



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

# PLANIFICACION ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES

## Proyecto 1 Spending Review 2018

Presentación pública  
Spending Review 2018  
3 de junio de 2019

# PLANIFICACION ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES

**0**

**ALCANCE DEL PROYECTO 1**

**1**

**EJE 1.**

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE SUBVENCIONES**

**2**

**EJE 2.**

**MECANISMOS DE COORDINACIÓN**

**3**

**EJE 3.**

**ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS**

# ALCANCE DEL PROYECTO

## EVALUACIÓN DE ESTRATEGIA Y PROCEDIMIENTOS EN EL ÁMBITO DE LAS SUBVENCIONES

### ❖ No existe una definición única de subvenciones:

- ✓ salida de fondos sin contraprestación pero se añaden requisitos:
  - Contabilidad Nacional a productores residentes 12mm €
  - LGS utilidad pública o interés social
- ✓ Spending review: Definición amplia **SUBVENCIONES** → “ salida de fondos públicos sin contraprestación directa” **30mm €**
- ✓ El **Proyecto 1** se centra en las subvenciones definidas en la Ley General de Subvenciones: de acuerdo con la Base Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)



### ESTRATEGIA

- Pertinencia
- Coherencia interna y externa
- Consistencia
- Evaluación de aspectos financieros

### PROCEDIMIENTO

- Calidad del entorno institucional
- Sistemas de información BDNS
- Ordenamiento jurídico aplicable
- Evaluación y control

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica

EJE 2. Mecanismos de Coordinación

EJE 3. Análisis de procedimientos



# ALCANCE DEL PROYECTO

## EVALUACIÓN DE ESTRATEGIA Y PROCEDIMIENTOS EN EL ÁMBITO DE LAS SUBVENCIONES

El análisis se ha estructurado en 3 ejes

1

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

2

**MECANISMOS DE COORDINACIÓN  
INTERADMINISTRATIVA**

3

**ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS**

# ALCANCE DEL PROYECTO

## AREAS DE TRABAJO

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica

EJE 2. Mecanismos de Coordinación

EJE 3. Análisis de procedimientos



1

### PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

#### Preguntas

¿Existe una planificación estratégica de las subvenciones?

¿Es pertinente, coherente y consistente?

¿Con qué?

#### Análisis

- Evaluación de los Planes Estratégicos de Subvenciones de los Ministerios y CCAA
- Vinculación y coherencia de la Planificación Estratégica de Subvenciones con:
  - ✓ Programas Presupuestarios
  - ✓ Planes Sectoriales

#### Hallazgos

- Mayor implantación en las Administraciones Territoriales. En el Estado, no hasta 2017
- Nulo carácter estratégico
- Falta de vinculación entre los instrumentos de planificación



- La inexistencia de estrategia se extiende al diseño de las políticas públicas

**FALTA TRANSPARENCIA**

# ALCANCE DEL PROYECTO

## AREAS DE TRABAJO

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación  
estratégica

EJE 2. Mecanismos de  
Coordinación

EJE 3. Análisis de  
procedimientos



2

### MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

#### Preguntas

¿Existen mecanismos de coordinación?

¿Son eficaces?

¿Evitan solapamientos en la gestión de subvenciones?

¿Son referentes a la hora de conocer una política pública?

#### Análisis

- Mecanismos multilaterales: Conferencias Sectoriales & Mecanismos bilaterales
- Money Map de las Líneas de Subvención de:
  - ✓ Vivienda
  - ✓ Ayudas a Empresas

#### Hallazgos

- Principal mecanismo → Conferencias sectoriales:
  - Número muy elevado, pero pocas reuniones
  - Visión parcial centrada en el reparto de dinero
  - Gran heterogeneidad
- Poca participación en la definición de las políticas públicas y en la estrategia sectorial
- Muy limitado intercambio de información
- Ausencia de gobernanza compartida

**FALTA TRANSPARENCIA**

# ALCANCE DEL PROYECTO

## AREAS DE TRABAJO

3

### ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS

#### Preguntas

¿Las entidades responsables cuentan con procedimientos y sistemas necesarios para la gestión, control y evaluación adecuada de las subvenciones?

#### Análisis

- Análisis del procedimiento
  - ✓ Marco normativo de la Ley General de Subvenciones
  - ✓ Cargas administrativas, transparencia, garantías.....
- Explotación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)
- Actuaciones de control

#### Hallazgos

- Necesidad de adaptación del marco normativo:
  - ✓ Ampliación y Clarificación del ámbito
  - ✓ Simplificación y reconocimiento de la especificidad
  - ✓ Rendición de cuentas subvenciones directas
- Margen para aprovechar el potencial que ofrece una base nacional de subvenciones
- Control centrado en el cumplimiento de la legalidad

**FALTA TRANSPARENCIA**

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica

EJE 2. Mecanismos de Coordinación

EJE 3. Análisis de procedimientos



# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## CONCLUSIONES

Dificultades de valoración, por **falta de recorrido de los Planes Estratégicos de Subvenciones.**

**El valor de los Planes Estratégicos de Subvenciones, como herramienta de planificación estratégica, es casi nulo** ya que en general se configuran como una compilación de las líneas de subvención existentes.

**No existe vinculación entre los elementos de la planificación estratégica,** lo que provoca una imposibilidad de trazabilidad entre todos los niveles de planificación y una falta de visibilidad o solapamientos sobre interferencias entre políticas públicas.

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación  
estratégica

Conclusiones

Propuestas

EJE 2. Mecanismos de  
Coordinación

EJE 3. Análisis de  
procedimientos



# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## CONCLUSIONES

### VALORACION DE LOS PLANES ESTRATEGICOS DE SUBVENCIONES DESDE UN PUNTO DE VISTA FORMAL



Un **incumplimiento generalizado de la obligación de elaboración de los PES** hasta el ejercicio 2017 en la AC, que no se produce en las CCAA



La estructura y contenido de los PES **no presenta homogeneidad**



**No existe regulación o metodología definida** para el procedimiento de elaboración del PES



La vigencia y alcance temporal **es heterogénea**



**No existen sistemas ex post adecuados** de seguimiento y evaluación

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación  
estratégica

Conclusiones  
Propuestas

EJE 2. Mecanismos de  
Coordinación

EJE 3. Análisis de  
procedimientos



# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## CONCLUSIONES

### VALORACION DEL CONTENIDO DE LOS PLANES ESTRATEGICOS DE SUBVENCIONES

#### FALTA PLANIFICACION Y ESTRATEGIA EN LAS POLÍTICAS PUBLICAS



# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## PROPUESTAS

1



**Nuevo marco de  
planificación estratégica  
y presupuestaria  
vinculado a las políticas  
públicas**

2



**Creación de un sistema  
integrado de información e  
indicadores que permita  
seguimiento y evaluación**

3

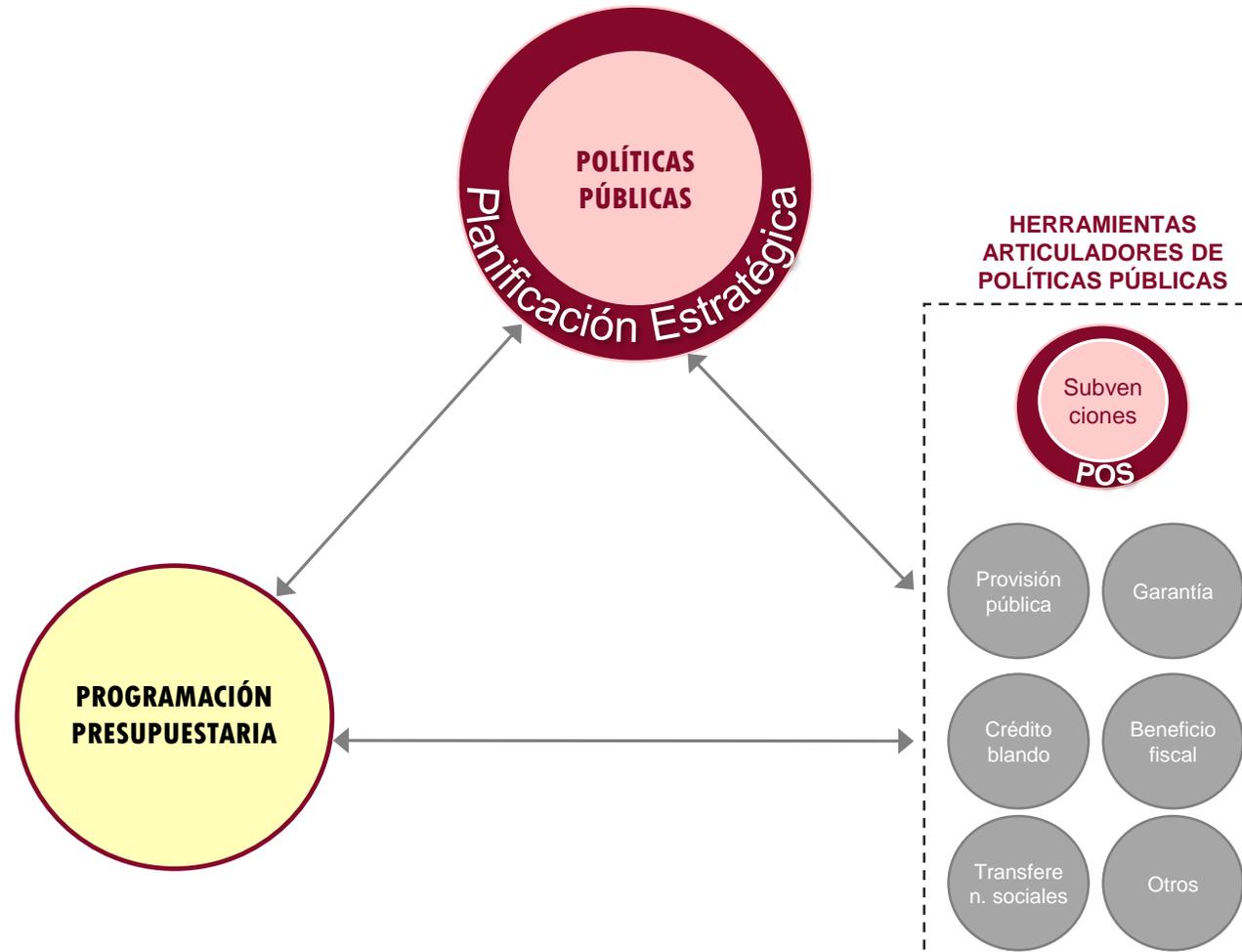


**Fomento activo de una  
cultura de evaluación de  
políticas públicas e  
incremento de  
transparencia**

# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## PROPUESTAS

### 1. NUEVO MARCO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTARIA



- ❖ **Planificación estratégica a nivel de POLÍTICA DE GASTO y con carácter plurianual:**
  - ✓ Participación de las Conferencias Sectoriales
  - ✓ Input para el PNR y APE
- ❖ **Escenarios Presupuestarios Plurianuales:** planificación a medio plazo
- ❖ **Los Planes Estratégicos de Subvenciones se convierten en Planes Operativos** con una estructura menos estratégica y más enfocada a la gestión

# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## PROPUESTAS

### 1. NUEVO MARCO TEMPORAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTARIA



Marco temporal del Proceso Estratégico y el Presupuestario alineado con el marco supranacional

# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## PROPUESTAS

### 2. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN E INDICADORES

QUE PERMITA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EN EL FUTURO CUANTIFICAR SUS COSTES

Medición integral desde el nivel operativo hasta el  
estratégico

Integrados en la gestión y útiles para la evaluación:

- ✓ Alimentado principalmente por los ministerios sectoriales
- ✓ Interfaz visual sencillo de explotar y utilizar
- ✓ Exhaustivo y transversal a todos los agentes
- ✓ Visión temporal (corto, medio y largo plazo)

Accesible, público y conocido por los usuarios

¿QUÉ HACE LA ADMINISTRACION?

¿CUÁNTO CUESTA?

¿ES ÚTIL PARA LOS CIUDADANOS?



# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## PROPUESTAS

RESPONSABILIDADES SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

### 3. FOMENTO DE ACTIVO DE UNA CULTURA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



#### MINISTERIO DE HACIENDA (IGAE)

- Supervisa el **sistema integrado de indicadores**

#### MINISTERIOS SECTORIALES

- Alimenta el **sistema integrado de indicadores**
- Responsable de la **evaluación interna**, con publicación de resultados
- La evaluación debe ser **parte de la gestión**

#### TRIBUNAL DE CUENTAS

- Responsable del **control externo** actualmente centrado en cumplimiento normativo y de ejecución presupuestaria, pero con competencias en control de eficiencia y eficacia.



#### IGAE

- Responsable del **control interno**, con mayor peso de las auditorías operativas en función de un plan de acción basado en criterios objetivos. Resultados compartidos con Presupuestos.



#### ORGANISMO INDEPENDIENTE

- Responsable de la **evaluación externa**.
- **Especializado en la evaluación de impacto de las políticas públicas** con capacidad para definir su plan de actuación.



Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación  
estratégica  
Conclusiones  
Propuestas

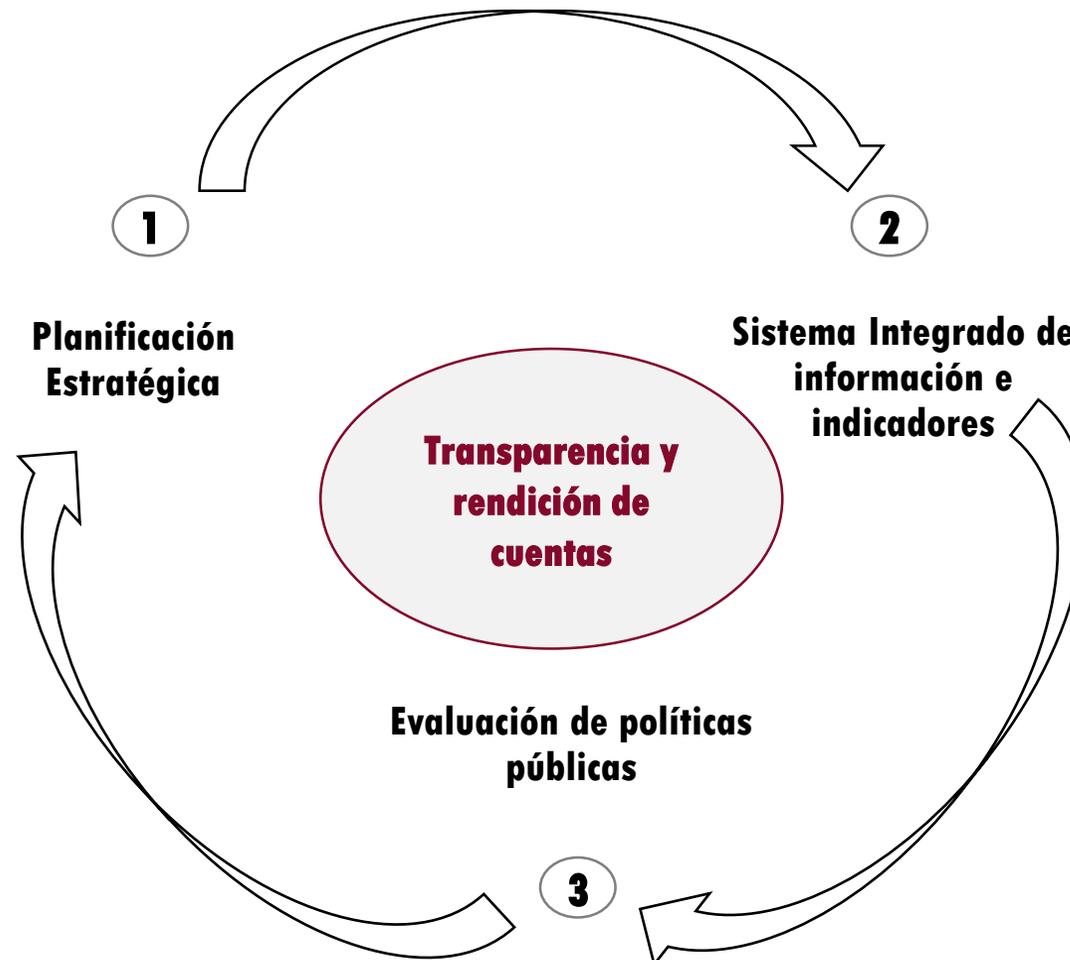
EJE 2. Mecanismos de  
Coordinación

EJE 3. Análisis de  
procedimientos

# EJE 1 . PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## PROPUESTAS

### 3. FOMENTO DE ACTIVO DE UNA CULTURA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PERMITA DISEÑAR LAS POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA EMPÍRICA



- ✓ **Rendición de cuentas** ante el legislativo y la sociedad en general
- ✓ **Incrementar la comunicación y transparencia** a través de publicidad y difusión
- ✓ **Publicación continua de indicadores** de ejecución, resultado e impacto
- ✓ **Los datos generados por la Administración a disposición de la sociedad** (investigadores, periodistas...)

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica  
Conclusiones  
Propuestas

EJE 2. Mecanismos de Coordinación

EJE 3. Análisis de procedimientos



# EJE 2 . MECANISMOS DE COORDINACION

## CONCLUSIONES

**En general, existe poca coordinación entre los distintos niveles de gobierno, con predominio de mecanismos bilaterales**

**Las Conferencias Sectoriales** son la principal forma de coordinación multilateral pero....

**No desempeñan el papel coordinador generado**

- Poca participación en la planificación estratégica, diseño de las políticas públicas y de los PES
- Mayor iniciativa y papel de la AGE respecto a las administraciones territoriales
- No favorece la coordinación horizontal entre comunidades autónomas
- Falta de componente técnico

**Funcionamiento desigual por áreas sectoriales**

- El marco institucional de cooperación no dispone de procedimientos detallados y precisos de funcionamiento
- En aquellas en las que se reparten fondos, la mayoría carece de criterios objetivos, públicos y revisables de asignación

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica

EJE 2. Mecanismos de Coordinación

Conclusiones

Propuestas

EJE 3. Análisis de procedimientos



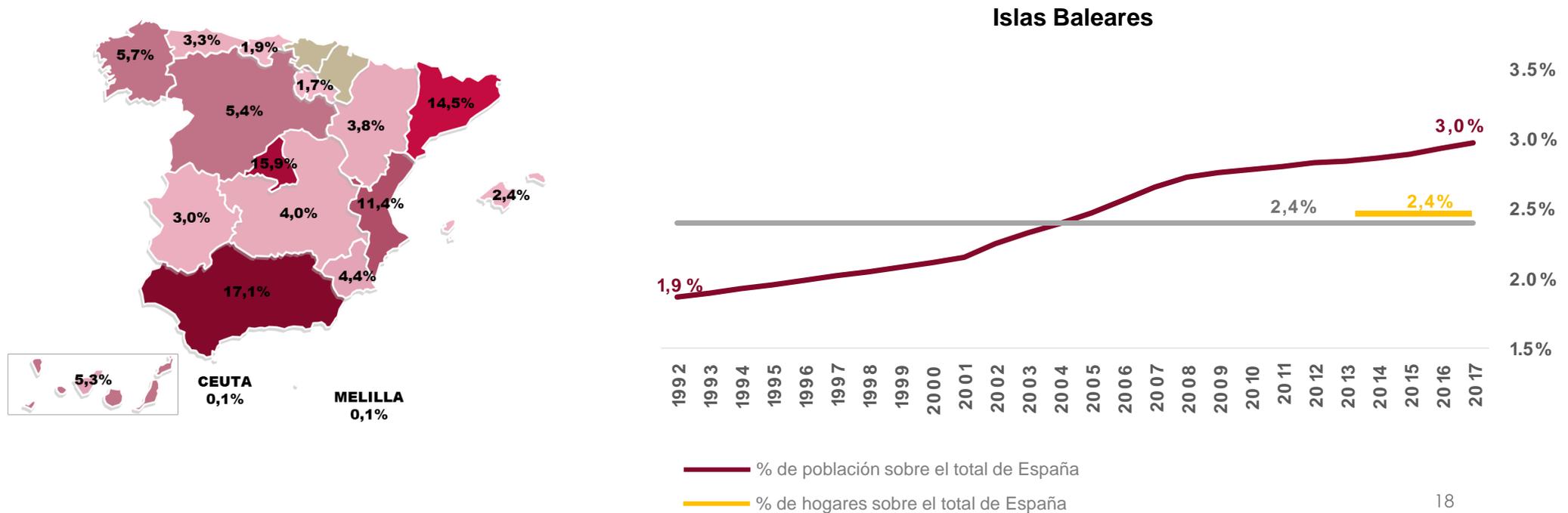
# EJE 2. MECANISMOS DE COORDINACION

## CONCLUSIONES

### EJEMPLO: CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA

El porcentaje de distribución se ha mantenido fijo desde 1992. Se desconocen los criterios que sirvieron de base para fijar esos porcentajes

Porcentaje de Reparto Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo  
(Criterio de reparto definido desde 1992 hasta la actualidad)



# EJE 2. MECANISMOS DE COORDINACION

## PROPUESTAS

1

### Sistema de conferencias sectoriales como red de órganos especializados

- ✓ Una Conferencia Sectorial por política pública
- ✓ Modelo de gobernanza compartida y participativa
- ✓ Calendario integrado en el ciclo de planificación estratégica y presupuestaria
- ✓ Publicación de acuerdos
- ✓ Participación CCLL

2

### Secretariado técnico que sirva de cauce periódico de información

- ✓ Cauce periódico de información técnica
- ✓ Funcionarios estatales y CCAA
- ✓ Provisión de información técnica como base de las discusiones de la Conferencia Sectorial
- ✓ Participación de expertos

3

### Criterios de reparto de fondos según indicadores objetivos y susceptibles de **revisión**

- ✓ Aproximación técnica a los indicadores: resultados e impacto.
- ✓ Transparencia del criterio de reparto
- ✓ Definir con claridad mapas del dinero
- ✓ Automatización del reparto en función de criterios objetivos previamente aprobados<sup>19</sup>

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica

EJE 2. Mecanismos de Coordinación  
Conclusiones  
Propuestas

EJE 3. Análisis de procedimientos



# EJE 3 . ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

## CONCLUSIONES

**Marco normativo desactualizado**, respecto a la normativa tributaria, de contratación pública y de procedimiento administrativo



**Ámbito subjetivo y objetivo incompleto**  
**Perspectiva territorial confusa**

**Regulación insuficiente de los principios** que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones y **falta de transparencia** en las subvenciones de concesión directa

**Excesiva carga administrativa** de los procedimientos de subvención

**Deficiencias en los procedimientos de:**

- Concesión
- Justificación y control



**Desajustes temporales**  
**Falta de información**

- Reintegro y sancionados



**Escasa implantación de una cultura sancionadora**

**Debilidades de la Base de Datos Nacional de Subvenciones** que impide explotar su potencial analítico

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica

EJE 2. Mecanismos de Coordinación

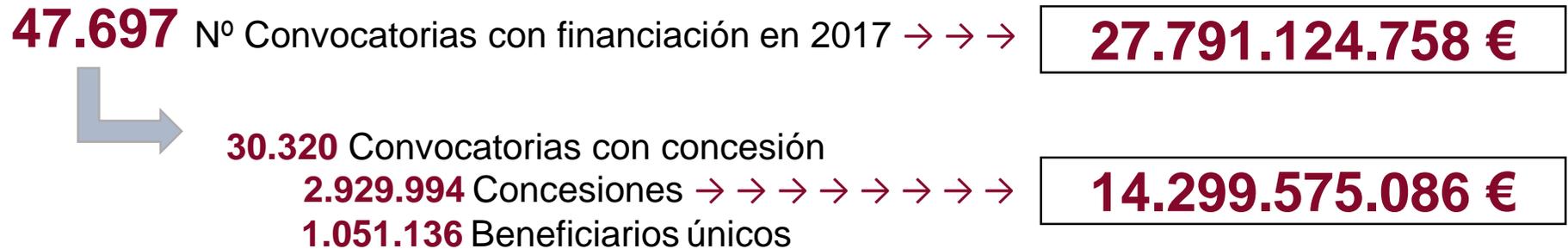
EJE 3. Análisis de procedimientos  
Conclusiones  
Propuestas



# EJE 3 . ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

## CONCLUSIONES SOBRE LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES

ELEVADO POTENCIAL, PERO CON DEBILIDADES QUE IMPIDEN ANÁLISIS EXHAUSTIVOS Y FIABLES



### LIMITACIONES



# EJE 3 . ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

## PROPUESTAS I

### Reforma de la Ley General de Subvenciones

1

#### Clarificar y ampliar del ámbito

- ✓ Incluir otras ayudas públicas en el ámbito objetivo
- ✓ Clarificar el ámbito subjetivo
- ✓ Delimitar y regular de forma singularizada las subvenciones/ayudas sociales o de carácter asistencial
- ✓ Adaptaciones de la LGS al ámbito local

2

#### Desarrollo de los principios de establecimiento y concesión

- ✓ Reforzar la vinculación a un fin de interés público
- ✓ Desarrollar los principios de eficacia y eficiencia: exigencia de evaluación de resultados
- ✓ Potenciar la cofinanciación
- ✓ Incorporar principios de sostenibilidad y responsabilidad social en los criterios de concesión

3

#### Subvenciones directas y nominativas

- ✓ Exigencia de mayor detalle en la justificación del importe y la actividad de los beneficiarios de estas subvenciones
- ✓ Rendición de cuentas de las subvenciones directas y nominativas, especialmente a partir de ciertos

importes

4

#### Simplificación Administrativa

- ✓ Registros de beneficiarios
- ✓ Revisión de la publicidad de las convocatorias y de los plazos de solicitud y concesión.
- ✓ Propuesta y regulación de elaboración de “guías de justificación”
- ✓ Incremento de la tramitación y justificación telemática y electrónica
- ✓ Justificación indiciaria (signos/índices/ módulos) para ciertos gastos subvencionables habituales (ej. gastos de personal)
- ✓ Procedimientos abreviados y flexibles de justificación<sup>22</sup>

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación  
estratégica

EJE 2. Mecanismos de  
Coordinación

EJE 3. Análisis de  
procedimientos  
Conclusiones  
Propuestas



# EJE 3 . ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

## PROPUESTAS II

### 5 Reforma de la Ley General de Subvenciones

#### Comprobación y control

- ✓ Elaboración de manuales y planes de comprobación por parte del órgano gestor
- ✓ Planificación y muestreo del control financiero según evaluación del riesgo
- ✓ Incremento de los controles de eficacia y eficiencia

#### Procedimiento sancionador

- ✓ Aplicación efectiva de un régimen sancionador disuasorio como en otros ámbitos

#### Reintegro

- ✓ Coordinación procedimiento de control y reintegro
- ✓ Información periódica de la gestión de reintegros
- ✓ Protocolos de actuación comunes de reintegros con relación a subvenciones gestionadas a partir de la intervención de las conferencias sectoriales

# EJE 3 . ANALISIS DE PROCEDIMIENTOS

## PROPUESTAS III

### 6 Refuerzo de la Base de datos nacional de

#### Subvenciones

#### CONTENIDO

Incorporar información relativa a **cada una de las fases del proceso de subvenciones**

#### INTEGRIDAD

Potenciar la exhaustividad **y trazabilidad de las subvenciones**

#### FACILIDAD DE USO

**Mejorar** su amigabilidad y usabilidad y garantizar la capacidad de **explotación analítica**



#### FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

**Profundizar en la oferta de servicios** en torno a la explotación de su información

**Plataforma de gestión** de subvenciones a la que las administraciones pudieran adherirse de manera voluntaria



**HERRAMIENTA ÚTIL Y NO UNA CARGA BUROCRÁTICA**

Alcance del proyecto

EJE 1. Planificación estratégica

EJE 2. Mecanismos de Coordinación

EJE 3. Análisis de procedimientos

Conclusiones Propuestas





Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal