fijándose la nueva fecha de referencia en el 18 de julio. Aun así, como se ha señalado, la aprobación de algunos Planes se prolongó más allá de dicha fecha.

Además, el impacto del COVID-19 en cuanto a la posible demora en la tramitación de las convocatorias, así como la necesidad de reorientar los objetivos hacia las nuevas necesidades impuestas por la pandemia, no sólo ha afectado al ritmo de actualización de los Planes de 2020 sino que incidirá decisivamente en su ejecución, cuyos efectos se pondrán de manifiesto cuando se elaboren los informes de seguimiento.

Para concluir este apartado procede señalar que los Planes estratégicos de subvenciones se están publicando desde el 1 de julio de 2020 en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas³ 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.

Contenido de los PES 2020

En términos generales pueden reproducirse las conclusiones que ya se alcanzaron en el informe anterior del año 2019. La situación de transitoriedad que ha impregnado la ejecución del presupuesto en los últimos dos

³ Los planes estratégicos de los Ministerios se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/planesestrategicos>



ejercicios, la reestructuración ministerial y la situación excepcional motivada por la crisis sanitaria COVID-19 han frenado los posibles avances en la mejora de los PES.

Los Planes integran dentro de su contenido la práctica totalidad de las subvenciones. Las omisiones de subvenciones de concesión directa o de subvenciones gestionadas por el sector público institucional, que fueron puestas de manifiesto en los informes de auditoría de ejercicios anteriores, están siendo paulatinamente subsanadas.

Respecto al ámbito objetivo de los planes estratégicos, si bien es cierto que el mandato legal contempla sólo la inclusión en el PES de las subvenciones, se observa la incorporación gradual de otras ayudas públicas, incluidas aquéllas que se gestionan con la colaboración de las Comunidades Autónomas. La extensión de los planes estratégicos, impulsada desde esta Intervención General, permite reforzar al PES y configurarlo como instrumento general de la planificación de las políticas públicas de fomento.

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 los informes de auditoría de 2018 y 2019.

Los objetivos de los PES presentan una vinculación con los objetivos de los programas presupuestarios correspondientes. Pero, con carácter general, no hay una vinculación directa entre las líneas de subvenciones y su asignación presupuestaria debido, fundamentalmente, a las sucesivas prórrogas de los Presupuestos Generales del Estado que han provocado que el coste de algunas de las medidas consideradas en los PES supere al importe de los créditos disponibles. Tampoco existe una plena concordancia entre los indicadores de los PES y los indicadores de los programas presupuestarios.

Los PES de los Departamentos ministeriales definen los objetivos estratégicos generales que orientan la actuación subvencionadora del Departamento. Ahora bien, con carácter general, los objetivos estratégicos



no son claros ni precisos en cuanto a lo que pretenden lograr. La propia dificultad de concretar los objetivos y, en ocasiones, la falta de información histórica de referencia, justifican que los objetivos estratégicos se definan de forma genérica sobre la base de acciones como “mejorar”, “fomentar”, “promover”, “garantizar”, “facilitar”, “apoyar”, “procurar”, ..., sin fijar metas concretas ni un plazo estimado para su consecución. Si bien el establecimiento de objetivos genéricos puede ser útil para orientar la dirección de actividad y para colaborar en la proyección de la imagen hacia el exterior, resulta insuficiente para evaluar la eficacia de las políticas adoptadas y dificulta el proceso de mejora continuada en la gestión.

En materia de gobernanza, los PES ministeriales establecen sistemas de seguimiento y evaluación continuada. Con carácter general, las actuaciones de seguimiento y actualización son realizadas directamente por los propios centros directivos, organismos y entidades respecto de las subvenciones convocadas en su ámbito de actuación. Los resultados de esta evaluación, así como la propuesta de actualización anual del Plan que formulan cada Centro Directivo, Organismo o entidad competente son comunicadas al órgano designado por el PES (Subsecretaria, Gabinete, Inspección de Servicio o Dirección General), que compila la información a efectos de la elaboración del Informe de seguimiento y del Plan Actualizado.

En los PES de los Ministerios de Defensa, de Trabajo y Economía Social, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y de Asuntos Económicos y Transformación Digital 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. La tarea de estos Grupos se refleja en una mayor homogeneidad y coherencia de las líneas de subvenciones que integran el Plan. Precisamente estos Grupos son los que han imprimido continuidad al sistema, manteniendo el modelo de seguimiento en previsión de una futura reformulación del Plan e impulsando su mejora continuada.

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, los objetivos de las líneas de subvenciones contempladas en los PES, con carácter general, están expresados de forma genérica y no concretan los efectos que se pretenden con la ejecución de la línea de subvenciones.

La falta de cuantificación de los efectos esperados con la ejecución de las líneas de subvenciones 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 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.

Finalmente, respecto a los costes previsibles, la sucesiva prórroga de los Presupuestos Generales del Estado ha motivado la divergencia de los importes disponibles en los Presupuestos y los costes previstos consignados en los PES.

Seguimiento del PES 2019 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.

Si se consulta nuevamente la Tabla de la página 6 se advierte que hay 4 Ministerios que no han realizado el seguimiento de la ejecución del Plan de 2019; todos ellos son de nueva creación.

Por la naturaleza y finalidad de la planificación estratégica, precisamente son los nuevos Ministerios los que tendrían que tener un mayor interés en conocer los resultados alcanzados en la etapa anterior como punto de partida y referente de la nueva etapa a desarrollar.



La mayoría de los Ministerios han emitido los informes de seguimiento de la ejecución los PES con posterioridad al 30 de abril de 2020. Este retraso está motivado por la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, por la reestructuración ministerial y por la crisis sanitaria COVID-19.

A pesar de la fiabilidad de la información de estos informes, el hecho de que los sistemas de indicadores carezcan, con carácter general, de información sobre la situación de partida dificulta valorar plenamente la idoneidad de los resultados esperados.

Asimismo, el hecho de que la evaluación esté fundamentada principalmente en los resultados obtenidos a través de indicadores presupuestarios o, en su caso, de actividad administrativa unido a la ausencia de cuantificación de los resultados esperados ha impedido en muchos casos 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.

CONCLUSIONES

En la planificación estratégica de subvenciones nos encontramos, especialmente este año, ante un esfuerzo preferentemente formal por cumplir con las previsiones impuestas por la normativa, más que ante un proceso reposado de decisión acerca de la orientación que deban seguir las correspondientes políticas públicas.

Lo cierto es que 2020 ha sido un año lastrado por la crisis sanitaria COVID-19, la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y por la reestructuración ministerial.

Además, se trata de un año de inflexión que supondrá una ruptura respecto a 2021, año que vendrá decisivamente marcado por el efecto que generen los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



RECOMENDACIONES

En 2021 tenemos una nueva oportunidad para avanzar en la mejora del proceso de planificación estratégica de subvenciones. En líneas generales, no debemos perder de vista el modelo teórico, que exige el avance en los siguientes puntos:

1. Es preciso consolidar la implantación de la planificación estratégica de subvenciones en el sector público estatal, que se ha visto ralentizada durante 2020. Todos los Ministerios tienen que contar con un Plan estratégico.
2. En cuanto al proceso de elaboración del plan estratégico de subvenciones es necesario:
 - Contar con la participación de los sectores afectados y con otras Administraciones Públicas para la coordinación de las actuaciones.
 - Integrar en el contenido del plan un análisis sobre las distintas alternativas consideradas para dar respuesta a las necesidades advertidas.
 - Fijar objetivos estratégicos concretos y cuantificados.
3. Para cada línea de subvenciones contemplada en el Plan es necesario:
 - Fijar los objetivos operativos.
 - Identificar al menos uno o dos indicadores de resultados.
 - Para cada uno de estos indicadores, deberá recogerse la cuantificación de los resultados esperados.
4. En relación con el seguimiento de la ejecución del Plan anterior, es preciso respetar la fecha límite de emisión del informe de seguimiento establecida en el RGS.



En 2021 nos encontramos ante un ejercicio que superará previsiblemente dos de los problemas que lastraban el avance general: la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, ha aprobado los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y la estructura organizativa de la Administración General del Estado se ha estabilizado.

Además, es conveniente reflejar dos aspectos que resultarán determinantes a la hora de impulsar el proceso de planificación estratégica de subvenciones de los próximos años:

1. La elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha constituido una ocasión fundamental para plantear, desde una óptica integradora, los objetivos de Gobierno que impulsarán la actuación de la Administración en los próximos años.

El Plan incorpora los objetivos y las líneas de actuación que se han ido definiendo en diversos planes sectoriales surgidos en fechas recientes; nos referimos al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 21-30; o a la Agenda Española Digital 2025; al Plan Nacional de Adaptación al cambio climático (PNACC) 2021-2030; o al Plan de Acción para la Implementación de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, por ejemplo.

Los Planes estratégicos de subvenciones deberán ser el instrumento en que se materialicen todos estos Planes sectoriales, alineándose con todos ellos y concretando los instrumentos para su logro. El esfuerzo que se está efectuando en estas fechas para concretar las diferentes líneas de actuación debe resultar especialmente útil para orientar la actualización de los PES.

2. En años anteriores el impulso en la planificación estratégica de subvenciones se ha venido centrando en una visión “bottom-up” en la que se trataba de impulsar la cultura de la gestión por objetivos en la generalidad de los gestores; desde esta óptica, se impulsaba una mejor cumplimentación de las fichas de las subvenciones y la mejor definición de los indicadores de seguimiento.

En 2021, sin abandonar este modelo, se debería dirigir el esfuerzo hacia el proceso de planificación para reforzar el modelo de integración orientado verticalmente de arriba hacia abajo. En esta línea, deberá avanzarse en la definición correcta de los objetivos estratégicos y operativos de cada Plan, en línea con los objetivos establecidos en los Planes sectoriales citados; aún será preciso avanzar en profundidad, para lograr que los objetivos cumplan con todos los requisitos que se esperan de



cualquiera ellos (deberán ser específicos, mensurables, alcanzables, relevantes y referidos a un plazo concreto para su logro).

Firmado electrónicamente por:

Pablo Arellano Pardo, Interventor General