

EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2018

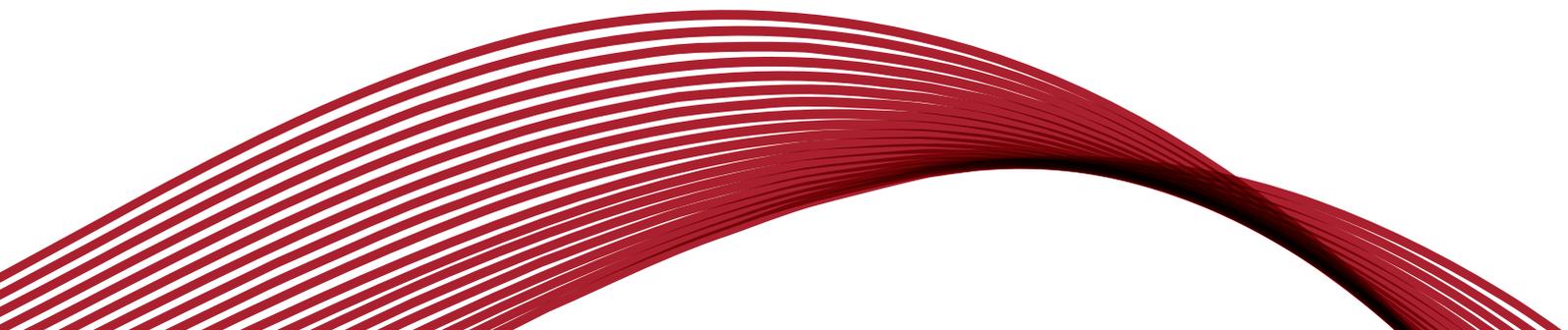
PROYECTO 1 (TRANSVERSAL)

ESTUDIO

EVALUACIÓN DE ESTRATEGIA Y PROCEDIMIENTO DE LAS SUBVENCIONES



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C./ José Abascal, 2, 2.ª planta
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
Email: info@airef.es
Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN	5
Propuestas	7
1. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN	9
1.1. Antecedentes.....	9
1.2. Conclusiones sobre hallazgos y medidas propuestas por la AIREF	11
2. INFORME DE LA EVALUACIÓN.....	19
2.1. Introducción	19
2.1.1. Ámbito y estructura del estudio	19
2.1.2. Normativa de subvenciones.....	21
2.1.3. Volumen de las subvenciones en España.....	23
2.2. Planificación estratégica	25
2.2.1. Utilidad de los planes estratégicos de subvenciones como herramienta de planificación estratégica	25
2.2.2. Vinculación de planes sectoriales, programas presupuestarios y PES	27
2.3. Mecanismos de cooperación interadministrativa en el establecimiento y gestión de subvenciones	34
2.3.1. Marco general: necesidad de cooperación para asegurar la eficiencia....	34
2.3.2. Conferencias sectoriales: carencias detectadas	37
2.4. Análisis de procedimientos	48
2.4.1. Marco normativo desactualizado y de alcance limitado.....	49
2.4.2. Ausencia de desarrollo de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones.....	50
2.4.3. Falta de transparencia y visibilidad de muchas subvenciones de concesión directa	50
2.4.4. Excesiva carga administrativa	52
2.4.5. Deficiencias en los procedimientos de concesión, justificación y control, reintegro y sancionador	53
2.4.6. La Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) presenta debilidades relevantes	55
3. PROPUESTAS.....	57
3.1. Planificación estratégica	57
3.1.1. Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria	58
3.1.2. Creación de un sistema integrado de información e indicadores	67
3.1.3. Cultura de evaluación de políticas públicas	70
3.1.4. Transparencia: rendición de cuentas.....	72

3.2. Mecanismos de cooperación interadministrativa en el establecimiento y gestión de subvenciones.....	74
3.2.1. Posicionamiento de las conferencias sectoriales como órgano especializado.....	74
3.2.2. Creación de un secretariado técnico	76
3.2.3. Criterio de reparto de fondos.....	76
3.3. Análisis de procedimientos	77
3.3.1. Medidas para mejorar la eficiencia de los procedimientos de las subvenciones públicas	77
3.3.2. Reforma de la estructura de la BDNS	84
4. HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS.....	89
4.1. Planificación estratégica	90
4.2. Mecanismos de cooperación interadministrativa en el establecimiento y gestión de subvenciones, en particular, las conferencias sectoriales	90
4.3. Análisis de procedimientos	91
ANEXO 1. GLOSARIO DE TERMINOS	93
Siglas	97
ANEXO 2. DETALLE METODOLÓGICO	101
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	101
MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA.....	103
ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS	104

CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

La primera fase del *Spending Review* llevado a cabo en España en 2018 por la AIReF se ha centrado en la evaluación de las subvenciones públicas, definidas de manera amplia de acuerdo con el criterio central de salida de fondos públicos sin contraprestación directa. Esta delimitación del ámbito de evaluación ha permitido analizar gastos con impacto significativo en las cuentas públicas, a pesar de no estar incluidos en el ámbito de aplicación estricto de la Ley General de Subvenciones (LGS) y no tener la calificación de subvención a efectos de la elaboración de las cuentas nacionales.

En esta primera fase se han realizado siete proyectos:

1. Evaluación de estrategia y procedimiento.
2. Medicamentos dispensados a través de receta médica.
3. Políticas activas de empleo.
4. Becas de educación universitaria: Administración Central.
5. Promoción de talento y empleabilidad en I+D+i.
6. Fortalecimiento de la competitividad empresarial.
7. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

El primero de los proyectos, que es al que se refiere este estudio, se ha centrado en la evaluación de la estrategia y los procedimientos seguidos en la concesión de subvenciones públicas, y se ha estructurado en tres ejes:

- **Eje 1: Planificación estratégica.** Este eje trata de responder a la pregunta de si existe una planificación estratégica de las subvenciones y, en caso afirmativo, si es pertinente, coherente y consistente.
- **Eje 2: Mecanismos de coordinación.** Aborda el análisis de los mecanismos de coordinación interadministrativa, valorando su eficacia a la hora de cumplir sus funciones de coordinación y su relevancia respecto a la definición de las políticas públicas.
- **Eje 3: Análisis de procedimientos.** Se centra en los procedimientos mediante la evaluación del entorno institucional, el ordenamiento jurídico aplicable y los sistemas de información.

El objeto del proyecto, articulado a través de estos tres ejes, obliga a acomodar, en este caso, el concepto de subvención al ámbito establecido en la Ley General de Subvenciones (LGS), en la medida en que esta constituye el marco normativo procedimental, regulando cuestiones clave de la evaluación como los planes estratégicos de subvenciones (PES), o la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

En el **eje 1**, el análisis de la AIReF concluye que es difícil evaluar los resultados de los PES por su falta de recorrido, puesto que, a pesar de estar regulados en la LGS de 2003, no se empezaron a elaborar hasta varios años después en el ámbito de las administraciones territoriales y hasta 2017 en la Administración Central. Sin perjuicio de esta circunstancia, se detecta una clara falta de vinculación entre políticas públicas, planes sectoriales, programación presupuestaria y planificación estratégica de subvenciones. 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.

En el **eje 2**, el análisis de la AIReF concluye que las conferencias sectoriales, principal mecanismo de coordinación, presentan unas características muy heterogéneas: suman un número muy elevado pero, sin embargo, se reúnen pocas veces. En general, tienen un enfoque centralista y una visión parcial de las políticas públicas que, en muchos casos, se limita al reparto de fondos de la Administración Central a las comunidades autónomas.

En el **eje 3**, el análisis de la AIReF concluye que la normativa vigente es insuficiente en su cobertura y está desactualizada, generando en algunas ocasiones cargas administrativas excesivas para gestores y beneficiarios. Asimismo, los controles están únicamente centrados en el control de legalidad, dejando de lado la evaluación de eficacia y eficiencia que también contempla la normativa vigente. Por último, se aprecia margen para mejorar la transparencia en el proceso subvencional y para aprovechar todo el potencial que ofrece una base nacional de subvenciones.

1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

- ¿Existe una planificación estratégica de las subvenciones?
- ¿Es pertinente, coherente y consistente?

Análisis realizado:

- Evaluación de los planes estratégicos de subvenciones
- Vinculación y coherencia de la planificación estratégica de subvenciones con:
 - Programación presupuestaria
 - Planes sectoriales

Hallazgos:

- Poco recorrido de los planes estratégicos. En el Estado solo desde 2017
- Falta de vinculación entre políticas públicas, planes sectoriales, programación presupuestaria la planificación estratégica de subvenciones
- La estrategia entra tarde en el proceso y propicia esta desconexión

2. MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

- ¿Los mecanismos de coordinación son eficaces?
- ¿Evitan solapamientos?
- ¿Son referentes a la hora de conocer una política pública en su conjunto?

Análisis realizado:

- Conferencias sectoriales y otros mecanismos bilaterales
- Money Map de las líneas de subvención de:
 - Ayudas a empresas
 - Vivienda

Hallazgos:

- Principal mecanismo → Conferencias sectoriales:
 - Número muy elevado, pero pocas reuniones
 - Visión parcial y centrada en el reparto de dinero
- Poca participación en la definición de las políticas
- Enfoque centralista

3. ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS

- ¿El entorno institucional y el ordenamiento jurídico contribuyen a la eficacia y a la eficiencia de las subvenciones?

Análisis realizado:

- Análisis del procedimiento:
 - Marco normativo de la Ley General de Subvenciones
 - Cargas administrativas
- Explotación de la BDNS
- Actuaciones de seguimiento y control

Hallazgos:

- Necesidad de adaptación:
 - La Ley General de Subvenciones
 - Cargas administrativas excesivas en algunas ocasiones
- Margen para aprovechar el potencial que ofrece una base nacional de subvenciones
- Control centrado en el cumplimiento de la legalidad

FALTA TRANSPARENCIA

Propuestas:

Como resultado de los hallazgos, la AIReF propone una serie de medidas que parten de una visión global e integradora de los problemas detectados y se encuentran, por lo tanto, interrelacionadas entre ellas.

Las **propuestas del primer eje** se articulan en cuatro pilares interconectados, de manera que la correcta implementación de cada uno de ellos requiere la puesta en marcha del resto:

1. Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria vinculado a las políticas públicas respecto de las cuales las subvenciones son un instrumento.
2. Creación de un sistema integrado de información e indicadores que permita la evaluación de resultados.
3. Fomento activo de una cultura de evaluación de políticas públicas.
4. Incremento de la transparencia, que favorezca la rendición de cuentas.

Las **propuestas del segundo eje** tienen por objeto la mejora de los mecanismos de coordinación y se agrupan en tres áreas:

1. Posicionar al sistema de conferencias sectoriales como una red de órganos especializados donde compartir y evaluar iniciativas.
2. Crear un secretariado técnico para cada conferencia sectorial, formado por funcionarios estatales y autonómicos, que sirva de cauce periódico de información.
3. Definir criterios de reparto según indicadores objetivos y susceptibles de revisión según la evidencia de los resultados.

Las **propuestas del tercer eje** están orientadas a la mejora de los procedimientos que articulan las subvenciones y de sus sistemas de información.

Las medidas propuestas para la mejora de los procedimientos se centran en:

1. Clarificación y ampliación del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones (LGS).
2. Desarrollo del contenido y alcance de los principios rectores del establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas.

3. Mejora de la regulación de las subvenciones de concesión directa.
4. Simplificación administrativa de los procedimientos de gestión subvencional.
5. Corrección de las deficiencias de los procedimientos de control, reintegro y sancionador, potenciando aspectos como la planificación, la elaboración de protocolos comunes de actuación o la coordinación.

En cuanto a los sistemas de información, las propuestas se centran en la mejora de la información y capacidad de explotación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

1

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN

1.1. Antecedentes

La AIReF ha llevado a cabo en 2018 la primera fase de un proceso de revisión del gasto público, denominado *Spending Review*, que, a través de siete proyectos, se ha centrado en la evaluación de subvenciones y ayudas públicas definidas de manera amplia de acuerdo con el criterio central de salida de fondos públicos sin contraprestación directa. Esta delimitación del ámbito de evaluación ha permitido analizar gastos con impacto significativo en las cuentas públicas, a pesar de no estar incluidos en el ámbito de aplicación estricto de la Ley General de Subvenciones (LGS) y no tener la calificación de subvención a efectos de la elaboración de las cuentas nacionales.

En el presente documento se presentan las conclusiones y propuestas de actuación correspondientes al primer proyecto, cuyo objeto es evaluar la planificación estratégica y el procedimiento del gasto público en subvenciones del conjunto de las administraciones públicas (AAPP). En particular, se ha valorado la pertinencia, coherencia y consistencia de la planificación estratégica y se han analizado los flujos financieros asociados a las subvenciones. En cuanto al procedimiento se han analizado el entorno institucional, el ordenamiento jurídico aplicable, los sistemas de información y finalmente, la eficacia y eficiencia de dichos procedimientos.

Para llevar a cabo esta evaluación, la AIReF se ha centrado en tres grandes ejes: (i) el primer eje analiza la planificación estratégica a través del contenido de los planes estratégicos de subvenciones (PES), valorando su vinculación y coherencia con la programación presupuestaria y con la planificación sectorial; (ii) el segundo eje se centra en los mecanismos de coordinación interadministrativa, y comprende el análisis de las conferencias sectoriales y otros mecanismos bilaterales, así como la elaboración de un mapa del dinero de las ayudas en la política de vivienda y de las subvenciones a empresas; y (iii) el tercer eje analiza las fases del procedimiento de subvenciones y la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

Para la elaboración de este estudio, la AIReF procedió a la contratación de Accenture como asistencia técnica externa y ha contado con el asesoramiento científico de Begoña Sesma, catedrática de Derecho Tributario de la Universidad de Oviedo. Además, la AIReF agradece la colaboración de otras administraciones en el proyecto. En primer lugar, cabe destacar la labor de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) que nos ha facilitado el acceso a la Base de Datos Nacional de Subvenciones para su explotación. En segundo lugar, también tenemos que agradecer la colaboración de todas las administraciones que nos han aportado información a través de los diferentes cuestionarios remitidos: subsecretarías de los departamentos ministeriales, las comunidades autónomas (CCAA) y los ayuntamientos y diputaciones de mayor tamaño que son objeto de seguimiento individual en los informes emitidos por la AIReF¹. De igual forma, también han resultado de especial utilidad la información, conocimientos y puntos de vista transmitidos en las diferentes reuniones mantenidas con otros organismos como la IGAE, la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, la Secretaría General de Vivienda y la Comisión Nacional de Mercados y Competencia. Por último, a título personal, también cabe agradecer la participación, en particular, de los ponentes y, en general, de todos los asistentes por sus oportunas y útiles contribuciones al debate en los dos seminarios celebrados con representantes de la Administración Pública central, autonómica y local durante la realización del proyecto. En todo caso, el contenido final del estudio es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

Actualmente, no es posible determinar el volumen de gasto total en subvenciones públicas en España dado que no hay una única fuente ni existe un concepto único de subvención. La determinación del volumen de gasto total en subvenciones se ve condicionada tanto por la falta de una única fuente a la que acudir, como de la inexistencia de un concepto único de subvención. Este concepto puede desarrollarse, en primer lugar, desde una perspectiva económica siguiendo los criterios de contabilidad nacional. En segundo lugar, se puede definir de manera más restrictiva desde una perspectiva jurídica siguiendo lo establecido por la LGS. Por último, en el ámbito presupuestario, no es posible establecer una equivalencia ni con la perspectiva jurídica ni con la económica, diseminándose las subvenciones en diversos artículos y conceptos de los capítulos IV y VII de transferencias corrientes y de capital.

En términos de contabilidad nacional, las subvenciones alcanzaron 12.000 millones de euros en 2017. Por otra parte, la AIReF ha realizado una aproximación al volumen de subvenciones a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), que alcanzaría los 14.300 millones de euros en 2017.

¹ En el ámbito de estas entidades locales, han remitido información los ayuntamientos de Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Tenerife, Valencia, Valladolid y Zaragoza y las diputaciones de Barcelona, Sevilla y Valencia.

1.2. Conclusiones sobre hallazgos y medidas propuestas por la AIReF

A partir de los hallazgos obtenidos como resultado del análisis realizado, fundamentado en el análisis empírico, la AIReF propone un conjunto de actuaciones dirigidas a la mejora de los procesos existentes. En particular, las principales conclusiones y las propuestas de actuación para cada uno de los tres ejes son las siguientes:

Eje 1 de planificación estratégica:

a) Principales conclusiones (hallazgos)

- El valor de los PES como herramienta de planificación estratégica es casi nulo. En general, los PES se configuran como una simple compilación de las líneas de subvención existentes, con carencias y debilidades tanto en su procedimiento de elaboración como en su contenido. La reciente elaboración de los PES dificulta su valoración como herramienta de planificación estratégica.
- Se ha producido un retraso generalizado en la elaboración de los PES que en el caso de la Administración General del Estado (AGE) se ha extendido hasta el ejercicio 2017.
- Además, no existe una regulación o metodología detallada para su elaboración, lo que propicia una heterogeneidad tanto en su estructura y contenido como en su vigencia y alcance temporal. La estructura, contenido y duración de los PES son heterogéneos incluso dentro de cada nivel de administración. Además, no existen responsables claramente definidos para la elaboración de la planificación estratégica, lo que resulta en falta de liderazgo y responsabilidad en el diseño e implementación de los PES como instrumento al servicio de las políticas públicas.
- También se aprecia una carencia generalizada de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación *ex post*. La definición de indicadores observada en los PES es claramente deficitaria. En la mayoría de las ocasiones estos se limitan a indicadores de ejecución presupuestaria o de procedimiento (número de convocatorias, de solicitantes, de beneficiarios, de congresos, de publicaciones...), pero no se incluyen indicadores que permitan medir la consecución de objetivos, probablemente porque tampoco aparecen definidos con claridad sino en términos muy imprecisos.

En el ámbito de la AGE se ha llevado a cabo un análisis de la vinculación de planes sectoriales, programas presupuestarios y PES con los siguientes resultados:

- La planificación estratégica de subvenciones se realiza según la estructura orgánica y no según las políticas públicas, lo que conlleva disfunciones. Esta planificación atendiendo a un criterio orgánico genera en ocasiones un solapamiento de objetivos e indicadores.
- Los PES no se encuentran alineados con los respectivos planes sectoriales que definen las políticas públicas, en la medida en que no guardan una coherencia interna.
- Existe una vinculación limitada entre los PES y los programas presupuestarios del Estado. Del análisis, se puede concluir que hay cierta falta de coherencia con los objetivos que se traslada a su vez a los indicadores.
- Además, en la AGE no se elaboran los escenarios presupuestarios de medio plazo previstos en la LGS. Este hecho introduce un factor de incoherencia adicional, de carácter temporal, de los programas presupuestarios actuales con los PES.
- La falta de vinculación con las políticas de gasto definidas en el ámbito presupuestario, unida a la falta de alineación de la planificación sectorial y la planificación estratégica de las subvenciones, por un lado, impide la trazabilidad de las políticas públicas entre los distintos niveles de planificación: sectorial, estratégica y presupuestaria y, por otro, dificulta la visibilidad de posibles interferencias o solapamientos entre políticas.
- La planificación estratégica de subvenciones no está debidamente coordinada con otras planificaciones estratégicas relevantes desde una perspectiva general.

b) Medidas propuestas:

La AIReF plantea un nuevo sistema de planificación estratégica, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Se propone un sistema de planificación de las políticas públicas integrado y consistente, que trasciende el ámbito de las subvenciones y engloba el conjunto de la actividad del sector público, elevando la planificación estratégica al nivel de la política pública.

Este nuevo sistema de planificación se instrumenta a través de cuatro pilares interconectados, de manera que la correcta implementación de cada uno de ellos requiere la puesta en marcha del resto, alimentando un círculo virtuoso de mejora de la eficiencia y eficacia del sector público:

- Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria, vinculado a las políticas públicas. En este marco se propicia una completa alineación y coherencia entre los planes estratégicos sectoriales, los programas presupuestarios y la articulación de líneas de subvenciones reflejada en planes operativos.

- Creación de un sistema integrado de información e indicadores. El objetivo es permitir el correcto desarrollo, seguimiento continuo y transparente de las políticas públicas y servir de base para la evaluación de resultados hasta llegar, como objetivo a medio plazo, a un modelo de contabilidad de costes.
- Fomento activo de una cultura de evaluación de políticas públicas. La evaluación de impacto de los actuales planes estratégicos de subvenciones no puede desligarse de la necesidad de una evaluación más amplia vinculada al conjunto de las políticas públicas y a los instrumentos que las desarrollan.
- Incremento de la transparencia, que favorezca la rendición de cuentas. Las propuestas mencionadas anteriormente deben quedar sujetas e implementarse bajo un modelo que asigne y exija responsabilidades sobre los resultados y el impacto de las políticas públicas. Para ello es fundamental dotar de transparencia a todo el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas.

ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CADENA



Eje 2 de mecanismos de coordinación interadministrativa:

a) Principales conclusiones (hallazgos):

- Existe una fuerte tensión competencial entre los diferentes niveles de administración, siendo especialmente importante entre el Estado y las comunidades autónomas. El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que la ca-

pacidad o potestad de gasto del Estado no justifica el establecimiento de líneas de subvenciones si estas inciden en competencias propias de las comunidades autónomas. No obstante, en ocasiones, puede resultar justificada una regulación básica estatal. Por lo que respecta a la gestión de subvenciones, el Estado solo puede asumirla excepcionalmente en circunstancias muy tasadas.

- La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015 supuso una importante mejora en la regulación de las relaciones interadministrativas, que sin embargo resulta aún limitada. Esta Ley impulsó especialmente las técnicas de cooperación orgánicas. En este grupo están la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación y las comisiones territoriales de coordinación.
- El instrumento de cooperación más utilizado son los convenios de colaboración que celebran la AGE y las comunidades autónomas que, en ocasiones, se utilizan en lugar de la cooperación multilateral. Además de los convenios de colaboración, la figura del contrato-programa también ha sido muy utilizada para la cooperación entre la AGE y las comunidades autónomas.
- Los mecanismos de coordinación –principalmente conferencias sectoriales– no desempeñan el papel coordinador que normativamente tienen asignado. Por un lado, hay poca participación en la planificación estratégica, en el diseño de las políticas públicas y de los PES y por otro, no favorecen la coordinación horizontal entre comunidades autónomas ni la participación de las entidades locales. Además, hay que añadir la ausencia de un componente técnico.
- Existen carencias en el funcionamiento de estos mecanismos. Existe un importante número de conferencias sectoriales sin actividad y aquellas que están activas se reúnen una o dos veces al año.
- El funcionamiento es desigual por áreas sectoriales, el marco institucional de cooperación no dispone de procedimientos detallados y precisos de funcionamiento.
- La iniciativa corresponde a la AGE, que tiene un papel preponderante respecto a las administraciones territoriales. La AGE tiene un papel principal en la conferencia sectorial: el ministro competente por razón de la materia es su presidente y es el encargado de convocar las reuniones y de fijar el orden del día. La administración territorial tiene un papel secundario en la definición de los temas a tratar y en general en el desarrollo de la conferencia. Este mayor peso de la AGE no favorece el rol de la conferencia sectorial como foro de coordinación horizontal entre comunidades autónomas. Por otra parte, la participación de las entidades locales es muy limitada.

- En aquellas áreas en las que se reparten fondos, la mayoría de las veces el reparto carece de criterios objetivos, públicos y revisables de asignación e incluso, en muchas ocasiones, el ámbito de acción está fragmentado con tendencia a la colaboración bilateral.

Con carácter específico, se ha analizado la conferencia sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo con los siguientes hallazgos:

- El Plan Estatal de Vivienda es resultado de un proceso participativo en el que intervienen las comunidades autónomas de forma bilateral sin ser sometido a discusión conjunta en la conferencia sectorial.
- Respecto a los criterios para la distribución territorial de los fondos anualmente, se desconocen y permanecen fijos desde 1992, a pesar de la diferente evolución por comunidades autónomas de población u otras variables relacionadas con esta política pública.
- Hay una falta de debate sobre otros aspectos de la política de vivienda, más allá del reparto de fondos.

Adicionalmente, se han analizado las ayudas a empresas, aunque no hay una conferencia sectorial específica que tenga asignadas competencias en la materia. Los principales hallazgos son:

- Para este tipo de ayudas no hay una coordinación entre los diferentes agentes que conceden ayudas, unas entidades desconocen lo que realizan otras dentro de la misma línea.
- De acuerdo con la BDNS las empresas recibieron 2.620 millones de euros en subvenciones en 2017. La información ofrecida por la BDNS refleja que el 47% del importe de las subvenciones a empresas se concentran en sociedades limitadas, correspondiendo el 34% a sociedades anónimas.
- El calendario de convocatorias es creciente a lo largo del año. Se detecta una concentración de convocatorias en los meses de octubre y diciembre que registran el 41% de las realizadas en todo el año. Diciembre en particular concentra el 32% de la financiación.

b) Medidas propuestas:

Con el objeto de corregir estas carencias y mejorar los mecanismos de coordinación, la AIReF propone:

- Potenciar el sistema de conferencias sectoriales como una red de órganos especializados donde compartir y evaluar iniciativas. Ello implica definir no más de

una conferencia sectorial por política pública e integrar a las entidades locales en aquellas que traten políticas que también sean de su competencia. Así mismo, se propone establecer un modelo de gobernanza compartida y participativa, con una agenda y plan de trabajo comunes, dando publicidad a los acuerdos y a los resultados de su seguimiento.

- Este modelo más participativo y especializado requiere la creación de un secretariado técnico para cada conferencia sectorial, formado por funcionarios estatales y autonómicos, que sirva de cauce periódico de información. Estas nuevas estructuras permitirían integrar la perspectiva de los distintos niveles de administración, proveer de información técnica a la conferencia sectorial como base de las discusiones y contar con la posibilidad de participación de expertos externos. Otra de sus funciones sería la de definir con claridad mapas del dinero en el ámbito de cada conferencia sectorial que coincidirían con la política pública correspondiente.
- En tercer y último lugar, la AIReF propone la definición de criterios de reparto de los fondos según indicadores cuantificables empíricamente y susceptibles de revisión según la evidencia de los resultados. En este punto es recomendable realizar una aproximación técnica a estos indicadores llevada a cabo por el secretariado técnico, establecer criterios de resultado y de impacto en la evaluación de los fondos y automatizar el reparto según criterios objetivos, lo que además contribuiría a incrementar la transparencia de los mismos.

Eje 3 de análisis de procedimientos:

a) Principales conclusiones (hallazgos):

- El marco normativo está desactualizado. La Ley General de Subvenciones (LGS) no está alineada con las últimas reformas de la normativa de contratos y tributaria.
- La LGS no regula suficientemente otras medidas de apoyo económico de fomento distintas de las subvenciones, tales como préstamos reintegrables, avales, participaciones en capital social y otras ayudas públicas.
- Además, existen entidades y sujetos vinculados al sector público que conceden subvenciones, pero no están incluidos en la LGS.
- Hay una ausencia de desarrollo de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones. El artículo 8 de la LGS establece los principios generales que rigen el establecimiento de subvenciones públicas, pero no los desarrolla.
- La regulación de las subvenciones nominativas y de concesión directa es insuficiente. Existe cierto abuso en su utilización y falta de transparencia e insuficiente

regulación de las obligaciones que asumen los beneficiarios de estas subvenciones. Según datos de la BDNS, las subvenciones de concesión directa y nominativas representan la tercera parte de la cuantía total de las subvenciones registradas.

- Hay una excesiva carga administrativa de los procedimientos de subvención (concesión, justificación, pago y comprobación) tanto para los centros gestores como para los beneficiarios.
- Existen ciertas deficiencias en los procedimientos de control, reintegro y sancionador. Se evidencian ciertos solapamientos en los procedimientos de comprobación y control, limitaciones formales en el reintegro y una inaplicación generalizada de expedientes sancionadores.
- La Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) es una fuente muy valiosa de información, pero presenta debilidades. La información que contiene es insuficiente y carece de uniformidad, lo que genera dificultades de análisis derivadas del formato de remisión de la información, así como escasa fiabilidad de los datos económicos.

b) Medidas propuestas:

Las propuestas están orientadas a la mejora de los procedimientos que articulan las subvenciones y de sus sistemas de información.

Las medidas propuestas para la mejora de los procedimientos se centran en la revisión del marco normativo de las subvenciones para ampliar y aclarar su ámbito de aplicación y consolidar y mejorar la eficiencia de los procedimientos de concesión, control financiero, reintegro y sanciones de las subvenciones públicas.

Algunas de estas medidas podrían comportar la revisión y actualización de la Ley General de Subvenciones (LGS) y del Reglamento General de Subvenciones (RGS). Los pilares básicos de esta reforma serían:

- Ampliación de su ámbito objetivo para abarcar otro tipo de ayudas públicas (préstamos, avales, participaciones en capital social...), sin perjuicio de su regulación singularizada.
- Diferenciación del régimen de las ayudas sociales o asistenciales.
- Mejora y clarificación del ámbito subjetivo.
- Adaptación de la LGS al ámbito local.
- Desarrollo del contenido y alcance de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas.

- Mejora de la regulación de subvenciones directas y nominativas.
- Simplificación administrativa de los procedimientos de concesión, justificación, pago y comprobación.
- Reforma de los procedimientos de control, reintegro y sancionador.

En lo que respecta a los sistemas de información, las medidas propuestas en la BDNS se realizan en el entendimiento de que esta debería ser objeto de un nuevo impulso para que contenga toda la información relativa a cada una de las fases del proceso subvencional, garantizándose su integridad mediante las modificaciones normativas pertinentes. En este sentido, la IGAE, como responsable de la BDNS, debe profundizar en la oferta de servicios en torno a la explotación de su información como vía para fomentar la colaboración con otras administraciones. Además, como parte del sistema integrado de información e indicadores referido en el Eje 1, se debe garantizar la capacidad de explotación analítica de los datos que contiene la BDNS. Para ello, debe potenciarse la integridad y la trazabilidad de los datos reforzándose así la transparencia de las políticas públicas en materia de subvenciones. Para implementar estas propuestas es necesario desarrollar las capacidades técnicas que permitan la explotación analítica de la BDNS.

A modo de conclusión, hay que señalar que las propuestas de la AIReF en este proyecto parten de una visión global e integradora de los problemas detectados y se encuentran, por lo tanto, interrelacionadas entre sí. Además, se trata de propuestas ambiciosas por definición, cuya implementación no está exenta de dificultades. Mientras que algunas propuestas son de aplicación inmediata, otras requieren un proceso largo que implica cambios normativos, institucionales e incluso culturales. En este sentido, cobra especial relevancia que las administraciones tracen una hoja de ruta claramente definida para su implementación que cuente con el respaldo de un fuerte y amplio compromiso político. La magnitud de la tarea no debe ser impedimento para abordar estas reformas, sino un estímulo para empezar cuanto antes con las medidas más sencillas, pero con la vista puesta en el resultado final que se quiere obtener.

2

INFORME DE LA EVALUACIÓN

2.1. Introducción

2.1.1. Ámbito y estructura del estudio

La AIREF evalúa la estrategia y procedimiento del gasto en subvenciones como uno de los aspectos a valorar dentro del encargo recibido del Gobierno de realizar una revisión del gasto público. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de junio de 2017 materializó el encargo recogido en la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 que estructuraba en dos fases el proceso de revisión del gasto. La primera fase, que es la que se ha desarrollado a lo largo de 2018, cubre las subvenciones y ayudas públicas de las distintas administraciones públicas, diferenciando siete proyectos cuyas conclusiones se presentan en el primer cuatrimestre de 2019.

La revisión del gasto público en subvenciones se ha realizado atendiendo a un concepto amplio de subvención. La AIREF ha optado por una definición amplia de acuerdo con el criterio central de salida de fondos públicos sin contraprestación directa. Esta delimitación del ámbito de evaluación ha permitido analizar gastos con impacto significativo en las cuentas públicas, a pesar de no estar incluidos en el ámbito de aplicación estricto de la Ley General de Subvenciones (LGS) y no tener la calificación de subvención a efectos de la elaboración de las cuentas nacionales.

En este estudio se presentan los resultados del primero de los proyectos del Spending Review que se ha centrado en la revisión de la estrategia y procedimientos de subvenciones de acuerdo con el ámbito definido por la LGS. La LGS define el ámbito objetivo del presente proyecto sobre la revisión de la estrategia y el procedimiento del gasto en subvenciones, en la medida en que constituye el marco normativo procedimental y regula cuestiones clave de la evaluación como los planes estratégicos de subvenciones (PES), o la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

El ámbito subjetivo de este proyecto se centra principalmente en la AGE, pero ha contado con la participación de las comunidades autónomas y las corporaciones locales de mayor tamaño. La AIReF ha contado con la colaboración del Ministerio de Hacienda, en especial la IGAE, y también del resto de ministerios y administraciones públicas españolas. En este sentido, han participado las 17 comunidades autónomas y se ha solicitado la colaboración de las 21 grandes corporaciones locales que la AIReF evalúa individualmente en sus informes y que comprende los 16 ayuntamientos de más de 250.000 habitantes y las 5 diputaciones, cabildos o consejos insulares de mayor presupuesto no financiero. Las entidades consultadas que han contribuido mediante la aportación de documentación y respuesta de cuestionarios han sido las corporaciones locales de Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Valencia y Zaragoza, las Diputaciones de Barcelona, Sevilla y Valencia, y el Cabildo Insular de Tenerife. La colaboración de todas las administraciones se considera fundamental dado el elevado grado de descentralización del gasto que existe en España.

El presente documento se estructura en dos apartados, uno con las conclusiones y hallazgos de la evaluación y otro con las medidas propuestas por la AIReF. Como resultado de la revisión del gasto público en subvenciones en los aspectos de su planificación estratégica y de procedimiento, se ha obtenido un conjunto de conclusiones y hallazgos que han dado lugar a que la AIReF realice unas propuestas para mejorar las carencias puestas de manifiesto y para contribuir a la eficacia y eficiencia del gasto público, dentro del procedimiento del *Spending Review* encargado al Gobierno en 2018.

Estos apartados se dividen a su vez en tres subapartados que analizan los tres ejes en los que se ha centrado la AIReF, cada uno de los cuales persigue unos objetivos definidos. Los ejes de este proyecto y los objetivos perseguidos en cada uno de ellos son los siguientes:

- **Eje 1. Evaluación de la planificación estratégica²:**

Se trata de valorar si existe una planificación estratégica de las políticas públicas por sector, pertinente, coherente y consistente con la planificación presupuestaria, que facilite la programación de subvenciones. El objetivo es contribuir a la organización estratégica de las subvenciones e incrementar el impacto de las políticas públicas. Para ello, se han analizado los planes estratégicos de subvenciones y su vinculación y coherencia con la programación presupuestaria y con los planes sectoriales.

² A nivel de la AGE se ha tomado como referencia la organización de los ministerios correspondientes a la legislatura XII.

- **Eje 2. Evaluación de los mecanismos de coordinación interadministrativa:**

En este eje se analiza si los mecanismos de coordinación existentes en la gestión de subvenciones son eficaces y evitan solapamientos. El objetivo de este análisis es proponer mejoras en las estructuras y normas de coordinación, orientadas a evitar estos solapamientos y duplicidades. Para ello, se han analizado las conferencias sectoriales y otros mecanismos de coordinación, y se ha realizado un *mapa del dinero* de las líneas de subvenciones³ dirigidas a empresas y las destinadas a vivienda, sectores ambos no incluidos en otros bloques del análisis del gasto público acometido por la AIReF en el *Spending Review* de 2018.

- **Eje 3. Evaluación de los procedimientos:**

En este eje se hace un diagnóstico de los procedimientos y sistemas para la gestión, control y evaluación de las subvenciones, en cuanto a si son adecuados o presentan deficiencias de especial relevancia. El objetivo final es proponer mejoras que favorezcan la gestión y evaluación de las subvenciones, en términos de eficiencia de los procedimientos, adecuación normativa, transparencia y control. Para ello, se ha analizado el procedimiento de gestión, control y evaluación de subvenciones públicas teniendo en cuenta las actuaciones de control realizadas por el órgano gestor, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el Tribunal de Cuentas, y las conclusiones que arroja la explotación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

2.1.2. Normativa de subvenciones

La Ley General de Subvenciones y su reglamento de desarrollo son las principales referencias normativas en materia de subvenciones públicas. La Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), junto con el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento (RGS), son las principales referencias normativas para analizar el sistema de concesión de subvenciones públicas en España a efectos de la revisión estratégica y procedimental, objeto del presente proyecto. Este marco general estatal se ha complementado con el análisis de la normativa autonómica en aquellos ámbitos en los que existe una regulación singular. Adicionalmente se han analizado pronunciamientos jurisprudenciales relevantes en esta materia, informes de la IGAE y del Tribunal de Cuentas, así como disposiciones sectoriales representativas (planes estratégicos, bases reguladoras y convocatorias).

³ Mapa del dinero de las líneas de subvenciones se refiere a un análisis descriptivo de los flujos financieros asociados a las subvenciones.

La LGS opta por un concepto estricto de subvención y un ámbito subjetivo esencialmente administrativo. El ámbito objetivo de la LGS es limitado, al referirse a un concepto estricto que deja al margen muchas otras ayudas públicas relevantes como préstamos, avales o participaciones en el capital social que, sin embargo, sí tienen que ser reportadas a la BDNS. Además, la LGS se aplica íntegramente a las subvenciones concedidas por determinados entes públicos administrativos, pero es limitada su aplicación respecto de la actividad *subvencional* que ejercen fundaciones, institutos, agencias o empresas públicas, entre otros. Por otra parte, aunque la LGS es normativa básica en muchas de sus partes para todas las administraciones públicas (aspecto este muy cuestionado por las comunidades autónomas), no se adecúa correctamente a la actividad *subvencional* de las entidades locales menores.

Esta normativa ha sido puntualmente reformada desde su aprobación y actualmente se encuentra pendiente de actualización. La LGS se elaboró en el año 2003 tomando como referencia la normativa tributaria y de contratación pública vigente en aquel momento. Estas normas han ido cambiando y se han iniciado acciones orientadas a esta actualización tanto por parte de la IGAE (que elaboró un anteproyecto de reforma integral de la LGS en 2014 y ha promovido las últimas reformas de la LGS), como del Tribunal de Cuentas, que incluyó en su Plan de Fiscalización de 2018 una moción para actualizar la LGS.

Desde una perspectiva material, referida al ámbito subvencionado, se trata de una normativa de aplicación parcial. Esta norma debe complementarse con una heterogénea y dispersa normativa sectorial (incentivos regionales, cooperación internacional, becas, ayudas sociales, planes de empleo, subvenciones electorales, subvenciones cofinanciadas con fondos europeos, etc.) que, en muchas ocasiones, particulariza aspectos relevantes de la LGS como los requisitos para ser beneficiario, la forma y plazos de justificación, los gastos subvencionables o la subcontratación.

Además de las normas citadas, para el documento que se presenta resulta relevante tener en cuenta la siguiente normativa:

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Respectivas Leyes de subvenciones autonómicas u otra normativa general autonómica sobre subvenciones, como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Reglamentos de las conferencias sectoriales afectadas.
- Resoluciones de la Intervención General de la Administración del Estado por las que se aprueban los planes de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas disponibles desde 2016.

2.1.3. Volumen de las subvenciones en España

Como instrumento de intervención en la economía de mercado, la subvención constituye la principal categoría de ayudas públicas. Entre los instrumentos de intervención en la economía de mercado alternativos a la subvención se encuentran las participaciones en el capital, las garantías, el crédito blando, el diferimiento fiscal o las exenciones fiscales. Según el *Informe de Ayudas Públicas* de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de 2018 referido a 2016, las subvenciones han supuesto hasta un 84%⁴ del peso total de estos instrumentos, un 20% superior respecto a la media de los países de la Unión Europea.

Actualmente, no es posible determinar el volumen de gasto total en subvenciones públicas en España dado que no hay una única fuente ni existe un concepto único de subvención. La determinación del volumen de gasto total en subvenciones se ve condicionada:

- **Por un lado, por la falta de una única fuente a la que acudir.** Conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, la potestad de establecer y conceder subvenciones no es en sí misma una competencia autónoma que pueda ejercer libremente cada administración⁵, por lo que es necesario analizar las subvenciones dentro del respectivo ámbito material de competencias de cada nivel de Administración. Además, en el caso del Estado, la potestad subvencionadora es heterogénea: en unos casos se ejerce plenamente y en otros únicamente se asumen competencias básicas de regulación transfiriendo los fondos a otras administraciones para su ejecución.

⁴ Según datos de la CNMC del Marcador de ayudas CE 2018. No incluye sector ferroviario ni sector financiero.

⁵ Existe más de un centenar de sentencias al respecto en distintos ámbitos subvencionados y entre las que destaca la STC 13/1992, de 6 de febrero.

- **Por otro lado, por la inexistencia de un concepto único de subvención.** El volumen del gasto en subvenciones varía según la definición de subvención, dependiendo de cuál sea la perspectiva y fuente utilizada:
 - Desde una perspectiva económica, el Manual de Contabilidad Nacional de *European System of Accounts (ESA) 2010* considera subvención a los pagos corrientes sin contrapartida que efectúan los gobiernos o las instituciones de la UE a los productores residentes, pudiendo diferenciarse las subvenciones a los productores de las dirigidas a los productos. En términos de contabilidad nacional, las subvenciones alcanzaron 12.000 millones de euros en 2017⁶.
 - Desde una perspectiva jurídica, la LGS define la subvención como “toda disposición dineraria realizada por las administraciones públicas a favor de personas públicas o privadas” que cumpla con unos criterios concretos⁷. Este concepto legal excluye un número de supuestos que lo convierten en más restrictivo que el tenido en cuenta por ESA, como, por ejemplo, la subvención que cubre el déficit de tarifa eléctrica o las bonificaciones de fomento al empleo que se consideran subvención a efectos de contabilidad nacional, pero no a efectos de la LGS. Atendiendo a esta perspectiva jurídica, no es posible la cuantificación del volumen de las subvenciones.
 - En el ámbito presupuestario, no es posible establecer una equivalencia ni con la perspectiva jurídica ni con la económica. Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) no recogen específicamente en ninguna partida de su estructura económica aquellas destinadas a subvenciones, que se diseminan en diversos artículos y conceptos dentro de los Capítulos IV y VII de los PGE (Transferencias corrientes y de capital, respectivamente). No obstante, las subvenciones nominativas deben aparecer identificadas por destinatario individualizado. En una aproximación realizada para los PGE 2017 el importe equivaldría a 4.500 millones de euros.

6 Por subsectores, la administración que más subvenciones concede es la AGE, con un importe de 5.536 M€, siguiéndole las comunidades autónomas, cuyas subvenciones ascienden a 3.018 M€, y los fondos de la Seguridad Social con 2.179 M€. La administración local, salvo los grandes municipios, es la que menos subvenciones recoge, un total aproximado de 1.355 M€ en 2017.

7 Requisitos: “a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios, b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido, c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Si realizamos una aproximación al volumen de subvenciones a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) se concedieron 14.300 millones de euros⁸ en 2017. Esta cifra corresponde a las convocatorias registradas en ese ejercicio, que fueron concedidas en 2017 o 2018. Por subsectores, destacan las comunidades autónomas con un importe de concesión de subvenciones de 9.700 millones de euros. Este importe es muy superior a la concesión de subvenciones realizada por la AGE, que no llega a 3.000 millones y la de las corporaciones locales, que asciende a 1.600 millones. No obstante, los datos extraídos de la BDNS están sometidos a importantes limitaciones que se analizan más adelante.

Los planes estratégicos de subvenciones (PES) no sirven como fuente alternativa de cuantificación de subvenciones públicas. Los planes estratégicos no incluyen todas las líneas de subvención y de las líneas de subvención recogidas, no todas señalan el importe a convocar. Además, los importes que vienen recogidos no son anualizados, sino que se refieren al periodo completo de la convocatoria que puede ser de varios años; constituyen previsiones en lugar del coste finalmente convocado o concedido; y son una fuente de información parcial, ya que no se dispone de los PES de todas las administraciones públicas.

2.2. Planificación estratégica

2.2.1. Utilidad de los planes estratégicos de subvenciones como herramienta de planificación estratégica

La reciente elaboración de los PES dificulta su valoración como herramienta de planificación estratégica. Hasta hace poco las administraciones públicas no contaban con los PES, cuya elaboración es exigida en el artículo 8 de la LGS. En el ámbito de la AGE, no empiezan a elaborarse PES hasta el ejercicio 2017. En ese ejercicio, tan solo cuatro ministerios contaban con PES⁹, si bien, en el 2018 ya se aprecia una mejora general y excepto dos ministerios (el de Justicia y el de Energía, Turismo y Agenda Digital), todos los demás ya lo habían elaborado¹⁰. En el ámbito territorial, la mayor parte de las comunidades autónomas contaban con PES entre 2016 y 2017. En el caso de las corporaciones locales, depende del tamaño del municipio, pero los más grandes publican sus PES desde hace varios años (desde 2013 en algún caso).

Sin embargo, se identifican deficiencias en los PES que hacen que su valor como herramienta de planificación estratégica sea casi nulo. Los PES actualmente no son

⁸ Figuran en la BDNS como *Importe Concesiones 17/18 común con Convocatorias 2017*.

⁹ De acuerdo con el informe de la IGAE del 2018 *Planificación Estratégica de Subvenciones en el Sector Público Estatal*.

¹⁰ El último PES aprobado fue del Ministerio de Justicia, el día 26 de diciembre de 2018.

completos, no crean derechos ni obligaciones y tampoco vinculan al propio órgano gestor, que puede supeditar las líneas de subvenciones incluidas en el PES a las disponibilidades presupuestarias. En general, se configuran como una compilación de las líneas de subvención existentes.

No existe un procedimiento de elaboración de los PES regulado y homogéneo. Aunque los PES se realizan en cumplimiento de la normativa general aplicable (artículo 8 LGS), no se ha desarrollado una regulación específica común y detallada de su contenido mínimo y de los procedimientos de elaboración, ejecución y evaluación, más allá de la regulación somera de los artículos 10 y siguientes del RGS para el sector público estatal. A nivel de la AGE ningún ministerio ha desarrollado normas internas de elaboración, mientras que entre las comunidades autónomas y entidades locales sí aparecen referencias a normas que regulan la elaboración y contenido de los PES¹¹. Por otra parte, los detalles del proceso de elaboración de los PES tampoco están recogidos en una guía de recomendaciones, aunque en el momento de realización de este estudio la IGAE tiene previsto aprobarla.

La estructura, contenido y duración de los PES es heterogéneo incluso dentro de cada nivel de administración. Se ha observado que algunos PES organizan sus objetivos estratégicos según ámbitos o líneas de subvenciones mientras que otros directamente incorporan los objetivos estratégicos sin especificar el ámbito. En general, los PES no vinculan las líneas de subvención con los objetivos definidos en el propio plan. Así mismo, el período de duración y aplicación de los PES es heterogéneo, tanto entre niveles de administración como dentro del mismo nivel de administración. En las comunidades autónomas existe variabilidad, que oscila entre dos y tres años, tanto a nivel de comunidad como de consejerías de una misma comunidad autónoma. También se observa esta heterogeneidad en el periodo de vigencia en el caso de las corporaciones locales¹², de modo que algunas publican el PES anualmente, otras en periodos bianuales y otras en periodos trienales. Sin embargo, en la AGE, desde que se ha generalizado el cumplimiento de esta obligación ha habido homogeneidad en el período de duración y aplicación entre todos los ministerios que han realizado al menos un PES.

La definición de indicadores observada en los PES es claramente deficitaria. En la mayoría de las ocasiones estos se limitan a indicadores de ejecución presupuestaria o de procedimiento (número de convocatorias, de solicitantes, de beneficiarios, de congresos, de publicaciones...), pero no se incluyen indicadores que permitan medir la consecución de objetivos, probablemente porque estos tampoco aparecen de-

11 Es el caso de Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón (algunas consejerías), Illes Balears y Navarra. A nivel local, de entre las entidades locales analizadas en el ámbito de este estudio solamente Valladolid, Zaragoza y Tenerife hacen referencia a normativa interna.

12 Algunas corporaciones locales, como el Ayuntamiento de Murcia no tienen PES.

finidos con claridad sino en términos muy imprecisos¹³. Tampoco existen indicadores de costes de cada línea de subvención que, de existir, permitirían reducir los costes de implantación de la línea de subvenciones y aligerar el procedimiento de concesión sin merma de la objetividad, concurrencia o transparencia en aquellos casos en los que se despliegan operativamente bases reguladoras, convocatoria y concesión de subvenciones que únicamente van destinadas a un número muy limitado (incluso uno) de beneficiarios o resultan prolijas y complejas según el perfil de los beneficiarios.

No existe un sistema (órganos, procedimientos y metodologías) de seguimiento y evaluación ex post de los PES ni todas las administraciones públicas lo realizan. La evaluación, seguimiento y fiscalización de los PES conforme a la LGS se reparte entre el propio órgano gestor o departamento ministerial (artículos 14 y 15 RGS) y la IGAE (disposición adicional 17ª LGS) y debe documentarse en sendos informes de seguimiento y de evaluación. Sin embargo, no existen normas de evaluación ni contenido mínimo de los informes de evaluación de los PES. Tampoco todas las administraciones públicas realizan el seguimiento y evaluación de los PES. La mayor parte de los ministerios no realizan informes de seguimiento ni actualizaciones de los PES, si bien hay que tener en cuenta que los PES de algunos ministerios¹⁴ cubren períodos cercanos a la fecha de este estudio, por lo que aún no existe evidencia. A nivel de comunidades autónomas se observa un esfuerzo mayor en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados en los PES, lo que podría deberse a que tienen mayor experiencia en su elaboración¹⁵. Además, algunas de las comunidades autónomas sí realizan informes de seguimiento¹⁶.

No todos los PES cumplen la normativa en materia de publicidad. No todos los PES han sido publicados, a pesar de que el artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, obligaría a ello. En los casos en que sí hay publicación, no hay homogeneidad en cuanto al portal de publicación, de manera que hay PES publicados en diarios oficiales, en portales de transparencia y otros publicados en el portal de los distintos ministerios o comunidades autónomas.

13 Es esta una conclusión compartida con IGAE, que en su informe de 2018 *Planificación Estratégica de Subvenciones en el Sector Público Estatal* destaca que en los PES hay una ausencia generalizada de la cuantificación de los resultados esperados, tanto a nivel de objetivos estratégicos como de objetivos operativos o de líneas de subvenciones y que, a pesar del incremento en la incorporación de indicadores, todavía predominan aquellos de naturaleza presupuestaria y de gestión, obviando los indicadores de resultados (que permitirían una mejor información y el análisis de impacto de las medidas establecidas).

14 Los ministerios de Hacienda, de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y de Defensa.

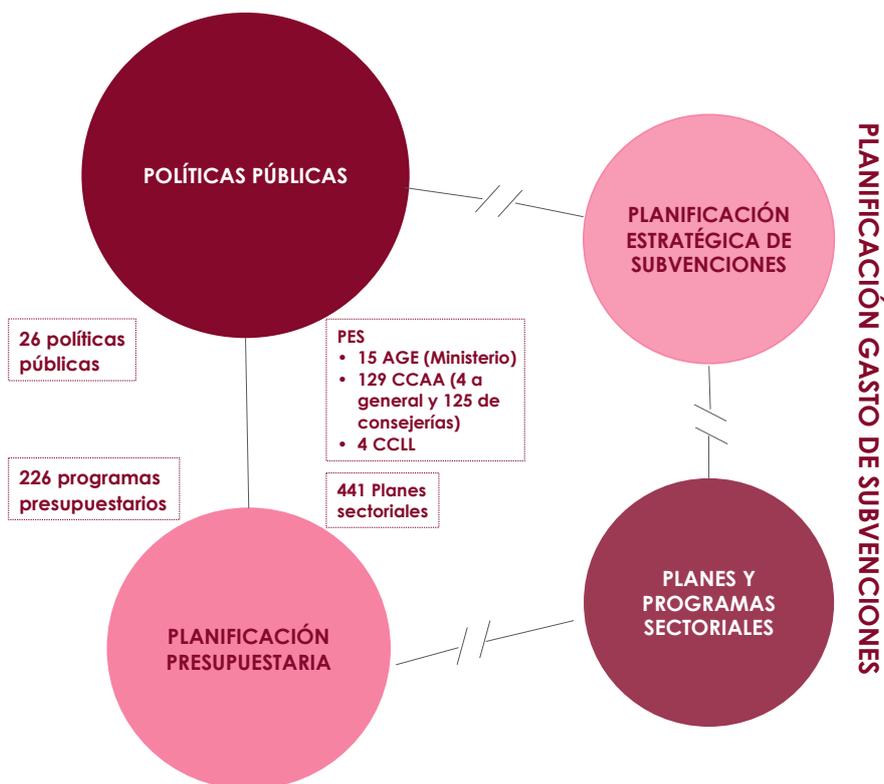
15 Los casos de Murcia, Navarra y Cataluña son representativos en este sentido: Murcia incorpora en su elaboración indicadores de seguimiento objetivos y medibles en detalle, Navarra tiene definida una guía para la formulación de objetivos e indicadores del PES (publicada en noviembre de 2018) y Cataluña ha realizado seguimiento de sus PES considerando su coherencia como instrumento con los objetivos estratégicos y operativos definidos.

16 Este es el caso de Castilla La-Mancha, Asturias, Comunitat Valenciana, Canarias, La Rioja, Murcia, y Cataluña. En este último caso, Cataluña realiza un control y seguimiento integral de los PES y de su contribución a la consecución de los objetivos de las políticas públicas.

2.2.2. Vinculación de planes sectoriales, programas presupuestarios y PES

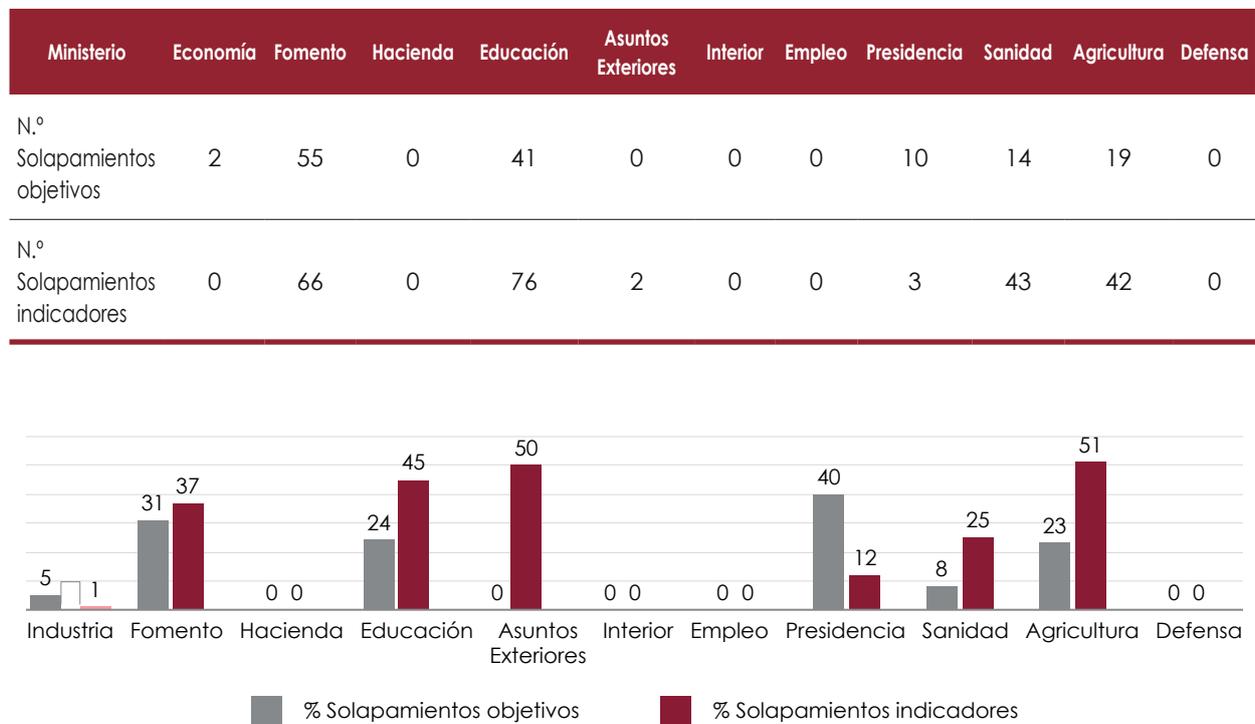
Actualmente, la estructura de la programación del gasto público del Estado se compone de **26 políticas públicas, 441 planes sectoriales, 226 programas presupuestarios y los correspondientes PES**. La vertebración de la actividad pública se lleva a cabo a través de las políticas públicas recogidas en la clasificación de los PGE. Los planes y programas sectoriales contienen la planificación de ámbitos sectoriales concretos, para los que se identifican objetivos, directrices y actuaciones. Existe una amplia heterogeneidad en la concepción y ámbito objetivo y subjetivo de estos planes, que pueden abarcar desde una política pública en su conjunto (como, por ejemplo, el Plan estatal de I+D+i o el Plan Estatal de Vivienda) a un plan de acción sobre una cuestión específica (por ejemplo, el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta). Los programas presupuestarios se conciben según la Ley General Presupuestaria (artículo 35) como “conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos” y tienen una vigencia plurianual. Los “programas de gasto” son la concreción anual de dichos programas presupuestarios, sin embargo, en la práctica no se realiza este ejercicio de planificación a medio plazo.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL ESTADO



La planificación estratégica de subvenciones se realiza según la estructura orgánica y no según las políticas públicas, lo que conlleva disfunciones. Esta planificación atendiendo a un criterio orgánico genera en ocasiones un solapamiento de objetivos e indicadores. Los solapamientos se han detectado sobre todo en el Ministerio de Fomento y en el de Educación, Cultura y Deporte. Por el contrario, destacan el Ministerio de Hacienda, el de Interior, el de Empleo y Seguridad Social y el de Defensa como ejemplos de ausencia de solapamientos de objetivos e indicadores en el perímetro analizado.

GRÁFICO 2. SOLAPAMIENTO DE OBJETIVOS E INDICADORES DE LAS LÍNEAS DE SUBVENCIÓN DE LOS MINISTERIOS



No existe una alineación entre los PES, las políticas públicas, los planes sectoriales que definen las políticas públicas y los programas presupuestarios. Esta falta de coherencia entre los cuatro vértices principales de la planificación de las políticas públicas hace imposible una trazabilidad entre todos los niveles de planificación estratégica, que propicia una falta de visibilidad de las posibles interferencias o solapamientos entre políticas.

1. Los PES no se encuentran alineados con las políticas públicas: Las políticas públicas recogidas en la clasificación de los PGE deberían estar alineadas y vin-

culadas con los planes sectoriales de su respectivo ámbito y con las diferentes herramientas de intervención, entre otras, las subvenciones.

2. Se aprecia cierta incoherencia entre los PES y los respectivos planes y programas sectoriales: Comparando los objetivos estratégicos de los 61 planes y programas sectoriales seleccionados¹⁷ con los 78 objetivos fijados en los PES correspondientes, se ha detectado un 59% de relaciones positivas¹⁸, un 26% de relaciones negativas y el 15% restante de relaciones por determinar¹⁹. Por ejemplo, existiría una relación positiva entre el Plan del Ministerio de Fomento y su PES 2018-2021, en los que tres de sus objetivos coinciden²⁰.

Por el contrario, un ejemplo de relación negativa es la que hay entre el Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con su PES 2017-2019, dado que no existe coherencia cuando se compara el objetivo del PES 2017-2019, que es “Mejorar los procedimientos de gestión de subvenciones en el conjunto del departamento”, con el objetivo del plan sectorial, que es “Promover y realizar campañas de sensibilización sobre la gravedad y extensión de la siniestralidad laboral actual y disminuirla a través de la prevención de riesgos laborales”.

17 De un total de 441 planes y programas sectoriales localizados en las páginas webs ministeriales, se ha seleccionado un total de 61, en los que su período de vigencia es igual o similar al de los PES respectivos. Estos programas sectoriales se reparten entre 9 ministerios, a excepción del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, y del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

18 Una relación positiva se establece cuando se aprecia coherencia entre los objetivos del PES y del programa sectorial, mientras que una relación negativa indica que no existe dicha alineación. Una relación por determinar indica que no se puede establecer fiablemente si existe o no esa coherencia.

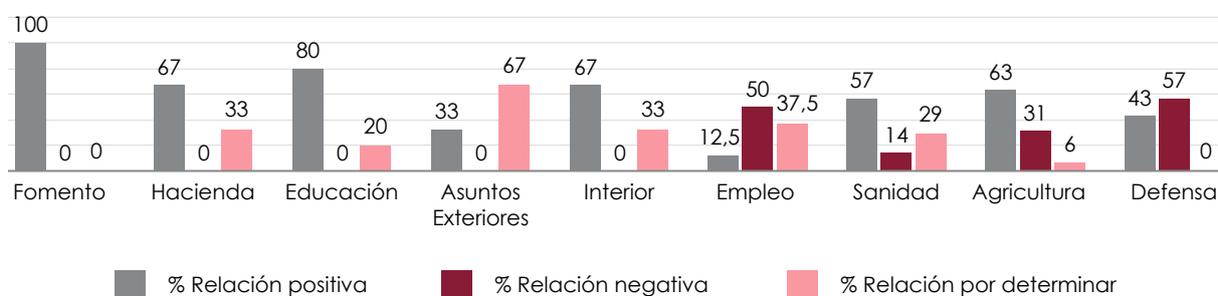
19 Estos porcentajes representan una media ponderada de las relaciones con el PES, teniendo en cuenta que el número de planes sectoriales varía considerablemente entre ministerios. Por tanto, una relación positiva del 67% en Hacienda, con 3 planes sectoriales, no se puede equiparar al 63% de relaciones positivas en Agricultura, cuando este Ministerio tiene 16 planes sectoriales.

20 El Plan del Ministerio de Fomento enuncia así estos tres objetivos de los cuatro: i) Situar las infraestructuras, el transporte y el sector de la vivienda al servicio del crecimiento económico y la creación de empleo; ii) Garantizar la cohesión territorial y el equilibrio entre todas las comunidades autónomas; iii) Mejorar la eficiencia en la planificación y la gestión de infraestructuras y transportes y de la política de vivienda.

Por su parte, el PES 2018-2021, con cinco objetivos estratégicos, los enuncia así: i) fomentar un sistema de transporte orientado a mejorar la movilidad de los ciudadanos y la competitividad de nuestra economía; ii) potenciar la creación y el uso de una red de infraestructuras moderna y eficiente al servicio de los ciudadanos, especialmente orientada al fomento de la cohesión territorial y social de España; iii) procurar una política de vivienda orientada a garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a las personas que más lo necesiten, al tiempo que se contribuye a la consolidación de un desarrollo económico sostenible; y iv) apoyar, entre otros aspectos, la formación de los profesionales y la investigación en los ámbitos de competencia del Ministerio.

GRÁFICO 3. COHERENCIA DE LOS OBJETIVOS DE LOS PES RESPECTO A LOS PLANES Y PROGRAMAS SECTORIALES

Ministerio(*)	Industria	Fomento	Hacienda	Educación	Asuntos Exteriores	Interior	Empleo	Presidencia	Sanidad	Agricultura	Defensa	TOTAL
N.º planes sectoriales	–	9	3	5	3	3	8	–	7	16	7	61
N.º objetivos PES	24	5	5	7	4	5	3	9	3	9	4	78
Media ponderada	% Relación positiva: 59% (61)				% Relación negativa: 23% (61)				% Relación por determinar: 18% (61)			

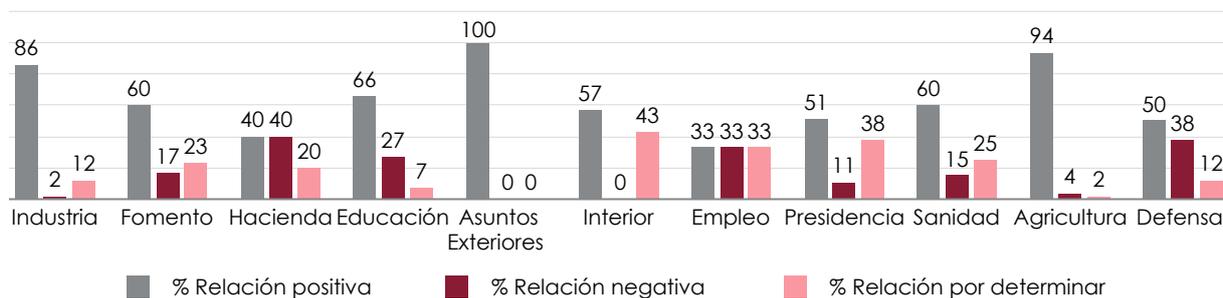


3. Existe una vinculación limitada entre los PES y los programas presupuestarios del Estado: El artículo 12 del RGS establece que los objetivos estratégicos recogidos en los PES deben "estar vinculados con los diferentes objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios". Sin embargo, no hay una equivalencia e interrelación completas entre los programas presupuestarios y las líneas de subvenciones que constituyen el contenido de los PES, tanto por la falta de coherencia de objetivos e indicadores como por el número de programas y planes. Además, en la medida en que no se elaboran escenarios presupuestarios de medio plazo no es posible analizar su correlación con los PES.

- **Falta de coherencia con los objetivos:** solo en un 65% de los casos existe una relación positiva entre los objetivos de los PES y los de los programas presupuestarios. Por ejemplo, en el Ministerio de Defensa se observa una falta de coherencia entre la línea de subvención Premios Defensa y el PES 2018-2020. Así, mientras que el objetivo que aparece en el PES es la "defensa de la acción exterior del Estado, al objeto de alcanzar y preservar los intereses estratégicos españoles", el objetivo de la línea de subvención a efectos presupuestarios es "acercar a la sociedad española los temas relacionados con la seguridad y la contribución de la defensa a la paz, la historia militar y otras áreas que conforman la cultura de defensa, y recompensar por tanto a las personas y entidades que se hayan destacado, en su trayectoria profesional, por su especial contribución a la difusión de la cultura de defensa y la imagen de las Fuerzas Armadas".

GRÁFICO 4. VINCULACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LOS PES Y DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

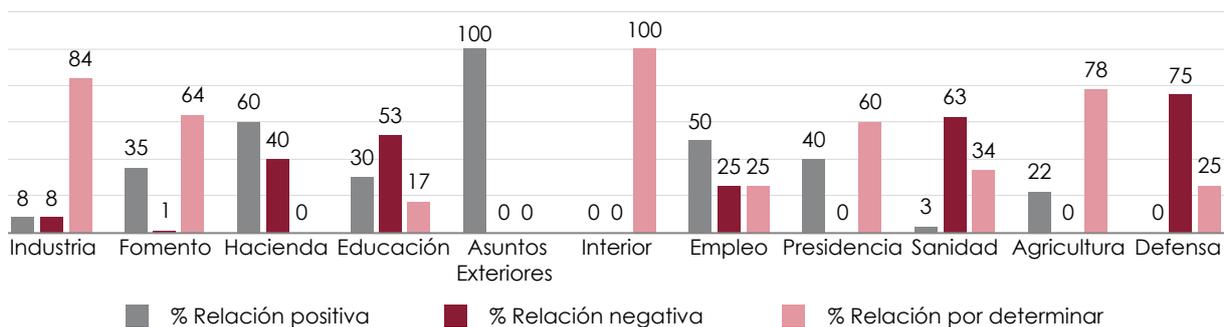
Ministerio	Industria	Fomento	Hacienda	Educación	Asuntos Exteriores	Interior	Empleo	Presidencia	Sanidad	Agricultura	Defensa	TOTA %L
N.º Relaciones positivas	36	68	2	118	5	4	1	20	112	51	8	425 (65%)
N.º Relaciones negativas	1	19	2	48	0	0	1	4	28	2	6	111 (17%)
N.º Relaciones por determinar	5	26	1	13	0	3	1	15	47	1	2	114 (18%)
TOTAL	42	113	5	179	5	7	3	39	187	54	16	650



- Falta de coherencia de los indicadores:** no se aprecia una vinculación entre los indicadores de las líneas de subvención de los PES y de los programas presupuestarios, ya que tan solo un 21% de las relaciones son positivas. Los casos donde predominan las relaciones positivas son en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el de Hacienda y Función Pública y el de Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, en términos generales son mayoritarias las relaciones negativas, como, por ejemplo, en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, donde para la línea de subvención de becas especializadas en áreas y materias educativas, los indicadores sobre la formación no coinciden con los indicadores generales del PES.

GRÁFICO 5. VINCULACIÓN DE LOS INDICADORES DE LOS PES Y LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Ministerio	Industria	Fomento	Hacienda	Educación	Asuntos Exteriores	Interior	Empleo	Presidencia	Sanidad	Agricultura	Defensa	TOTA %L
N.º Relaciones positivas	3	24	3	53	5	0	2	16	10	20	0	136 (21%)
N.º Relaciones negativas	3	1	2	94	0	0	1	0	115	0	12	228 (36%)
N.º Relaciones por determinar	33	43	0	32	0	6	1	24	62	71	4	276 (43%)
TOTAL	39	68	5	179	5	6	4	40	187	91	16	640



- **Además, en la AGE no se elaboran los escenarios presupuestarios de medio plazo previstos en la Ley General Presupuestaria²¹.** Este hecho introduce un factor de incoherencia adicional, de carácter temporal, de los programas presupuestarios actuales con los PES.

Por lo que respecta a la planificación estratégica de las subvenciones mediante PES, se detecta una gran dispersión de estos en cada nivel de la Administración. A nivel de la AGE existen 15 PES realizados por un total de 12 ministerios (3 de los ministerios han realizado 2 PES). A nivel de CC.AA y consejerías existe un total de 129 PES, de los cuales 4 han sido desarrollados a nivel global de las comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña, Illes Balears, Murcia y Navarra. A nivel de corporaciones lo-

²¹ Una relación positiva se establece cuando se aprecia coherencia entre los objetivos del PES y del programa sectorial, mientras que una relación negativa indica que no existe dicha alineación. Una relación por determinar indica que no se puede establecer fiablemente si existe o no esa coherencia.

cales se han recibido un total de 8 PES de las 13 entidades que han sido consultadas. Adicionalmente, el análisis de los expertos apunta a que la necesidad de planificación estratégica para municipios pequeños se percibe como desproporcionada y se realiza como un formalismo en cumplimiento de la normativa.

No existen responsables claramente definidos para la elaboración de la planificación estratégica. En el análisis se detecta falta liderazgo y responsabilidad en el diseño e implementación de los PES como instrumento al servicio de las políticas públicas debido, en parte, a los cambios de estructura orgánica de la administración que provocan, en ocasiones, la no identificación del responsable.

No hay indicadores en muchas de las líneas de subvención que componen los planes estratégicos de los diferentes niveles de la Administración, y cuando existen son de ejecución y no de resultado o impacto. A nivel de la AGE, de las 1.396 líneas de subvención incluidas en los 12 PES analizados (exceptuando el del Ministerio de Justicia) hay un total de 496 líneas sin indicador, lo que supone el 36% de la totalidad. Destaca el Ministerio de Fomento, que si bien incorpora indicadores en la práctica totalidad de sus líneas de subvención²², estos no son de resultado o de impacto, sino que son de ejecución (cumplimiento de fechas, controles de documentación exigidas, certificación justificativa del cumplimiento de los requisitos, entre otros). Las comunidades autónomas y las corporaciones locales, en general, tampoco incorporan indicadores. Cabe concluir que, con carácter general y en línea con la valoración del Tribunal de Cuentas²³, los gestores de las oficinas presupuestarias y la Dirección General de Presupuestos no realizan un seguimiento adecuado del cumplimiento de los principios de eficacia en la consecución de objetivos y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos de los programas presupuestario (artículo 69.1 de la LGP).

La planificación estratégica de subvenciones no está debidamente coordinada con otras planificaciones estratégicas relevantes desde una perspectiva general. No se observa coordinación con el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas remitidos a la Comisión Europea, y tampoco con el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 que establece las prioridades de actuación y las disposiciones para utilizar los fondos estructurales y de inversión europeos en vigor. En líneas generales, se detecta una falta de coherencia entre las acciones a subvencionar solicitadas por nuestro país para acceder a la financiación europea y las necesidades definidas internamente en la planificación estratégica nacional. Esto ocurre en ámbitos como el de las ayudas a pymes, en el que se observa una falta de alineación entre el programa operativo *Iniciativa pyme* y los diferentes programas de subvenciones gestio-

²² El Ministerio de Fomento cuenta como 264 líneas de subvención, y solo 4 de ellas no cuentan con indicadores.

²³ Informe de fiscalización del sistema de seguimiento de programas en el área de la Administración Económica del Estado realizado por Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 2017 (nº 1.229).

nados por la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. Los Fondos Estructurales y de Inversión europeos también condicionan la planificación nacional de las políticas públicas, cuyos objetivos justifican la cofinanciación de acciones subvencionables con estos fondos²⁴. Sin embargo, constituye otra parcela de planificación estratégica de la acción pública que no está debidamente coordinada con la planificación sectorial, la programación presupuestaria y la planificación estratégica de subvenciones.

2.3. Mecanismos de cooperación interadministrativa en el establecimiento y gestión de subvenciones

2.3.1. Marco general: necesidad de cooperación para asegurar la eficiencia

Las administraciones públicas pueden establecer y conceder subvenciones en la medida en que tengan competencias sobre el sector o materia subvencionada. Conforme a reiterada jurisprudencia constitucional la potestad de establecer y conceder subvenciones no es por sí misma una competencia autónoma que pueda ejercer libremente cada Administración (véase la STC 13/1992, de 6 de febrero). Es necesario "enmarcar competencialmente" las subvenciones dentro del respeto al ámbito material de competencias de cada nivel de Administración. La distribución de competencias se determina en la Constitución, en los respectivos estatutos de autonomía y en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985 de 2 de abril). Además, en el caso de la AGE, las competencias estatales pueden ser exclusivas, compartidas o concurrentes.

Sin embargo, existe una fuerte tensión competencial entre los diferentes niveles de administración, y es especialmente importante entre el Estado y las comunidades autónomas. Esta tensión se genera cuando el Estado diseña líneas de subvención que afectan a las competencias de las comunidades autónomas. Esto ha provocado más de un centenar de conflictos de competencia que viene resolviendo el Tribunal Constitucional (TC). Existe abundante doctrina constitucional que analiza caso por caso las diferentes líneas de subvenciones para determinar hasta qué punto es lícita la regulación estatal de esas ayudas y en qué momento deben intervenir las comunidades autónomas si ostentan algún tipo de competencia sobre el sector subvencionado: en su regulación básica o sectorial, en su concesión y gestión, en su control, etc.

²⁴ Estos objetivos se detallan en los programas operativos de los Estados miembros. Para acceder a fondos europeos, los estados miembros tienen que elaborar un Marco Estratégico Nacional a partir del cual se acuerdan los programas operativos de la Comisión Europea. Los programas operativos redactados para cada estado miembro actúan como documento estratégico de las acciones subvencionables con fondos europeos.

El TC ha señalado reiteradamente que la capacidad o potestad de gasto del Estado no justifica el establecimiento de líneas de subvenciones si estas inciden en competencias propias de las comunidades autónomas. No obstante, en ocasiones, puede resultar justificada una regulación básica estatal. Así, cabe este tipo de regulación respecto de subvenciones que inciden en competencias autonómicas cuando se ejerce como consecuencia de la competencia estatal para la ordenación, planificación y coordinación general de la actividad económica en un determinado sector, o en el caso de subvenciones financiadas con fondos europeos. Igualmente estaría justificada para garantizar la finalidad básica de la ayuda, las condiciones de igualdad de todos los posibles beneficiarios o la unidad de mercado.

Sin embargo, por lo que respecta a la gestión de subvenciones, el Estado solo puede asumirla excepcionalmente en circunstancias muy tasadas. Cuando concurre alguna de esas circunstancias que justifica una intervención estatal en el diseño de una línea de subvenciones que afecta, sin embargo, a una competencia autonómica, el TC ha señalado que el Estado solo puede asumir su gestión si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de su obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios. En otro caso, la regla general es la gestión autonómica o descentralizada de las subvenciones, y el Estado debe transferir a las comunidades autónomas los recursos estatales para la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios objetivos de reparto, bien sea mediante convenios ajustados a los principios constitucionales u otras técnicas de colaboración y cooperación.

De acuerdo con la estructura territorial de nuestro país, las técnicas de cooperación y colaboración deben presidir el ejercicio de las respectivas competencias. Existen varias técnicas de cooperación reguladas de forma descriptiva y con diferente naturaleza. La Ley del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en su artículo 143 y 144) establece que las administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio. La formalización de estas relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, a través de acuerdos de órganos de cooperación o de convenios. Por tanto, la cooperación existe cuando dos o más administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos con el objetivo de una acción común (artículo 140.1.d LRJSP).

Sin embargo, aunque la cooperación es voluntaria, la colaboración y la coordinación son preceptivas u obligatorias. En este sentido, el TC ha destacado que las técnicas de cooperación y colaboración son consustanciales a la estructura territorial de nuestro país y que no necesitan justificarse en preceptos constitucionales y estatutarios concretos, pero deben presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas

por el Estado y las comunidades autónomas, máxime cuando existe concurrencia de títulos competenciales.

La LRJSP de 2015 supuso una importante mejora en la regulación de las relaciones interadministrativas, que sin embargo resulta aún limitada. Para articular la coordinación y cooperación entre administraciones públicas en el ámbito subvencional, la Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público ha mejorado la regulación de las "relaciones interadministrativas", las que se entablan entre diferentes administraciones públicas o entre órganos de diferentes administraciones en el ejercicio de sus respectivas competencias. Con relación a esta regulación se han señalado doctrinalmente algunas limitaciones:

- Que no se regula con detalle el principio de coordinación (citado únicamente en el artículo 140.1.e), conforme al cual una administración pública y singularmente la Administración General del Estado (AGE) tiene obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- Que la regulación que se efectúa de los principios generales que deben regir las relaciones administrativas se hace a título de *principios*, no de normas preceptivas u obligatorias.
- Con relación al deber de colaboración (artículos 141 y 142 LRJSP) resulta exigible que cada administración pondere, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y en concreto aquellos cuya gestión esté encomendada a otras administraciones y que además, facilite a otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias o que resulte necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia. Tales deberes son especialmente relevantes cuando las comunidades autónomas diseñan sus propias líneas de subvenciones, de forma que, por ejemplo, no deberían articular una línea de subvenciones idéntica a la estatal o contradictoria con ella.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) impulsó especialmente las técnicas de cooperación orgánicas. Estas técnicas tienen por objeto potenciar la planificación conjunta y evitar la aparición de duplicidades entre administraciones y suponen la creación de un órgano administrativo común a las administraciones que participan o de otra administración, o con una personificación propia.

En este grupo están la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación y las comisiones territoriales de coordinación.

Se impulsó especialmente a las comisiones bilaterales incluyendo entre sus funciones la de ser informadas sobre anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos de la AGE o de las comunidades autónomas, cuando afecten al ámbito competencial de las otras administraciones públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable. Una vez alcanzados los acuerdos en el seno de la comisión sectorial para la distribución de fondos, estos se concretan en convenios de colaboración²⁵.

El instrumento de cooperación más utilizado son los convenios de colaboración que celebran la AGE y las comunidades autónomas que, en ocasiones, se utilizan en lugar de la cooperación multilateral. Los PGE pueden establecer subvenciones nominativas a favor de unas comunidades autónomas que se formalizan mediante un convenio de colaboración o mediante un contrato programa. La amplia difusión de los convenios de colaboración se justifica por la mayor flexibilidad a la hora de precisar los acuerdos que pueden alcanzar el Estado y las comunidades autónomas. Tal y como refleja el *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-comunidades autónomas suscritos durante 2016* de la Secretaría General de Coordinación Territorial, es considerable el número de convenios que se suscriben de manera generalizada con todas o varias comunidades autónomas. Esto se explica porque los convenios tienen un contenido muy similar o porque tras la preparación y el informe favorable de un modelo de convenio posteriormente este se desarrolla en convenios específicos, al que se adhieren varias comunidades autónomas. Estos casos evidencian la utilización de un instrumento bilateral para conseguir objetivos que estarían en el marco de la cooperación multilateral.

Además de los convenios de colaboración, la figura del contrato-programa también ha sido muy utilizada para la cooperación entre la AGE y las comunidades autónomas. El contrato programa es un instrumento que incorpora una planificación estratégica y se constituye como un instrumento de gestión plurianual que se caracteriza por el establecimiento de unos objetivos a alcanzar en el medio plazo. Con esta forma se han articulado por ejemplo las transferencias de la AGE a determinadas comunidades autónomas para contribuir al desarrollo del transporte terrestre en áreas metropolitanas.

25 La tramitación y registro de los posteriores convenios de colaboración es competencia de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, previo informe de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos cuando se trata de formalizar la cooperación con una comunidad autónoma que no ha cumplido con los objetivos de déficit y estabilidad presupuestaria. La nueva regulación de estos convenios de colaboración establecida en la Ley 40/2015 supedita además la eficacia de los mismos a su inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal.

2.3.2. Conferencias sectoriales: carencias detectadas

Las conferencias sectoriales están configuradas como instrumentos útiles para coordinar la regulación básica de las grandes líneas de subvenciones estatales que afectan a competencias autonómicas. Entre sus funciones tienen asignadas la de ser informadas sobre los anteproyectos de leyes o reglamentos con impacto en el sector, establecer planes específicos de cooperación entre comunidades autónomas, intercambiar información sobre actuaciones de las diferentes administraciones públicas y fijar los criterios objetivos que sirvan a la distribución territorial de los créditos presupuestarios.

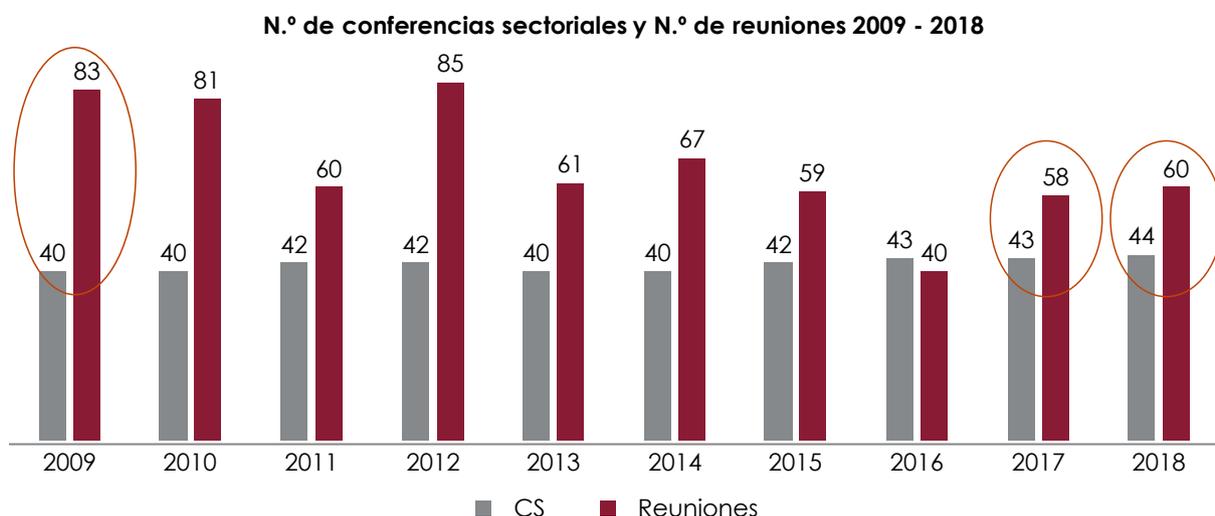
En la práctica, las conferencias sectoriales no se utilizan como órgano de referencia sectorial, ni participan en el diseño de las políticas públicas de su sector, de cuya actividad no tienen una visión integral. Aunque la situación es heterogénea, con carácter general, desconocen las actuaciones de las diferentes administraciones públicas y en ocasiones los convenios bilaterales firmados al margen de la conferencia sectorial. No participan en la planificación estratégica, ni en el diseño de las políticas públicas, ni en el de los PES. Según el análisis de las actas recibidas de diez²⁶ conferencias sectoriales no hay referencia a los planes estratégicos de subvenciones correspondientes a los distintos ministerios potencialmente vinculados al ámbito de la conferencia. Las conferencias sectoriales se orientan más a resolver problemas de gestión y dependen excesivamente de quién promueve su funcionamiento o fija el orden del día. En ocasiones, se ha apreciado el escaso compromiso de sus participantes. Además, no se evidencia la realización de un adecuado seguimiento de los acuerdos adoptados²⁷.

Existe un importante número de conferencias sectoriales sin actividad y aquellas que están activas se reúnen una o dos veces al año. De las 44 identificadas en 2018 de acuerdo con los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, hay 12 que no tienen actividad y 3 que estando creadas se encuentran pendientes de constituirse. El número de conferencias sectoriales sin actividad se ha reducido en los últimos años, aumentando ligeramente desde 2013 el número de las que sí presentan actividad, con una o dos reuniones al año.

26 Conferencias sectoriales de Comercio Interior, de Turismo, de Industria y Pyme, de Vivienda, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Empleo y Asuntos Laborales, de Inmigración, de Pesca, del Plan Nacional sobre Drogas y el Consejo territorial de Servicios Sociales y del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

27 En el *Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades* de la AEVAL (2013) se recogen diversas propuestas interesantes de mejora sobre las conferencias sectoriales.

GRÁFICO 6. NÚMERO DE CONFERENCIAS SECTORIALES (CS) Y REUNIONES (R) REALIZADAS



La iniciativa corresponde a la AGE que tiene un papel preponderante respecto a las administraciones territoriales. La AGE tiene un papel principal en la conferencia sectorial: el ministro competente por razón de la materia es su presidente y es el encargado de convocar las reuniones y de fijar el orden del día especificando el carácter consultivo, decisorio o de coordinación de cada uno de los asuntos a tratar. La administración territorial tiene un papel secundario en la definición de los temas a tratar y en general en el desarrollo de la conferencia. Aunque formalmente las comunidades autónomas tienen capacidad para proponer el orden del día, en la práctica no la ejercen.

Este mayor peso de la AGE no favorece el rol de la conferencia sectorial como foro de coordinación horizontal entre comunidades autónomas. Del análisis de las actas recibidas se observa que las reuniones de la conferencia sectorial no suponen un espacio para promover la coordinación horizontal entre las comunidades autónomas; no es frecuente incorporar puntos en el orden del día para tratar el intercambio de información o para la discusión y la puesta en común de temas concretos. Es significativo el bajo número de grupos de trabajo, cuya existencia simplificaría este intercambio. Así, en 2016, de acuerdo con el último *Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales* publicado por el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, de las 40 conferencias sectoriales que se incluyen en el informe, más de la mitad, 25, no constituyeron ningún grupo de trabajo. Por el contrario, cabe destacar algunas conferencias sectoriales con gran actividad en grupos de trabajo como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que formalizó 10 comisiones sectoriales en la única reunión realizada en 2016.

La participación de las entidades locales es muy limitada. La representación de las entidades locales en aquellas conferencias sectoriales que pudieran resultar de interés según sus competencias se reduce a la asistencia ocasional de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a determinadas conferencias sectoriales como la de Vivienda, la de Empleo y Asuntos Laborales, la de Inmigración, y las de Comercio Interior y Turismo. Con carácter general, su participación es poco activa.

En las reuniones predomina el carácter político frente al debate técnico. La ausencia del componente técnico se refleja además de en los debates, en la poca asistencia de especialistas en el ámbito sectorial correspondiente. Una de las causas radica en la falta de perspectiva de las múltiples administraciones en la dirección, ordenación e impulso de los trabajos.

Se detectan diferencias importantes entre unas conferencias y otras. Los procedimientos de funcionamiento no son homogéneos, cada conferencia funciona de acuerdo con un reglamento interno. Los procedimientos en general son poco detallados y precisos, por lo que el marco institucional de cooperación resulta débil. En estos procesos no se incorpora un espacio para discutir la planificación estratégica de las subvenciones ni los objetivos de las políticas públicas del sector.

Las conferencias sectoriales en las que se reparten fondos carecen en su mayoría de criterios objetivos, públicos y revisables de asignación. En las reuniones que se celebran para repartir fondos no se discuten los criterios respecto a los cuales se territorializan los fondos. De las 10 conferencias sectoriales analizadas en profundidad, solo en las de Comercio Interior, la de Empleo y Asuntos Laborales y la del Plan Nacional de Drogas se han podido identificar los criterios de reparto. La mayor parte de las reuniones se configura como un trámite administrativo previo a recibir los fondos, sin un verdadero debate sobre los criterios relevantes de reparto y los objetivos alcanzados en ejercicios anteriores.

GRÁFICO 7. CONFERENCIAS SECTORIALES ANALIZADAS CON REPARTO DE FONDOS Y LOS CRITERIOS DEFINIDOS

CONFERENCIA SECTORIAL	IMPORTE REPARTIDO	CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN
CS Vivienda, Urbanismo y Suelo	2017: 321.609.040 € 2018: 350.000.000 € (previsión)	El % correspondiente a cada CCAA está establecido desde el año 1992. No se ha modificado hasta la fecha.
CS Agricultura y Desarrollo Rural	2017: 152.791.595 € 2018: 143.460.478 €	Participación plena de las CCAA en la fijación de los criterios, que varían según el sector.
CS Pesca	2017: 8.685.197 € 2018: 3.338.597 €	No informado
CS Comercio Interior	2017: 4.000.000 € 2018: 4.000.000 €	El reparto regionalizado de las cámaras de comercio es: <ul style="list-style-type: none"> • Población de derecho de cada comunidad autónoma (31%) • Número de locales comerciales de comercio minorista, conforme al CNAE 2009 división 47 (31%) • Población activa en el sector comercial minorista, conforme al CNAE división 47 (31%) • Dispersión de la población (5%) • Insularidad y alejamiento (3%)
CS Empleo y Asuntos Laborales	2017: 1.º acuerdo: 1.893.324.400 € 2.º acuerdo: 166.768.913 € 2018: 1.º acuerdo: 2.054.825.290 € 2.º acuerdo: 71.284.430 €	Se fijan en conferencia sectorial y están vinculados a la planificación estratégica; consisten en: <ul style="list-style-type: none"> • 50% se asigna entre las diferentes CCAA según su importancia relativa en el año 2017. • 50% se asigna entre las diferentes CCAA según el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Anual de Política de Empleo del año 2017.
CS Plan Nacional sobre Drogas – Sanidad y Servicios Sociales	2017: 9.519.400 €	Se acuerdan en la comisión interautonómica y se aprueban en la conferencia sectorial según parámetros de población (artículo 451,452 y 456) y los datos referentes a los indicadores comunicados por cada CCAA.
CS Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	2017: 293.172.551 € 2018: 308.376.092 €	Los criterios de distribución de los fondos se analizan y debaten en las reuniones de las comisiones delegadas en las que participan los directores generales de la Administración del Estado y de las CCAA competentes en la materia de la que se trate. Si se considera oportuno se acuerda la constitución de grupos de trabajo que preparen el trabajo a analizar. Las propuestas de las comisiones delegadas se elevan al pleno del consejo territorial para su aprobación. En algunos créditos, los criterios se vinculan a los criterios de reparto definidos en los planes vinculados.

En definitiva, el ámbito de acción de la conferencia sectorial es fragmentado y presenta cierta tendencia a la colaboración bilateral. El abuso de la bilateralidad para la cooperación hace que no se maximicen los mecanismos multilaterales que a priori deberían ser más eficaces en la planificación estratégica. Estos mecanismos son similares a los que existen en otros estados descentralizados de nuestro entorno (conferencias intergubernamentales, de presidentes, convenios, órganos de cooperación, etc.). No obstante, del análisis realizado se desprende que no llevan a cabo ciertas funciones, como:

- Elaborar la planificación estratégica conjuntamente.
- Definir mapas competenciales, agendas compartidas y objetivos comunes.
- Disponer de sistemas de información interoperables, integrados y homogéneos.
- Promover observatorios conjuntos para medir el impacto de las líneas de subvenciones.

2.3.2.1. Caso específico I: ayudas en el marco de la política de vivienda

Se analizan en este apartado las ayudas canalizadas a través de la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo. Se elige esta conferencia sectorial por ser una de las que se reúne sistemáticamente para repartir fondos y por ser en términos cuantitativos la que reparte un mayor volumen de créditos del PGE, una vez excluidas aquellas áreas objeto de análisis en otros proyectos del *Spending Review* que está llevando a cabo la AIR^eF.

La competencia en materia de vivienda es exclusiva de las comunidades autónomas, si bien el Estado ostenta algunas competencias exclusivas de definición y regulación. El Estado tiene competencia para definir las actuaciones protegibles, la regulación esencial de las formas de financiación (créditos subsidiados, subsidiación de préstamos y subvenciones), el nivel de protección y la aportación de los recursos (entre otras, STC 152/1998, 139/2013, 51/2018)²⁸. Con carácter general, la gestión y concesión de las subvenciones son competencia autonómica salvo en el caso de las del programa de subsidiación de préstamos convenidos en las que el Ministerio de Fomento realiza directamente las transferencias a las entidades de crédito colaboradoras.

²⁸ Como ha señalado en diversas sentencias el TC, con base en los apartados 11 (sistema monetario, bases de ordenación de crédito, banca y seguros) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) del artículo 149 CE.

La Administración General del Estado establece programas de ayudas e incentivos en materia de vivienda que gestionan las comunidades autónomas. Ello se articula en torno al Plan Estatal de Vivienda, que recoge diversas líneas y programas de subvenciones que posteriormente ejecutan las comunidades autónomas a partir de los criterios de reparto establecidos en la conferencia sectorial. Constituye una financiación flexible porque se permite modular y transferir cuantías de unos programas a otros y también porque se permite la prórroga de programas del plan anterior respecto de los cuales con posterioridad pueden modificarse los requisitos. Al margen de esta financiación estatal las comunidades autónomas pueden, en ejercicio de su competencia, articular sus propias líneas de subvenciones vinculadas a vivienda. Adicionalmente, las entidades locales, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, tienen competencia propia únicamente en un ámbito muy específico vinculado a la vivienda: "Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y conservación y rehabilitación de la edificación". No obstante, pueden ejercer otras competencias en este ámbito bien por delegación o bien si acreditan que no existen duplicidades respecto de las competencias atribuidas a otra administración (lo que constituye, según denominación usual, una *competencia impropia*).

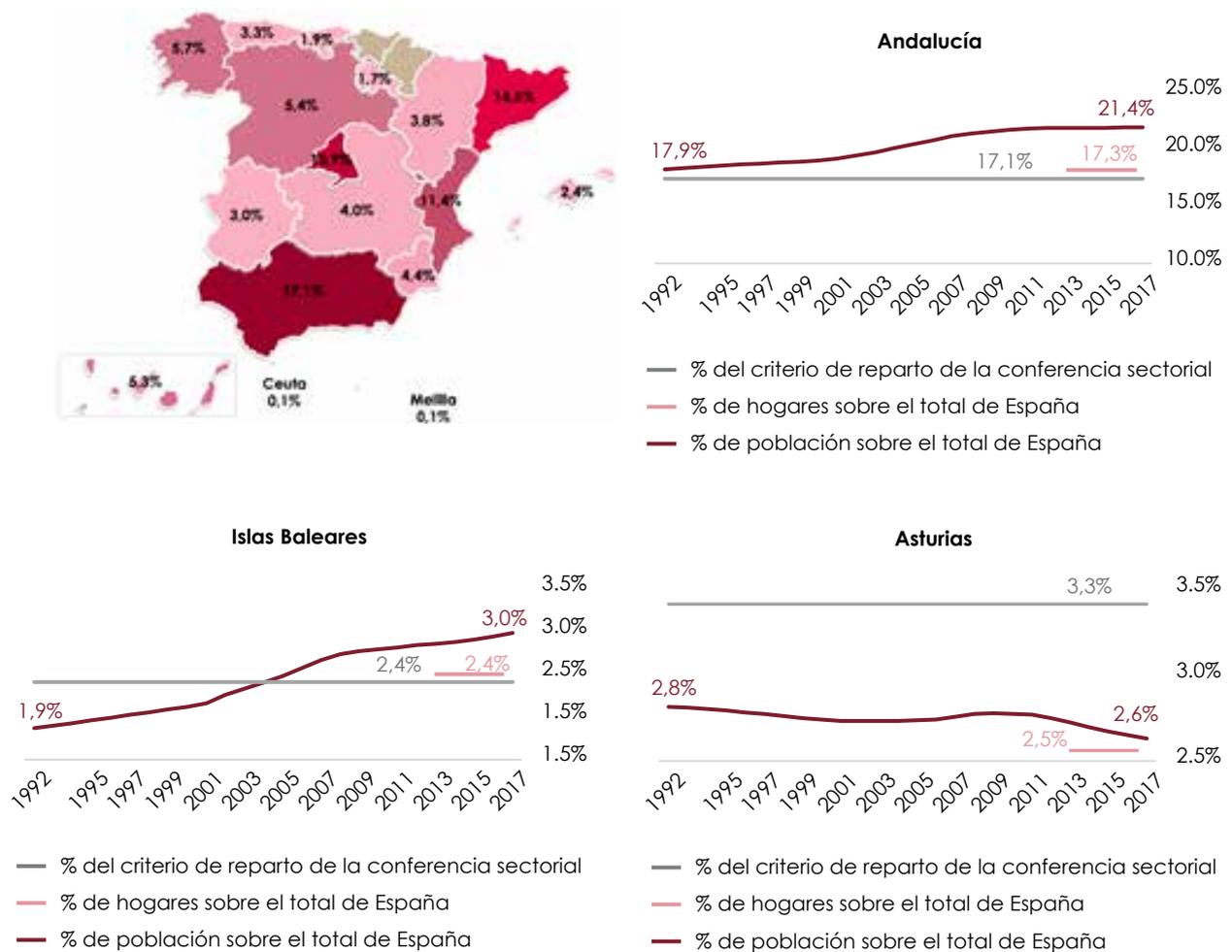
El principal objetivo de la conferencia sectorial en el marco de la política de vivienda es la propia gestión del Plan Estatal de Vivienda y de los programas subvencionables vinculados. El actual Plan ha sido aprobado por el Real Decreto 106/2018 de 9 de marzo para el periodo 2018-2021 y recoge nueve programas vinculados al mismo. Es el Estado quien principalmente establece los distintos programas de ayudas e incentivos que conforman en citado Plan. Este se negocia al margen de la conferencia sectorial con las diferentes comunidades autónomas, y la negociación bilateral es la empleada para su discusión y elaboración, tal como reconoce la exposición de motivos del propio Plan: "la elaboración de la norma ha sido el resultado de un fuerte proceso participativo, en el que se han cumplido los trámites de consulta previa, audiencia e información pública, recabándose, entre otros, la opinión de las organizaciones más representativas del sector, y de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla".

Del diagnóstico específico de la Conferencia Sectorial de Vivienda, se concluye que:

- **El Plan Estatal de Vivienda es resultado de un proceso participativo en el que intervienen las comunidades autónomas de forma bilateral sin ser sometido a discusión conjunta en la conferencia sectorial.** Las entidades locales no participan, al menos no oficialmente, a pesar de la participación ocasional de la FEMP en las reuniones desde 2014. Sin embargo, la propuesta del plan parte en exclusiva del Ministerio de Fomento que lo diseña y remite para su aprobación al Consejo de Ministros.

- **Respecto a los criterios para la distribución territorial de los fondos anualmente, se desconocen y permanecen fijos desde 1992.** Si comparamos los porcentajes de distribución de la conferencia sectorial con la variable *población* que podría ser un criterio relevante a tener en cuenta en el reparto, el peso de la población entre comunidades autónomas ha tenido un comportamiento diferente al de este porcentaje fijo. Si atendemos al *número de hogares*, que parece una variable que se aproxima más al criterio fijo, también tiene una evolución diferente.

GRÁFICO 8. PORCENTAJE DE REPARTO DE FONDOS DE LA CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA



Fuentes: <http://77datosmacro.expansion.com/demografia/población/espana-comunidades-%20Auton%C3%B3mas>
<http://www.ine.es/jaxi/tabla.htm?path=/t20/p274/serie/prov/p02/10&file=02006.px&L=>

- **Hay una falta de debate sobre otros aspectos de la política de vivienda, más allá del reparto de fondos.** Derivado del análisis de las últimas actas que se han facilitado para la elaboración de este estudio, se concluye:
 - La mayoría de los puntos del orden del día son puramente de gestión (por ejemplo, aprobación del acta de la sesión anterior, distribuciones territoriales de presupuestos, presentaciones de resultados, etc.).
 - Los debates sobre el Plan de Vivienda no tratan todas las líneas del plan (política de vivienda, arquitectura y edificación, urbanismos y suelo, y actividades y servicios).
 - La planificación estratégica de subvenciones en materia de vivienda no incluye objetivos ni indicadores ni evaluaciones externas complementarias a la publicación de los PES. Se detecta una importante carencia de evaluación de impacto de los planes.

2.3.2.2. El mapa del dinero

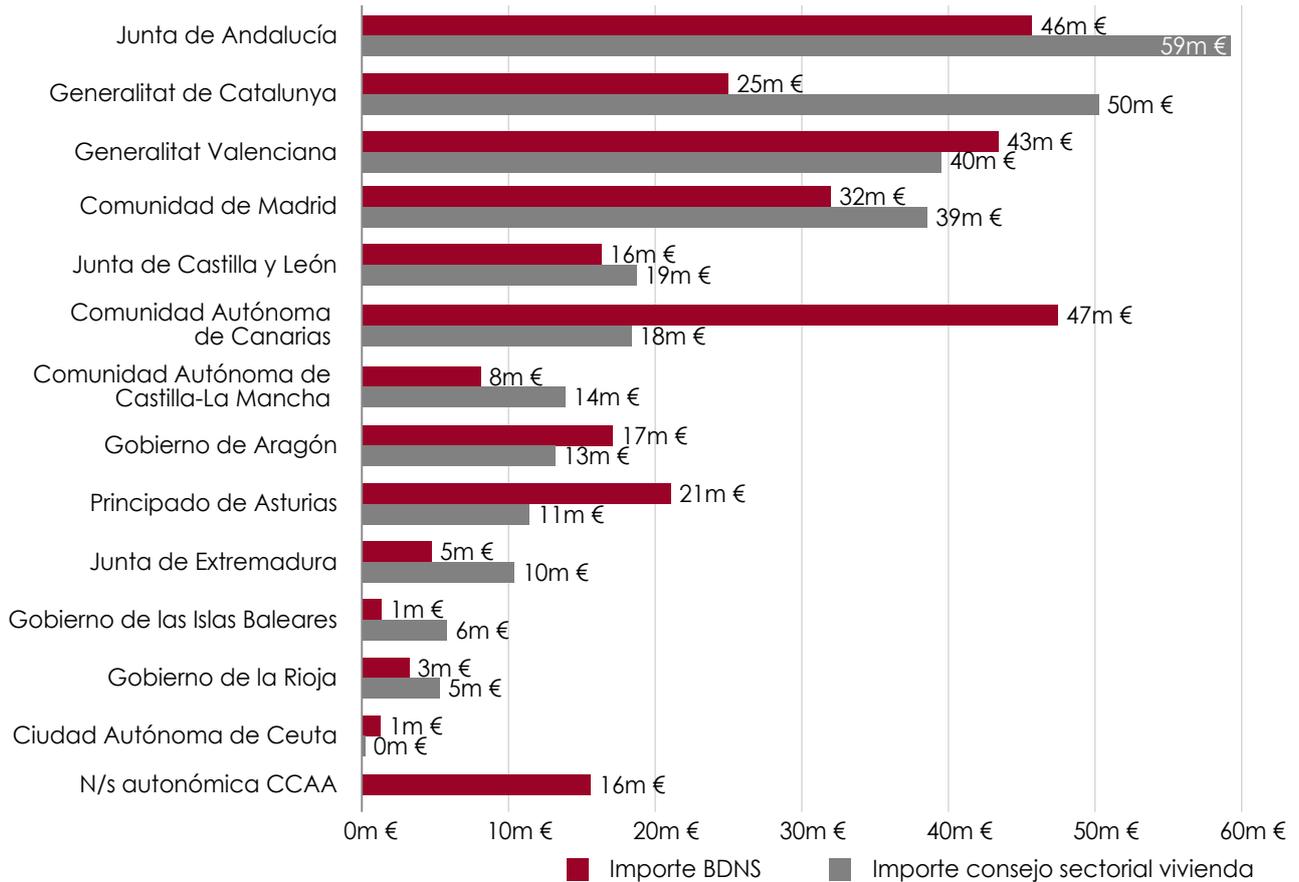
A partir de los datos incluidos en la BDNS²⁹ se ha realizado un mapa del dinero de las ayudas en materia de vivienda. Las principales categorías subvencionadas son el alquiler, adquisición, construcción y rehabilitación, que se recogen en 1.846 convocatorias y 67.590 concesiones ejecutadas que alcanzan a un total de 62.335 beneficiarios únicos en 2017³⁰. El importe finalmente ejecutado registrado en la BDNS es de 269,96 millones de euros y la dotación del Plan repartida en conferencia sectorial es de 328,30 millones de euros.

²⁹ Teniendo en cuenta lo desarrollado en el capítulo 2.4, se debe considerar que la BDNS no integra todos los datos del sistema de subvenciones.

³⁰ Según el Plan de Vivienda 2013-2016, se estimaba que hasta un total de 200.000 personas se beneficiarían de las ayudas al alquiler en el período de aplicación del mismo plan, por lo que de mantenerse el número de beneficiarios anualmente se habría cumplido esta previsión.

GRÁFICO 9. IMPORTE DE FONDOS RELATIVOS A VIVIENDA EN BDNS RESPECTO A LOS IMPORTES REPARTIDOS EN LA CONFERENCIA SECTORIAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Importe BDNS vs importe Consejo Sectorial de Vivienda por región

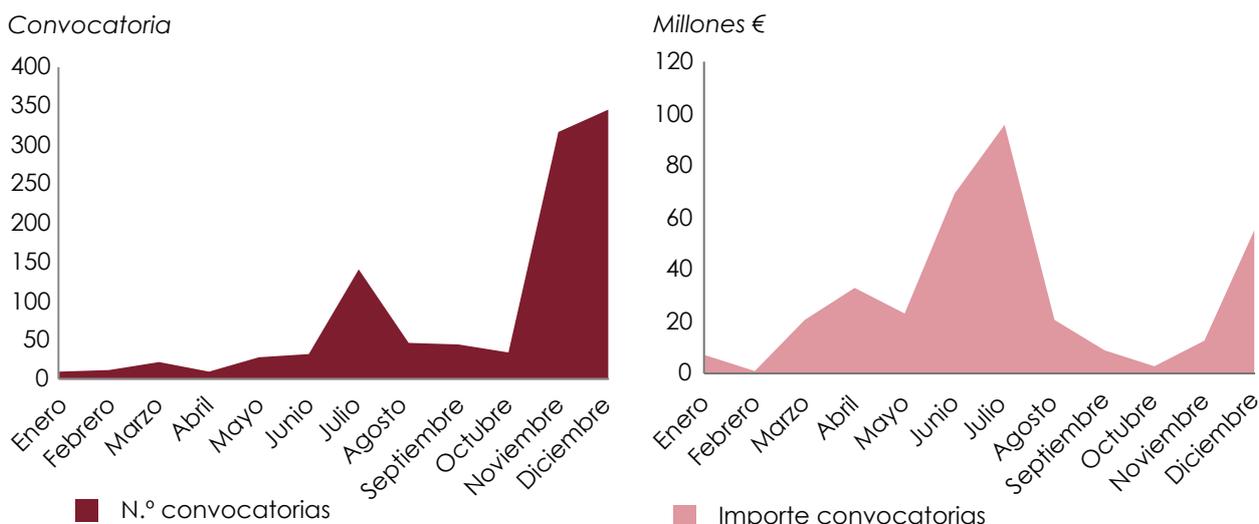


Fuente: Información proporcionada por la BDNS en materia de Vivienda.

El importe de las convocatorias con concesiones en 2017 en materia de vivienda alcanza en total 350 millones de euros, de las que son directas el 84% de las convocatorias (en su mayoría instrumentales nominativas), que representan el 25% del importe.



Las convocatorias con concesiones en 2017 se convocan en un 66% en los meses de noviembre y diciembre, sin embargo, el volumen más importante de recursos se concentra en el mes de julio.



Los beneficiarios personas físicas españolas reciben el 30% de la financiación, seguidas de las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal con un 29% y de las sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada y comunidades de bienes con un 17%. Sin embargo, para todas las categorías de subvención (concurrentia competitiva, instrumentales y resto de instrumentales) la cantidad media recibida es superior para estas sociedades.

2.3.2.3. Caso específico II: subvenciones a empresas (sin conferencia sectorial)

No existe una conferencia sectorial que tenga asignada la competencia específica de las ayudas a empresas y que aglutine todas las líneas de subvención dirigidas a

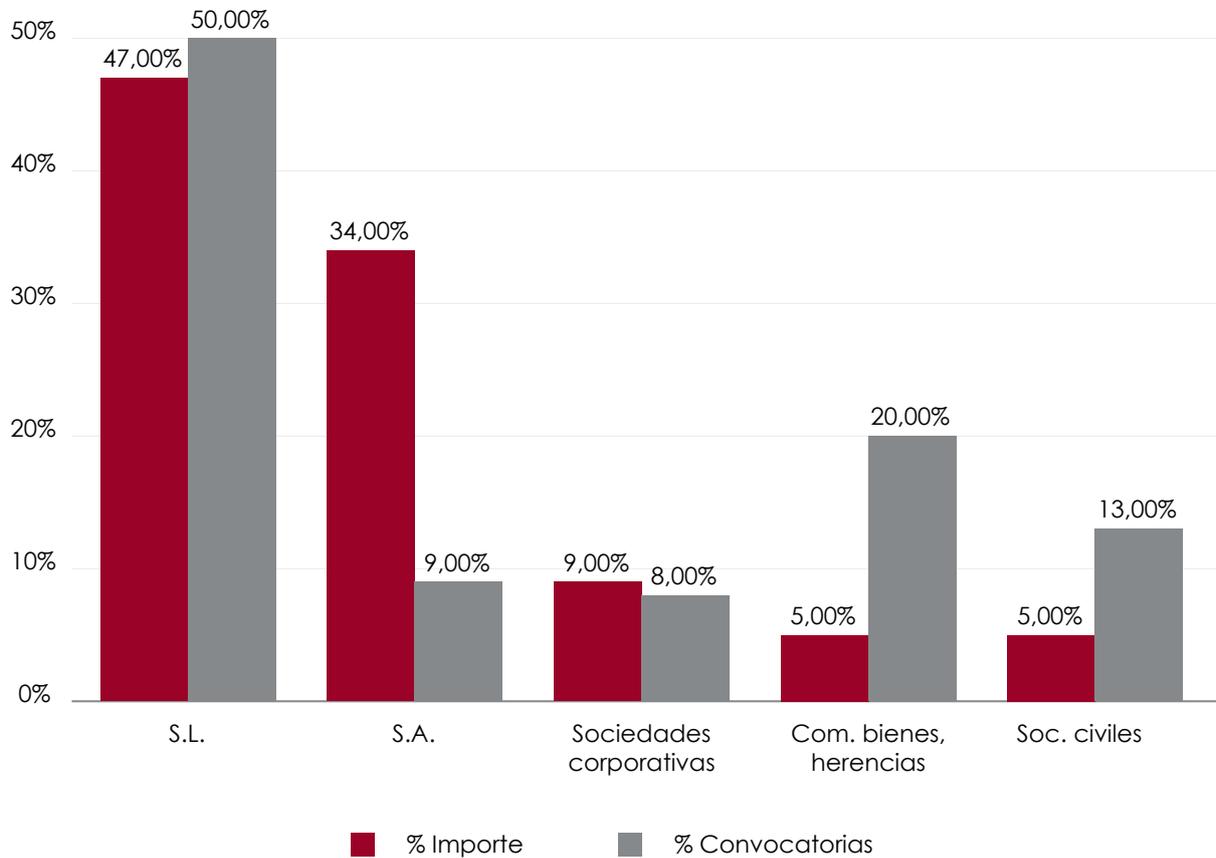
empresas. Las ayudas a empresas se dan en muchos ámbitos sectoriales y se ejecutan y coordinan a través de diferentes instituciones. Una gran parte de las subvenciones dirigidas a empresas se conceden por sujetos que no tienen la naturaleza jurídica de administración pública (institutos, agencias, sociedades, fundaciones...) respecto de los cuales la vinculación a la LGS es más limitada. De esta situación se deriva una mayor dificultad para analizar las líneas, cuantías y beneficiarios de subvenciones. Por otro lado, el fomento de la actividad empresarial se articula a través de otro tipo de ayudas que no encajan formalmente en la categoría de las subvenciones, como los préstamos, la participación en el capital social o la formalización de garantías. En muchos casos, además, están vinculadas con incentivos regionales que reciben financiación europea en cuyo caso, en lugar de una conferencia sectorial, interviene el Consejo Rector de Incentivos Regionales. Como órgano encargado de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales, el Consejo vela por la coordinación de estos incentivos con el resto de instrumentos de la política de desarrollo regional y con las ayudas sectoriales con incidencia regional, tal y como establecen el artículo 4 de la citada Ley 50/85, de 27 de diciembre, de Incentivos Regionales, así como el artículo 19 de su texto reglamentario,

Para este tipo de ayudas no hay una coordinación entre los diferentes agentes que conceden ayudas, de manera que unas entidades desconocen lo que realizan otras dentro de la misma línea. Esta ausencia de coordinación se detecta ya en la etapa de planificación estratégica, para la que no existe ningún foro destinado al análisis específico de los objetivos en materia de ayudas a empresas, salvo las sectoriales vinculadas a un objetivo específico en el marco de una determinada conferencia sectorial (por ejemplo, subvenciones a constructoras o promotoras inmobiliarias) o en el contexto de los incentivos regionales.

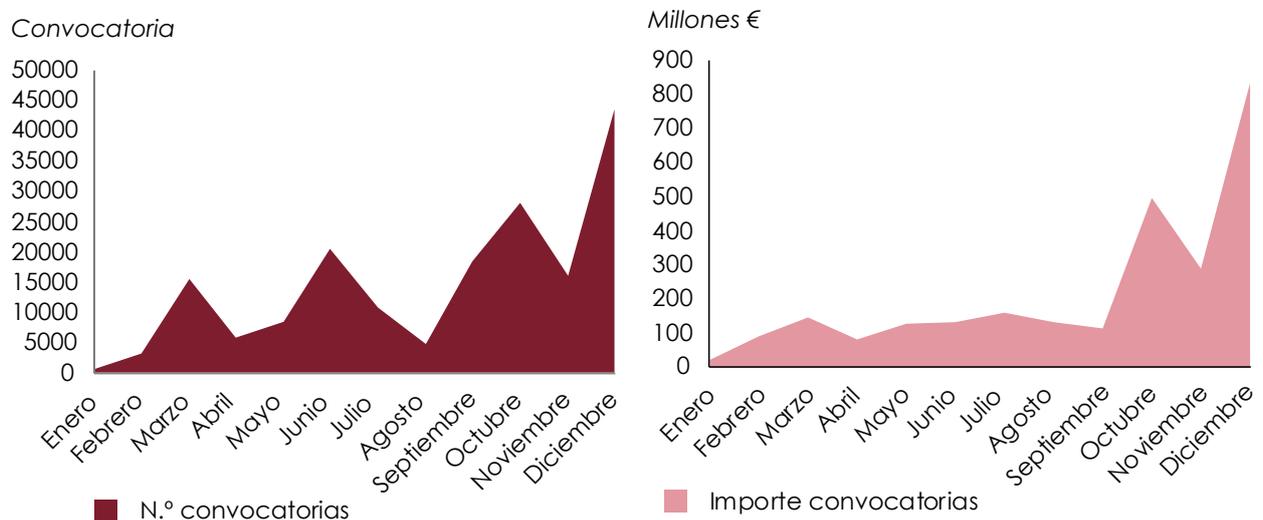
De acuerdo con la BDNS las empresas recibieron 2.620 millones de euros en subvenciones en 2017. Se han analizado a través de la BDNS las subvenciones convocadas en 2017 cuyo destinatario final fue una empresa. Se identifican 2.963 convocatorias, con concesiones realizadas en 2017 o 2018, por un total de 2.620 millones de euros, repartidos en 175.735 concesiones y en 53.258 beneficiarios.

La información ofrecida por la BDNS refleja que el 47% del importe de las subvenciones a empresas se concentran en sociedades limitadas. Las sociedades limitadas concentran el 50% de las convocatorias con concesión y un 47% del importe total financiado. Mientras que las sociedades anónimas concentraron el 9% de las concesiones con un 34% del importe total, es decir, la subvención media es mayor en las sociedades anónimas que en las limitadas. Por otro lado, las comunidades de bienes concentran el 20% de las convocatorias con concesión y un 5% del importe total financiado.

GRÁFICO 10. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS 2017/2018



El calendario de convocatorias es creciente a lo largo del año. Se detecta una concentración de convocatorias en los meses de octubre y diciembre que registran el 41% de las realizadas en todo el año. Diciembre en particular concentra el 32% de la financiación.



En particular, se ha realizado el análisis de las ayudas a emprendedores, ayudas a la digitalización, incentivos económicos regionales y ayudas sectoriales (destinadas a ámbitos de industria, I+D, educación, agricultura y pesca, economía y empresa, y empleo). Esta selección recoge convocatorias de 2017 con concesiones en 2017 y 2018 por un total de 1.213,94 millones de euros en la concesión de subvenciones, repartidos en 455 convocatorias y en 51.766 concesiones. Las convocatorias de ayudas sectoriales representan la mayor proporción con un 83% del importe y 81% del número de las convocatorias. Según la finalidad de la convocatoria, *Industria y Energía*, junto con *Investigación, desarrollo e innovación* representan el 55% del importe de las convocatorias para subvenciones a empresas en el 2017, representando el 45% de las convocatorias

Las principales entidades canalizadoras de subvenciones en la AGE en 2017, según el número de convocatorias realizadas, fueron la Agencia Estatal de Investigación, la Oficina de Patentes y marcas y el CDTI.

PRINCIPALES ÓRGANOS GESTORES POR NÚMERO DE CONVOCATORIAS EN 2017 DE LA AGE



PRINCIPALES ÓRGANOS GESTORES POR NÚMERO DE CONVOCATORIAS EN 2017 DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.



2.4. Análisis de procedimientos

A partir de la planificación estratégica de subvenciones, su establecimiento y concesión se articula a través de diversos procedimientos cuya implementación adolece de ciertos defectos que perjudican los principios generales que rigen su concesión. Estos principios serían igualdad, objetividad, publicidad, concurrencia, no discriminación, eficiencia y eficacia (artículo 8 LGS). Las fuentes principales de información en las que se fundamentan los hallazgos en este ámbito proceden del análisis crítico de la normativa general reguladora de las subvenciones (LGS, RGS y equivalente autonómico), de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes, de los informes y reuniones con la IGAE, de los informes del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control externo (OCEX) y del análisis empírico de la BDNS.

GRÁFICO 11. ESQUEMA DEL PROCESO DE SUBVENCIONES



2.4.1. Marco normativo desactualizado y de alcance limitado

La LGS y el RGS no están actualizados con relación a las últimas reformas de la normativa tributaria, de contratación pública y de procedimiento administrativo. Mientras que la normativa de contratación pública y tributaria, que inspiraron parte de la regulación de la LGS, ha sido amplia y recientemente reformada, la LGS no ha adaptado su contenido a aquellas. Tampoco está alineada con las recientes reformas de las leyes que regulan el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público. Esta falta de concordancia es especialmente relevante en cuestiones procedimentales como la excesiva burocratización del procedimiento, ausencia de plazo para las actuaciones de comprobación por el órgano gestor, incumplimiento de los plazos máximos para iniciar los procedimientos de reintegro, dificultad de derivar los reintegros a responsables y sucesores, o las deficiencias en el régimen sancionador.

La LGS no regula suficientemente otras medidas de apoyo económico de fomento distintas de las subvenciones, tales como préstamos reintegrables, avales, participaciones en capital social y otras ayudas públicas. La LGS optó en su momento por un concepto estricto de subvención pública, referido a una entrega gratuita de fondos públicos afectada al cumplimiento de un fin o finalidad pública. Sin embargo, la actividad de promoción de los sujetos públicos, que sirve a los mismos efectos de estímulo que una subvención, adopta otros formatos y denominaciones que carecen en la actualidad de una adecuada regulación. En particular, los préstamos reembolsables o anticipos reintegrables, que han adquirido un desarrollo considerable en el ámbito del fomento y estímulo empresarial en la medida además en que, en principio, no computan como gasto público, tienen una regulación mínima e insuficiente en la LGS (disposición adicional 26ª) aun cuando en la práctica, por sus condiciones y requisitos (tipo de interés mínimo, períodos de carencia excesivos y posibilidad de reintegros parciales a largo plazo) actúan como verdaderas subvenciones públicas. Existe una excesiva discrecionalidad y flexibilidad en su concesión –distribuida en muchas ocasiones a través de agencias, institutos y otras estructuras de desarrollo regional– que no resulta justificada en comparación con el régimen más riguroso de las subvenciones públicas. Esta insuficiente regulación complica el seguimiento y el reintegro o reembolso de estas ayudas públicas.

Desde una perspectiva territorial, el ámbito subjetivo de aplicación de la LGS es confuso e incompleto. Desde la perspectiva territorial, la LGS no ha recogido los criterios básicos fijados por la jurisprudencia constitucional con relación al reparto del *poder subvencional* a los efectos de señalar, mínimamente, la distribución de las competencias de regulación, ejecución y control de las subvenciones públicas según el nivel competencial de las administraciones implicadas, especialmente de la estatal y las autonómicas. En la LGS no se contienen menciones ni a las conferencias sectoriales ni a otras formas de colaboración interadministrativa relevantes en este ámbito. Tampoco contiene la LGS una remisión al régimen de subvenciones gestionadas recogido en el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria. Como consecuencia de ello, no existe un adecuado seguimiento y evaluación del cumplimiento de las líneas de subvenciones estatales que ejecutan otros niveles de administración.

Además, existen entidades y sujetos vinculados al sector público que conceden subvenciones, pero no están incluidos en la LGS. Desde la perspectiva de la tipología de sujetos públicos que pueden conceder subvenciones públicas, si bien la LGS ha conseguido reforzar el régimen jurídico aplicable a las concedidas por fundaciones públicas (disposición adicional 16ª de la LGS), no existen previsiones similares para las concedidas por empresas públicas ni por ciertas entidades (agencias e institutos) que funcionan con un amplio margen de discrecionalidad en la concesión de subvenciones públicas por *delegación* o *encomienda* de una administración pública. También es insuficiente la regulación de las entidades que operan como intermediarios de fondos europeos (grupos de acción local, por ejemplo) cuyo funcionamiento es complejo en la medida en que actúan simultáneamente como órgano gestor de subvenciones a terceros y formalmente, en muchos casos, como auténticos beneficiarios conforme a la normativa europea.

2.4.2. Ausencia de desarrollo de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones

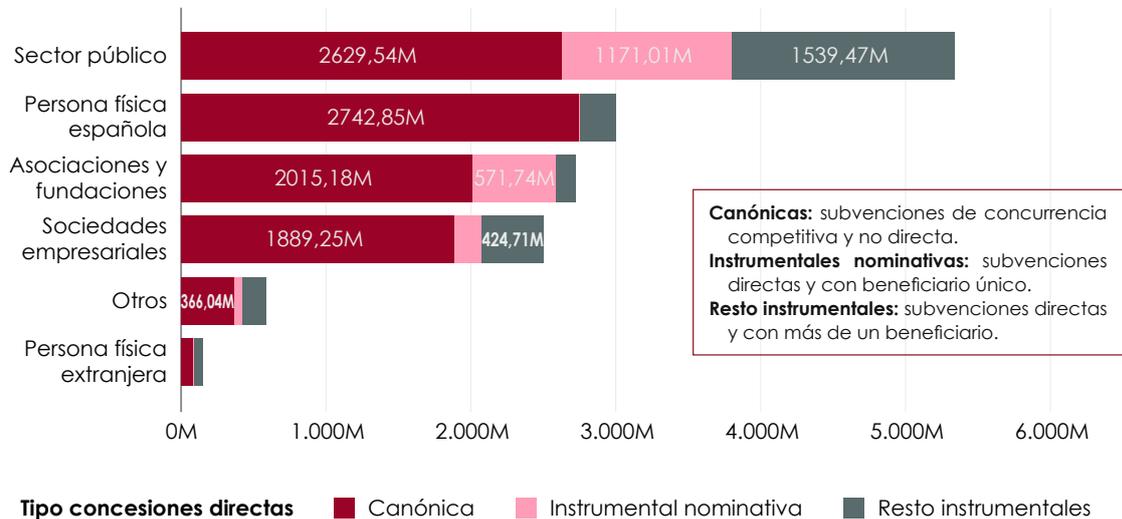
El artículo 8 de la LGS establece los principios generales que rigen el establecimiento de subvenciones públicas, pero no los desarrolla. Se trata de una mera enunciación de los principios de planificación estratégica, publicidad, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia, a los que solo se alude de manera aislada en otros preceptos de la ley. Además, se echa en falta la mención de otros principios igualmente relevantes en el ámbito subvencional como la colaboración y coordinación administrativa, la complementariedad y cofinanciación de las actividades subvencionadas o la importancia de la evaluación y rendición de cuentas a la sociedad del coste y los resultados alcanzados con las diversas líneas de subvenciones.

2.4.3. Falta de transparencia y visibilidad de muchas subvenciones de concesión directa

La regulación de las subvenciones de concesión directa es insuficiente. La LGS contempla tres supuestos de concesión directa de subvenciones públicas: las de origen legal, las previstas nominativamente en una norma presupuestaria y las de carácter excepcional. Las nominativas se encuentran escondidas en las leyes presupuestarias sin una adecuada justificación de su fundamento, su cuantía y los compromisos que implican para sus beneficiarios. Tampoco existe transparencia y visibilidad adecuada respecto de las concedidas por la vía excepcional, amparadas usualmente en convenios. La regulación de su cuantificación económica y de las obligaciones y compromisos de ejecución y resultados que asumen sus beneficiarios es insuficiente en ambos casos. Con frecuencia, los órganos de control externo han denunciado el "abuso" de este tipo de subvenciones de concesión directa, en porcentajes en ocasiones muy superiores a las que se instrumentan de forma competitiva.

Según datos de la BDNS, las subvenciones de concesión directa y nominativas representan la tercera parte de la cuantía total de las subvenciones registradas, 4.342 millones de euros en 2017. Atendiendo a los 2,9 millones de concesiones correspondientes a 2017, el peso del importe de las concesiones directas se eleva a un 32%, otorgándose en mayor medida a organismos de sector público, asociaciones y sociedades empresariales. El elevado porcentaje de subvenciones de concesión directa y nominativas a sujetos y entidades públicas se explica, en parte, porque en esta categoría se incluyen supuestos de "transferencias nominativas" (como, por ejemplo, las que financian globalmente a las universidades públicas o las que dotan financieramente de recursos públicos a fundaciones públicas, institutos, agencias u otras entidades) cuya diferenciación en la BDNS respecto de las verdaderas subvenciones no siempre es correcta. Además, se incluyen también en este concepto las subvenciones de cooperación con las entidades locales, ya sean procedentes del Estado o de las comunidades autónomas así como las subvenciones vinculadas a consorcios o amparadas en convenios interadministrativos que instrumentan la transferencia de fondos entre la Administración que financia o cofinancia una línea de subvenciones y la que tiene competencia para su ejecución (como sucede, por ejemplo, con las "subvenciones" que instrumentan la cofinanciación del transporte urbano en las grandes ciudades) o instrumentan la compensación financiera de un beneficio fiscal fijado por el Estado pero que repercute en los ingresos de otra administración.

GRÁFICO 12. IMPORTE TOTAL POR TIPOLOGÍA DE CONCESIÓN Y POR PERFIL DE BENEFICIARIO (2017)



Si se profundiza por las convocatorias nominativas y directas de 2017 de los distintos niveles de la Administración, se aprecia que las comunidades autónomas son las que más importe total de convocatorias acumulan por esta tipología de subvenciones.

GRÁFICO 13. IMPORTE TOTAL DE LAS CONCESIONES INSTRUMENTALES NOMINATIVAS SEGÚN TIPOLOGÍA DE BENEFICIARIO Y POR ADMINISTRACIÓN (2017)

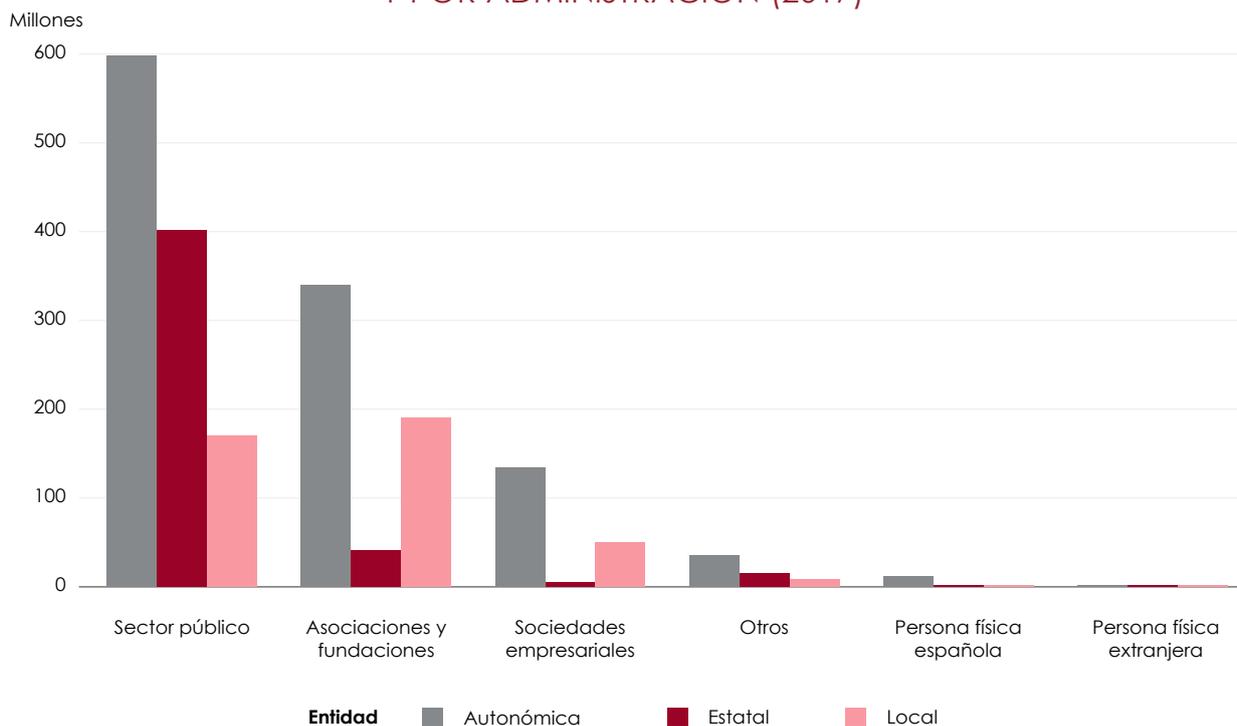
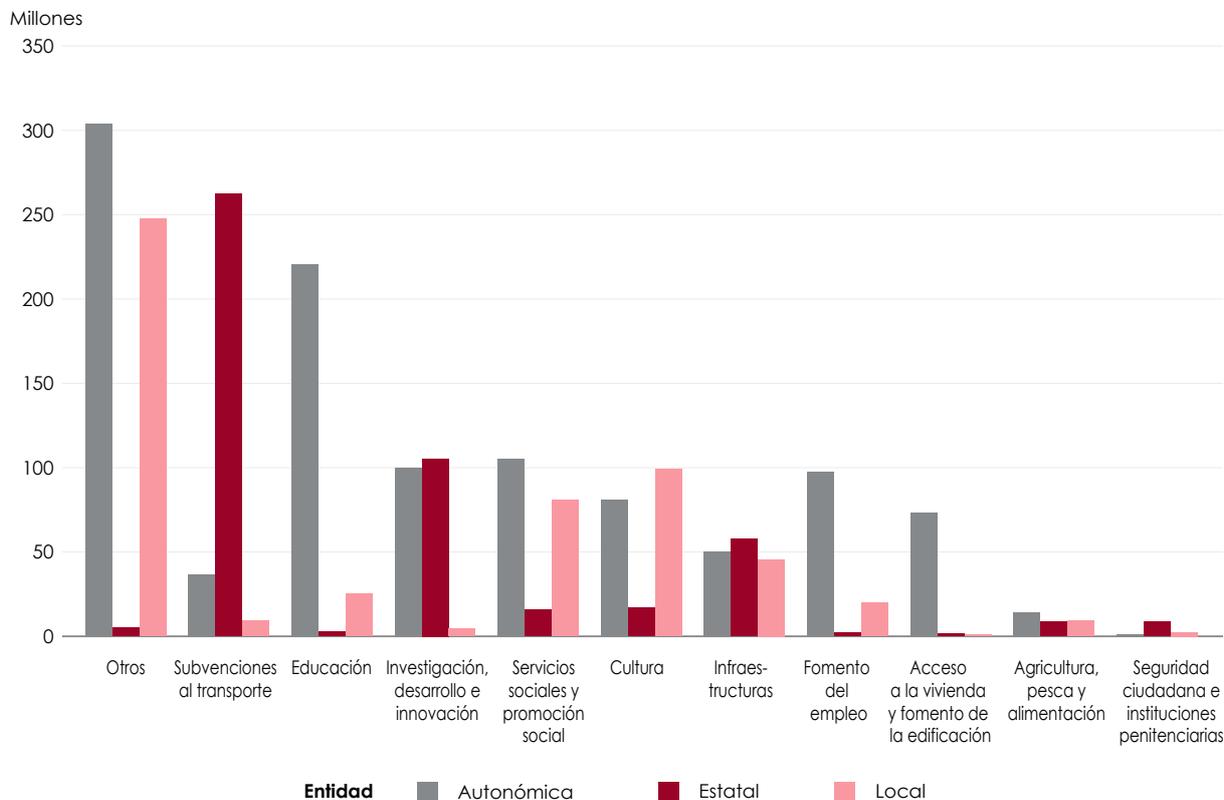


GRÁFICO 14. IMPORTE TOTAL DE LAS CONVOCATORIAS INSTRUMENTALES NOMINATIVAS SEGÚN FINALIDAD Y POR ADMINISTRACIÓN (2017)



2.4.4. Excesiva carga administrativa

Las subvenciones suponen una elevada carga administrativa tanto para los gestores como para los beneficiarios, sin que las iniciativas de simplificación hayan dado los frutos esperados. Aunque en los últimos años se han adoptado diversas iniciativas, nacionales e internacionales, tendentes a fomentar en sentido amplio la *simplificación administrativa*, principio recogido actualmente en el artículo 72 de la Ley 39/2015, la tramitación de las subvenciones públicas, en sus diversas fases procedimentales, presenta importantes trabas burocráticas, tanto para los gestores como para las entidades colaboradoras, beneficiarios y controladores, que dificultan una tramitación ágil de los distintos procedimientos de gestión subvencional. El análisis cualitativo realizado ha evidenciado que las entidades beneficiarias que tienen acceso a un elevado volumen de subvenciones estiman entre un 5% y un 10% de las cantidades recibidas para gastos de gestión. También la carga administrativa es elevada para los gestores, particularmente en el caso de unidades gestoras pequeñas de ámbito municipal y de líneas de subvención de escasa cuantía³¹.

³¹ Según la BDNS, en 2017, 542 líneas de subvenciones (de un total de 30.321) fueron concedidas por menos de 300 €.

Existen limitaciones en la gestión informatizada de los procedimientos de concesión, comprobación y reintegro. Muchas líneas de subvenciones se instrumentan a través de documentación física, en soporte papel, compleja y prolija que dificulta una gestión ágil del proceso al obligar a reiterar la presentación de abundante material documental. Como consecuencia de ello, también la comprobación y el reintegro utilizan como referencia ese soporte documental en vez de emplear medios informáticos y telemáticos y sistemas y guías de seguimiento que faciliten la comprobación y el reintegro. La falta de tramitación electrónica de los expedientes supone un incumplimiento de las previsiones de las leyes 39/2015 y 40/2015.

2.4.5. Deficiencias en los procedimientos de concesión, justificación y control, reintegro y sancionador

Las convocatorias y concesiones no resultan ajustadas temporalmente. Con frecuencia, las convocatorias dependen de la formalización de convenios de colaboración con el Estado cuando se trata de líneas de subvenciones financiadas por este, lo que provoca retrasos significativos. Otras veces, simplemente se aprueban a finales de año y con escaso tiempo para la presentación de solicitudes, lo que dificulta la gestión y la concurrencia.

GRÁFICO 15. ANÁLISIS TEMPORAL CON LA PERSPECTIVA DE CONVOCATORIAS (2017)

CONVOCATORIAS

FINANC. CONVOCATORIAS
17.613.682.790 €

N.º CONVOCATORIAS
30.320

ANÁLISIS TEMPORAL DE LAS CONVOCATORIAS

1 Los meses de **agosto y octubre**, con un **23%** de la financiación de las convocatorias, son los meses con mayor importe.

2 El mayor volumen de convocatorias recibidas se concentra en el **último trimestre** con un porcentaje de representación del **37%**.

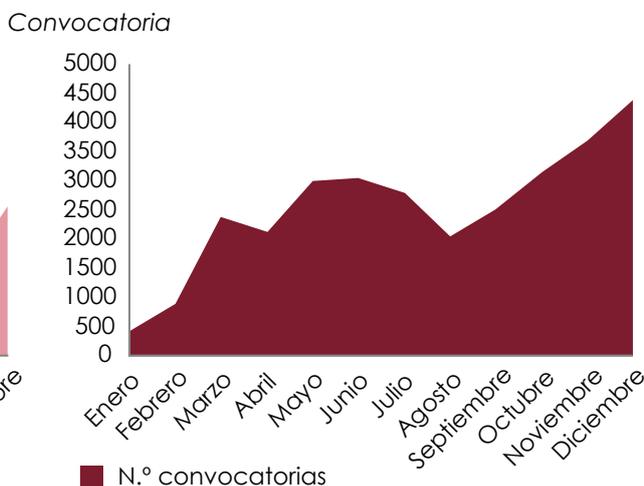
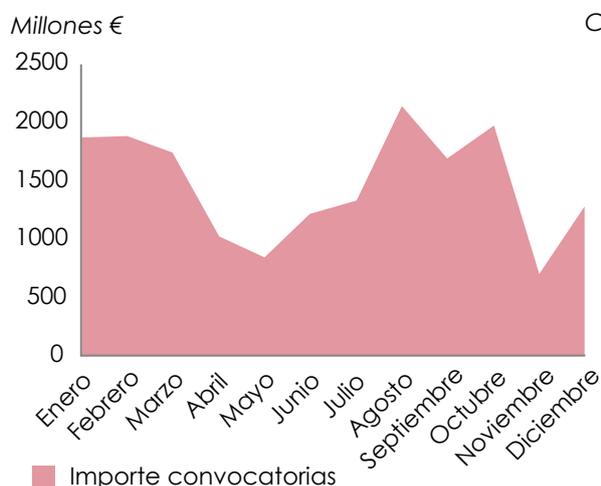


GRÁFICO 16. ANÁLISIS TEMPORAL CON LA PERSPECTIVA DE CONCESIONES (2017 Y 2018)

CONCESIONES

 IMPORTE CONCEDIDO
14.299.575.086 €

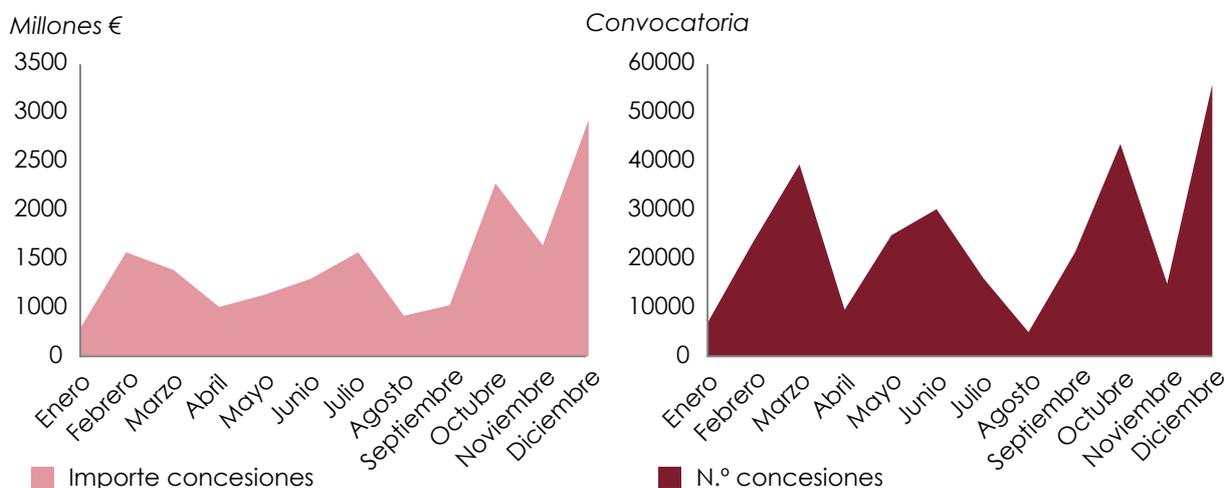
 N.º CONCESIONES
2.929.994

 N.º BENEFICIARIOS
1.051.136

ANÁLISIS TEMPORAL DE CONCESIONES

1 El **50%** del importe de las concesiones en 2017 se conceden en el **último cuatrimestre** del año.

2 Los meses donde más concesiones se realizan son **diciembre, octubre, marzo y junio**.



La justificación de subvenciones se cumple también con retraso o con deficiencias documentales. Además, estas circunstancias no siempre son objeto de comprobación adecuada por parte del órgano gestor. A su vez, la comprobación que practica este no tiene previsto un plazo o período temporal de realización lo que induce en ocasiones a los beneficiarios a interpretar como favorable el silencio administrativo y dar por válida la justificación presentada. El procedimiento de reintegro implica simultáneamente al órgano de control y al gestor a quien se atribuye formalmente la iniciativa para tramitar y resolver el mismo. Sin embargo, en ocasiones, el procedimiento de reintegro que debe iniciarse de conformidad con el criterio del interventor (aunque con frecuentes discrepancias en torno a la cuantía o alcance del mismo), no se resuelve en plazo provocando la caducidad y perjudicando con ello la interrupción del cómputo de la prescripción para exigir el reintegro. Finalmente, apenas se incoan expedientes sancionadores cuya vinculación con el procedimiento de reintegro está mal articulada desde una perspectiva temporal y se aprecian deficiencias de regulación (tipificación de infracciones, delimitación de responsables y sucesores) que dificultan su tramitación.

Además, existen problemas procedimentales específicos que revelan cierta conflictividad. Entre estos problemas podemos citar:

- la ausencia de plazo para efectuar la comprobación por parte del órgano gestor de la justificación presentada por el beneficiario, que puede inducir a estos a dar por válida la presentada y tener derecho a cobrar la subvención;
- las causas y supuestos en los que el beneficiario puede subcontratar con terceros la ejecución total o parcial de la actividad subvencionada y la responsabilidad de estos subcontratistas a efectos de proyectarse sobre ellos actuaciones de control o exigirles reintegros o responsabilidad sancionadora;
- la subrogación en la posición de los beneficiarios de subvenciones mediante operaciones de transmisión, fusión, escisión o similares, aspecto que no siempre está previsto en las bases reguladoras;
- la identificación y acreditación de los gastos subvencionables cuyo concepto indeterminado con frecuencia genera conflictos de interpretación;
- las modificaciones en la ejecución de la actividad subvencionada que, en ocasiones, se practican sin conocimiento ni aprobación expresa del órgano gestor, especialmente cuando resultan modificaciones significativas;
- la justificación de los costes indirectos dada la heterogeneidad en las bases reguladoras acerca de la acreditación o no de estos importes cuya cuantía, además, usualmente se fija a tanto alzado sin una adecuada motivación del importe;
- las dificultades de exigir reintegros a responsables y sucesores o la inaplicación generalizada del procedimiento sancionador.

2.4.6. La Base de Datos Nacional de Subvenciones presenta debilidades relevantes

La Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) ha experimentado una destacable mejora desde su puesta en marcha. Gracias a la colaboración de un elevado número de administraciones y al esfuerzo desplegado por la IGAE, la BDNS ya recoge hoy en día un volumen de información muy destacable sobre las subvenciones en España. Según datos de la IGAE, a 31 de diciembre de 2018, vuelcan información al sistema todos los departamentos ministeriales; todas las comunidades autónomas, salvo el País Vasco; todas las diputaciones provinciales, cabildos insulares y consejos insulares, salvo el de Menorca; y 1.341 ayuntamientos, que suponen el 73% de la población total nacional. También supone un avance en su consolidación la aprobación en Consejo de Ministros del 8 de marzo del Real Decreto por el que se regula

la BDNS y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas que a la fecha de elaboración de este estudio todavía no se ha publicado en el BOE.

No obstante, la BDNS presenta todavía debilidades relevantes. El análisis de la BDNS revela falta de uniformidad en los datos que recoge, que además no están completos por la falta de incorporación al sistema de determinadas administraciones y sujetos públicos. Esta falta de información es especialmente relevante en el caso de las concesiones, ya que un número importante de administraciones carga datos sobre las convocatorias, pero no sobre las concesiones. En este sentido, por ejemplo, destaca la ausencia de los datos de concesiones de becas.

Estas debilidades impiden la realización de análisis exhaustivos y fiables de la actividad subvencional. La explotación integral y estadística de los datos que contiene presenta dificultades que impiden la elaboración de mapas completos del dinero y una correcta trazabilidad de las subvenciones públicas. Los criterios para incluir datos en la BDNS no se aplican de manera uniforme³², lo que sesga cualquier análisis que se realice como se detalla en el anexo correspondiente.

32 Por ejemplo, algunas comunidades autónomas incluyen en la base de datos la financiación a las universidades, mientras que otras comunidades autónomas no lo hacen. Otro tanto ocurre con los programas de rentas mínimas.

3

PROPUESTAS

La AIReF realiza propuestas en los tres ejes del proyecto, basadas en los hallazgos del apartado anterior. Una vez presentado el análisis realizado y sus principales conclusiones, la AIReF plantea una serie de propuestas que han sido previamente discutidas con los principales agentes afectados. Estas propuestas parten de una visión global e integradora de los problemas detectados y se encuentran, por lo tanto, interrelacionadas entre ellas. Además, se trata de propuestas ambiciosas por definición, cuya implementación no está exenta de dificultades. Mientras que algunas propuestas son de aplicación inmediata, otras requieren un proceso largo de desarrollo e implementación que implica cambios normativos, institucionales e incluso culturales. En este sentido, cobra especial relevancia la hoja de ruta que se plantea en el apartado cuatro.

3.1. Planificación estratégica

Las propuestas en este eje están orientadas a articular una estructura que permita la planificación estratégica de las políticas públicas en su conjunto y a establecer un sistema para su seguimiento y evaluación. La mejora de la planificación estratégica es el marco imprescindible para generar eficiencia y eficacia. En consecuencia, las propuestas de este apartado abarcan un espectro más amplio que el inicialmente propuesto, centrado únicamente en subvenciones. Posteriormente, a través de las propuestas del eje 2, se propone un sistema de coordinación de todas las administraciones públicas en este marco de planificación estratégica.

Esta estructura se ordena en cuatro pilares fuertemente interconectados, de manera que la correcta implementación de cada uno de ellos requiere la puesta en marcha del resto. Estos pilares son:

- **Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria, vinculado a las políticas públicas.** En este marco se propicia una completa alineación y coheren-

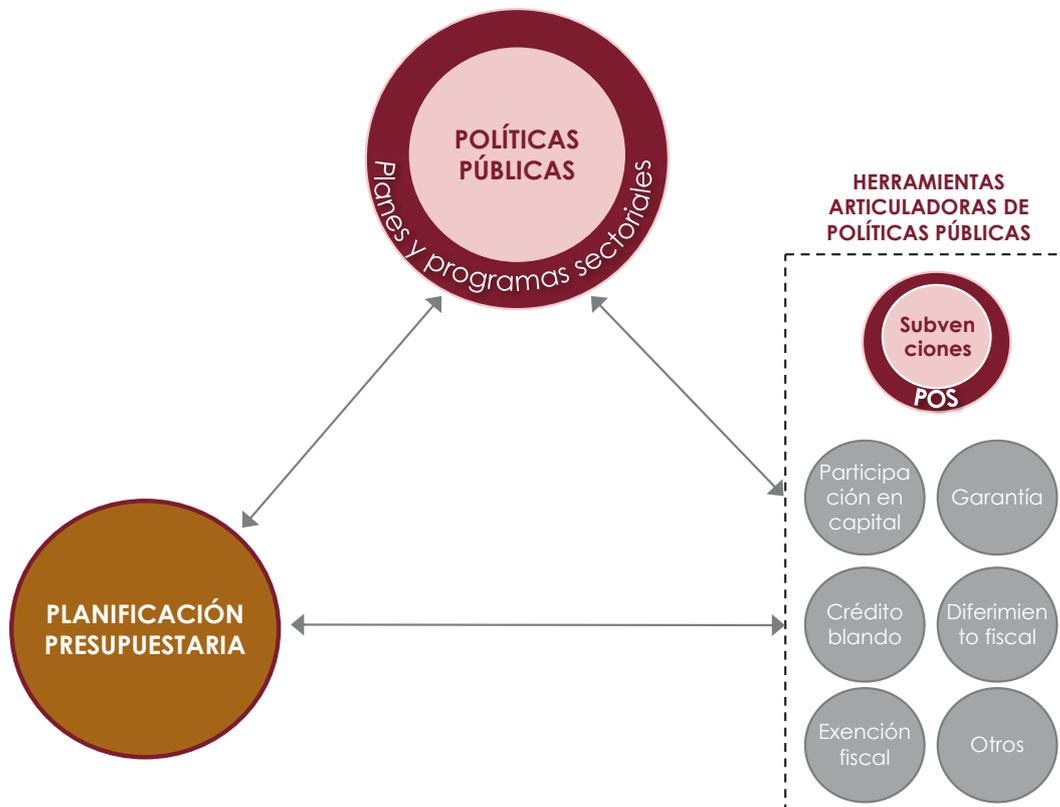
cia entre los planes estratégicos sectoriales, los programas presupuestarios y la articulación de líneas de subvenciones reflejada en planes operativos.

- **Creación de un sistema integrado de información e indicadores.** El objetivo es permitir el correcto desarrollo y el seguimiento continuo y transparente de las políticas públicas y servir de base para la evaluación de resultados hasta llegar, como objetivo a medio plazo, a un modelo de contabilidad de costes.
- **Fomento activo de una cultura de evaluación de políticas públicas.** La evaluación de impacto de los actuales planes estratégicos de subvenciones no puede desligarse de la necesidad de una evaluación más amplia vinculada al conjunto de las políticas públicas y a los instrumentos que las desarrollan.
- **Incremento de la transparencia, que favorezca la rendición de cuentas.** Las propuestas mencionadas anteriormente deben quedar sujetas e implementarse bajo un modelo que asigne y exija responsabilidades sobre los resultados y el impacto de las políticas públicas. Para ello es fundamental dotar de transparencia a todo el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas.

3.1.1. Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria

Este nuevo marco permitiría integrar y vincular entre sí los planes estratégicos sectoriales de políticas públicas, los programas presupuestarios y los planes operativos de subvenciones (POS). El nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria debería integrar y vincular entre sí todos los elementos que lo componen. Se trata de establecer un entorno de retroalimentación permanente y dinámico que se apoyaría en la vinculación de los procedimientos de elaboración en los tres ámbitos, de forma que se asegure la coherencia y consistencia interna de todo el sistema.

GRÁFICO 17. ESQUEMA DEL NUEVO MARCO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTARIA



a) Los planes estratégicos sectoriales

Se configurarían como la principal herramienta de la planificación estratégica de políticas públicas. Su objetivo debería ser fijar objetivos estratégicos, directrices principales y líneas de actuación de cada política pública, incluyendo también los instrumentos para alcanzar los objetivos (subvenciones, provisión directa, beneficios fiscales, etc.). Partiendo de la estructura de políticas públicas de los Presupuestos Generales del Estado (actualmente 21 de carácter sectorial y 5 transversales), se propone establecer un plan estratégico por cada política pública. El Programa Nacional de Reformas (PNR), que cada país aprueba y remite a las instituciones europeas en el marco del Semestre Europeo, recoge las grandes líneas, objetivos e indicadores que definen las políticas públicas, por lo que podría instrumentarse como elemento vertebrador de los 26 planes estratégicos sectoriales.

Su horizonte temporal se centraría en los cuatro años siguientes, sin perjuicio de incorporar elementos a más largo plazo. Los planes se elaborarían de manera más detallada al inicio de la legislatura como plan de gobierno. Posteriormente se revisarían cada año para la correcta consecución de los objetivos de la política pública, incorporando actualizaciones derivadas de los resultados del seguimiento y evaluación,

así como de los cambios en la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) y en el PNR. Todo ello, sin perjuicio de que, desde un punto de vista estratégico, el diseño de las políticas públicas fije también objetivos a largo plazo, principalmente cualitativos, para atender a las tendencias de largo plazo.

Su contenido debería ser homogéneo para asegurar la adecuada coherencia y coordinación. Además de los objetivos a medio y largo plazo, los planes deberían recoger una envolvente presupuestaria en cuyo marco se desarrolle la política pública, así como valorar los instrumentos que resulten más adecuados para articular las líneas de actuación (subvenciones, ayudas, préstamos, avales, beneficios fiscales, etc.). Estos elementos deberían recogerse en una *Guía de buenas prácticas* que pueda ser seguida por todas las administraciones.

Debería contener un análisis empírico y diagnóstico del ámbito de la intervención. Este análisis debería concretarse en el establecimiento de hipótesis y de objetivos de resultados e impacto consistentes con la literatura científica y el análisis comparado de las experiencias en otros países o administraciones. La evaluación *ex ante* pasaría a ser un pilar fundamental del diseño de las políticas públicas. A partir del análisis inicial, el plan debería identificar las necesidades a cubrir por la política pública y cuantificar los posibles resultados derivados de la intervención realizada en cada ámbito, así como el impacto real sobre las variables objeto de la intervención.

También debería incluir la estrategia de implementación de la política pública. Esto conllevaría seleccionar las herramientas e instrumentos para alcanzar los objetivos del plan según la evidencia empírica disponible, anticipar posibles problemas que puedan aparecer y oportunidades de mejora adaptadas a los recursos disponibles. Además, se designaría un responsable que coordine y dé forma al plan y rinda cuentas del mismo. La implementación de los planes se haría de manera participativa en todas sus fases, involucrando en su elaboración todos los departamentos y organismos implicados en su ejecución.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación se configurarían como una parte esencial de los planes estratégicos sectoriales. El establecimiento de una cultura de evaluación de políticas públicas afecta a todas las fases de ejecución de las políticas públicas y supone adoptar una visión crítica de la planificación y la organización. De este modo, los indicadores de impacto servirían como elementos de referencia de cara a la revisión y evaluación posterior de los planes.

CUADRO 1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROCEDIMENTAL	Objetivo	Fijar objetivos estratégicos, directrices principales y líneas de actuación, definiendo los instrumentos de intervención: subvenciones, beneficios fiscales, provisión directa, etc.
	Marco temporal	Horizonte de cuatro años (programa de Gobierno), con revisión y actualización anual. Alineación total de los elementos para permitir su encaje en el <i>Semestre Europeo</i> .
	Proceso de elaboración	Realizar un proceso participativo con <i>stakeholders</i> , incluidas conferencias sectoriales y corporaciones locales según su nivel competencial en cada política pública.
	Carácter del seguimiento	Seguimiento interno anual, por parte del órgano gestor responsable.
	Indicadores	Definir indicadores de impacto.
	Evaluación	Realizar evaluación externa por un organismo independiente. Con frecuencia periódica, al menos una vez a lo largo del período de cuatro años (marco temporal propuesto).
MARCO INSTITUCIONAL	Relaciones	Establecer una correspondencia y coherencia absoluta entre plan sectorial, programación presupuestaria y programación operativa de subvenciones.
	Responsable	Designación de un ministerio como responsable de cada política pública en caso de haber varios ministerios sectoriales implicados en su desarrollo.
	Implicados	Elaboración por parte de los ministerios sectoriales contando con la implicación principal del Ministerio de Hacienda y la coordinación del Ministerio de Economía como responsable del Programa Nacional de Reformas.

b) Los programas presupuestarios

Tendrían como objetivo la asignación de recursos a los objetivos definidos en los planes estratégicos sectoriales. Una política pública puede abarcar varios programas presupuestarios, por lo que los objetivos de cada uno de ellos deberían estar vinculados a algún objetivo del plan estratégico sectorial de la política en la que se enmarca, asegurándose la trazabilidad de los planes estratégicos sectoriales y de los programas presupuestarios. Además, cada programa debe contar con una batería propia de indicadores coherentes con los objetivos del plan estratégico sectorial.

La duración de los programas presupuestarios sería de cuatro años para asegurar la coherencia con los planes estratégicos sectoriales. Esto permite una planificación presupuestaria flexible, con revisiones y adaptaciones anuales según los resultados observados y la actualización de los planes estratégicos sectoriales.

El contenido de los programas presupuestarios sería el regulado en la Ley General Presupuestaria (LGP). De acuerdo con el artículo 29, los programas deben incluir la asignación de recursos económicos, materiales y personales para el horizonte temporal de referencia; la cuantificación de los objetivos; las actividades a desarrollar y los indicadores de ejecución.

En el ámbito del Estado, sería aconsejable reducir y simplificar el número de programas actuales con el objeto de optimizar los resultados buscados. En los años 2017 y 2018, el número de programas presupuestarios ascendió a 235, número muy superior al de otros países de nuestro entorno, como es el caso de Francia, que dispone de 158 programas, a pesar de ser un Estado más centralizado que el español. El criterio para reducir el número de programas presupuestarios sería principalmente su relevancia desde el punto de vista estratégico y presupuestario.

CUADRO 2. PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

PROCEDIMENTAL	Objetivo	Asignar recursos a objetivos definidos en los planes estratégicos sectoriales.
	Marco temporal	Definir horizonte a cuatro años, con revisión y actualización anual. Alineación total con el <i>Semestre Europeo</i> .
	Proceso de elaboración	Integrar el marco de medio plazo en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.
	Carácter del seguimiento	Interno y continuo, por el Ministerio de Hacienda y ministerio del sector.
	Indicadores	Implementar indicadores de resultado y de ejecución en línea con los del plan estratégico sectorial.
	Evaluación	Realizar una autoevaluación y una evaluación externa por parte de la IGAE con las auditorías operativas y del órgano independiente. Con frecuencia periódica, al menos una vez a lo largo del período de cuatro años (marco temporal propuesto).
MARCO INSTITUCIONAL	Relaciones	Establecer una correspondencia y coherencia total entre plan sectorial, programación presupuestaria y programación operativa de subvenciones.
	Responsable	Definir responsabilidad conjunta entre el Ministerio de Hacienda y el ministerio del sector.
	Implicados	Involucrar al Ministerio de Hacienda (y en particular a la IGAE) y al ministerio del sector relacionado a la política sectorial (en caso de haber varios ministerios implicados, se designará uno principal).

c) Los planes operativos de subvenciones

Permitirían articular las subvenciones con los planes estratégicos sectoriales y los programas presupuestarios. Estos planes operativos de subvenciones (POS) permitirían remarcar el carácter operativo de las subvenciones dada su naturaleza de herramienta articuladora de las políticas públicas y sustituirían a los actualmente llamados planes estratégicos de subvenciones (PES). De esta forma, su objetivo sería establecer un plan de ejecución y seguimiento de las subvenciones en el marco del conjunto de la política pública, y, por tanto, en aquel subconjunto de objetivos estratégicos sectoriales y de políticas que hayan decidido llevarse a cabo a través de subvenciones.

Debería existir un solo programa operativo por cada política pública que utilice las subvenciones como instrumento de implementación. El plan operativo recogería las subvenciones asociadas a esa política pública, independientemente del centro gestor responsable de su concesión. Este plan operativo vincularía sus objetivos e indicadores con los objetivos de los planes estratégicos sectoriales de la política pública y la programación presupuestaria³³.

El horizonte temporal de los planes operativos sectoriales sería también de cuatro años. De esta forma, quedarían perfectamente alineados al marco temporal de los planes estratégicos sectoriales y de los programas presupuestarios. Su revisión también sería anual, ajustándose a los resultados del ejercicio anterior y a la actualización de los respectivos planes estratégicos sectoriales y programas presupuestarios.

CUADRO 3. PLANIFICACIÓN DE SUBVENCIONES

PROCEDIMENTAL	Objetivo	Establecer una planificación operativa de subvenciones.
	Marco temporal	Definir horizonte a cuatro años, con revisión y actualización anual. Alineación total de los elementos para permitir su encaje en el <i>Semestre Europeo</i> .
	Proceso de elaboración	Elaborarlo tras el plan estratégico sectorial y en coherencia con los programas presupuestarios.
	Carácter del seguimiento	Interno y continuo, por parte del órgano gestor responsable.
	Indicadores	Implementar indicadores de resultado y de ejecución, en línea con los del plan estratégico y programas presupuestarios.
	Evaluación	Realizar evaluación interna con frecuencia periódica.

(continúa)

³³ Sobre esta y otras propuestas del estado actual de los PES este estudio se alinea con el informe *Planificación Estratégica de Subvenciones en el Sector Público Estatal* de 2018 de la IGAE.

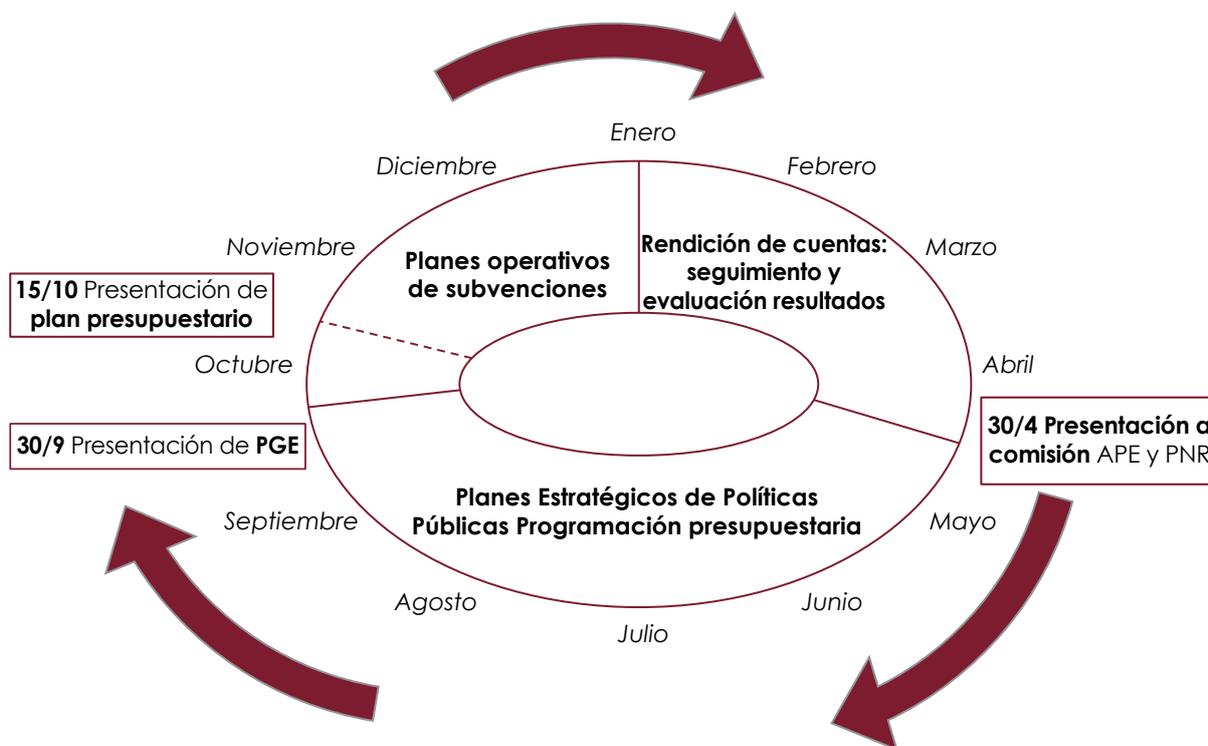
MARCO INSTITUCIONAL	Relaciones	Implementar correspondencia y coherencia absoluta entre plan sectorial, plan operativo sectorial y programación presupuestaria.
	Responsable	Designar un responsable sectorial.
	Implicados	Elaborado por el ministerio del sector (en caso de haber varios ministerios sectoriales, se designará un implicado principal) y validado por el Ministerio de Hacienda para asegurar la coherencia con la programación presupuestaria.

d) Ciclo presupuestario y estratégico

La coherencia y congruencia de los tres niveles de planificación podría extenderse a los diferentes niveles de Administración. La planificación estratégica de las políticas públicas debería asegurar la participación de todas las administraciones implicadas. Aunque las propuestas se centran en la AGE, son directamente aplicables a las comunidades autónomas y, en el caso de las corporaciones locales, podrían aplicarse según el tamaño de las entidades, con un modelo simplificado para los ayuntamientos de población inferior a 20.000 habitantes, de manera que no supongan una carga excesiva.

Los tres niveles de planificación deben ajustarse a un marco temporal alineado con el marco supranacional (Semestre Europeo), en un ciclo repetitivo e iterativo. La normativa europea a través del Semestre Europeo establece una serie de hitos a los que debería ajustarse el marco temporal de la planificación estratégica. De igual forma, el marco se ajustaría al marco nacional recogido en la Ley General Presupuestaria (LGP) y a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

GRÁFICO 18. ESQUEMA DEL MARCO TEMPORAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTARIA



La primera parte del año, hasta abril, se emplearía en las tareas de seguimiento y evaluación de los resultados del ejercicio anterior, que finalmente se plasmarían en la APE y el PNR. Estas tareas configurarían el diagnóstico en el que basar la planificación estratégica de las políticas públicas. Esta fase concluiría con la elaboración y presentación de la APE, que se configura como el marco presupuestario de medio plazo del conjunto de las administraciones públicas³⁴, y el PNR. Así, ambos documentos, que deben remitirse a la Comisión Europea antes del final de abril, recogerían el marco general en el que debería desarrollarse la actuación de todas las administraciones públicas a nivel presupuestario y de política económica.

Tomando como referencia estos documentos, a partir de mayo se iniciaría la elaboración de los planes estratégicos sectoriales y los programas presupuestarios. En el modelo propuesto, tanto los planes estratégicos sectoriales como los programas presupuestarios se iniciarían al mismo tiempo que las órdenes de elaboración de presu-

34 Como ha señalado la AIReF en las recomendaciones de sus informes, la APE tiene que tener un contenido suficiente para actuar en la práctica como marco presupuestario a medio plazo y adoptar un modelo más participativo de elaboración: Informes sobre el proyecto de actualización del programa de estabilidad.

puestos que habitualmente vienen publicándose en mayo y se elaborarían en paralelo para asegurar la coherencia y consistencia entre ambos. No obstante, los planes estratégicos sectoriales deberían estar concluidos antes, tentativamente a finales de julio, mientras que los programas presupuestarios no estarían listos hasta finales de septiembre. En todo caso, para evitar posibles fallos de coordinación entre ambos, su presentación pública se realizaría conjuntamente con la presentación de los presupuestos que, en el caso del Estado, debe realizarse antes del 30 de septiembre.

Por último, una vez presentado el proyecto de presupuestos y antes de final de año, se concretarían los planes operativos. Los planes estratégicos y los programas presupuestarios establecen los objetivos y la asignación de recursos, así como los instrumentos para desarrollar las políticas públicas. Por lo tanto, una vez establecidos los parámetros básicos, los planes operativos de subvenciones pueden detallar la planificación, objetivos y funcionamiento de cada una de las líneas de subvenciones.

Este marco implicaría también evolucionar hacia un modelo participativo. En primer lugar, el proceso de planificación debería incorporar a las administraciones públicas con competencias en la política correspondiente a través del sistema de conferencias sectoriales, lo que se detalla en las propuestas del segundo eje. Por otra parte, también debería fomentarse la participación de los órganos independientes de evaluación y control para incorporar sus análisis y resultados al diseño de la política. Este elemento también podría fomentarse a través de la participación de expertos externos. Por último, también sería deseable incorporar en el diseño de la estrategia a los agentes interesados, tanto de dentro como fuera de la administración. Entre ellos, se propone implementar un procedimiento participativo de elaboración fomentando la línea *bottom-up*, de forma que se incorpore a las comunidades autónomas y entidades locales como captadores de información y necesidades, dada la relevancia de estas administraciones públicas tanto a nivel competencial como por proximidad a los potenciales beneficiarios de las políticas públicas.

Este ciclo junto con una correcta definición de las responsabilidades de elaboración permitirá disponer de un marco sólido, alineado, consistente, transparente y medible. Para alcanzar un elevado grado de consistencia y coherencia de la planificación es fundamental identificar los responsables de cada una de las fases del procedimiento. A nivel del Estado, el Ministerio de Hacienda jugaría un papel fundamental, participando activamente en cada una de las fases. Por un lado, es corresponsable de la elaboración de la APE junto con el Ministerio de Economía y Empresa, por otro, como encargado de la elaboración de los presupuestos, recaería sobre el mismo la responsabilidad de los programas presupuestarios, lo que le situaría en una excelente posición para encargarse de vigilar la coherencia entre los planes estratégicos y la programación presupuestaria. Además, también el Ministerio de Hacienda tendría que validar los planes operativos de subvenciones elaborados por los ministerios sectoriales. Por último, el Ministerio de Economía y Empresa sería el responsable de vigilar y asegurar la coherencia de todos los planes estratégicos entre sí y con el PNR.

GRÁFICO 19. ESQUEMA DE LAS RESPONSABILIDADES EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTARIA

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA	ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS
Ministerio de Hacienda <ul style="list-style-type: none"> • Corresponsable APE • Asegura coherencia planes estratégicos y programa presupuestario 	Ministerio de Hacienda <ul style="list-style-type: none"> • Responsable programa presupuestario 	Ministerio de Hacienda <ul style="list-style-type: none"> • Valida planes operativos de subvenciones
Ministerio de Economía <ul style="list-style-type: none"> • Responsable PNR • Corresponsable APE • Coordina planes estratégicos 	Ministerios Sectoriales <ul style="list-style-type: none"> • Corresponsable programa presupuestario 	Ministerios Sectoriales <ul style="list-style-type: none"> • Responsable planes operativos de subvenciones
Ministerios Sectoriales <ul style="list-style-type: none"> • Responsable planes estratégicos 		CCAA
Conferencias sectoriales		EELL

3.1.2. Creación de un sistema integrado de información e indicadores

Para hacer viable un marco de evaluación continua de las políticas públicas, se requiere la creación de un sistema integrado de información e indicadores. Para configurar este sistema hay que desarrollar tres elementos: el propio sistema de información, los indicadores que deben definirse y el cuadro de mando que facilite su utilización. Este sistema actuará como palanca para lograr la alineación de la planificación estratégica, financiera y de gestión. También permitirá identificar cualquier potencial desviación y brindará información que permita adoptar alternativas sobre el diseño de políticas públicas, mejorando su eficiencia y eficacia en cada una de sus fases.

En el diseño de este sistema integrado deberían considerarse las siguientes características:

- Permitir la medición integral desde el nivel operativo hasta el estratégico.
- Estar alimentado por los ministerios sectoriales, por los sistemas de gestión e información ya existentes como la BDNS, SISPE, por los datos tributarios o de Seguridad Social y por otras fuentes de información que permitan su actualización

continúa.

- Ser exhaustivo y transversal a todos los agentes de la cadena, facilitando la coordinación entre todos los agentes implicados y la interoperabilidad entre las administraciones.
- Ser accesible, público y conocido por los usuarios. Para ello, debería disponer de una interfaz visual sencilla de explotar y utilizar. Además, debería asegurar que la información sea accesible y explotable para todos los agentes involucrados que la necesiten y permitir el rápido acceso a la información necesaria.
- Incorporar indicadores que vayan más allá de la ejecución presupuestaria, que estén integrados en la gestión de las subvenciones y que se nutran de información solicitada a los beneficiarios a lo largo del proceso subvencional.
- Facilitar el análisis de la información desde distintas dimensiones, asegurando una visión integral de los beneficiarios de las subvenciones públicas y de los resultados de los distintos programas.

Estos indicadores estarían agrupados en dos niveles, el primero de gestión y el segundo más estratégico, permitiendo sistematizar y graduar la importancia de los indicadores. Para cada nivel y área de evaluación, los indicadores deberían abarcar indicadores de realización, resultado e impacto³⁵. Además, el sistema integral de indicadores debería facilitar el seguimiento permanente, a diferentes niveles de gestión.

- Nivel 1: Indicadores orientados a la gestión, que miden el cumplimiento de los objetivos de las líneas de subvención y de los programas operativos, siendo relevantes sobre todo para el centro gestor.
- Nivel 2: Indicadores de carácter estratégico, que miden el cumplimiento de los objetivos plasmados en los planes estratégicos sectoriales y la programación presupuestaria, siendo relevantes para la toma de decisiones estratégicas.

A continuación, se recoge un ejemplo de este modelo de indicadores:

35 La propia IGAE ha publicado guías para la elaboración de estos indicadores.

GRÁFICO 20. ESQUEMA DE LA PROPUESTA DE INDICADORES (EJEMPLOS DEL ÁMBITO DE EMPLEO)

	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
<p>1.º NIVEL Medición de objetivos de la línea de subvención en relación al POS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatorias realizadas • Concesiones realizadas • € subvencionados por beneficiario • Importe € concedido por acción / convocatoria • Actividades completadas en plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de beneficiarios • € de inversión inducida / beneficiario • % entre las líneas de subvención que tienen un sistema de evaluación de resultados y el total de las líneas de subvención del POS • % entre el número de personas en situación específica (ej. situación o riesgo de exclusión) que reciben acciones (ej. orientación) y el total de personas en tal situación 	<ul style="list-style-type: none"> • Puestos de trabajo creados por € de subvención concedida • Incremento de la contratación fija • Puestos generados tras formación recibida
<p>2.º NIVEL Medición de objetivos del POS en relación a la política pública, planes sectoriales y programas presupuestarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto de la línea de subvención • Presupuesto de la convocatoria • Presupuesto ejecutado • Inversión € en el sector • Número de solicitudes recibidas • Número de proyectos subvencionados 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas formadas en la especialidad • Número de puestos ofertados • Empresas que han contratado a usuarios del servicio de empleo • Tipología de la nueva contratación (ej. contratos fijos) • Puestos de trabajo generados por actividades subvencionadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos establecimientos de actividades conexas (ej. turísticos) • Incremento de consumos de productos subvenciones (ej. cursos de formación) • Variación en la situación de empleo según los puestos de trabajo generados por actividades subvencionadas

En el caso del Estado, la coordinación e impulso del sistema debería recaer sobre la IGAE. La gobernanza es una de las claves para conseguir implementar este sistema integrado de información e indicadores. De igual forma que gestiona los sistemas de contabilidad pública, la IGAE podría ser la responsable del desarrollo y mantenimiento del sistema, lo que requeriría de un impulso político de primer nivel y la inversión de los necesarios recursos financieros y humanos. Además, la IGAE debería coordinar a los ministerios sectoriales para integrar la información relevante de sus sistemas de información y gestión y definir los indicadores más adecuados. Esto implica no solo el desarrollo de herramientas técnicas, sino también de fichas y guías de indicadores. En última instancia, a través del sistema de conferencias sectoriales, habría que promover la integración de la información proveniente de las administraciones territoriales.

Como objetivo a medio plazo, el sistema de indicadores conduciría a un modelo analítico de cuantificación de los costes de las actuaciones del sector público. Esto facilitaría, junto con una evaluación de impacto de los resultados de las políticas públicas, su posterior optimización o replanteamiento de acciones. Para ello, es necesario:

- Recopilar información de recursos y actividades implicadas en los procesos, a lo largo de todo el proceso de implementación de las políticas públicas.
- Establecer criterios comunes de distribución de presupuestos entre entidades comparables.
- Desplegar metodologías de comparativa y evaluación de valor frente al coste (eficiencia).

Para facilitar el análisis, debería desarrollarse un cuadro de mando que permita:

- Mostrar la información en formatos gráficos y realizar análisis visuales.
- Analizar las tendencias (evoluciones temporales) de las herramientas asociadas a los distintos objetivos estratégicos.
- Detectar posibles desviaciones de los objetivos definidos.
- Construir servicios de análisis de riesgos que ayuden a la priorización de los ejercicios de seguimiento y control.
- Incorporar alertas.
- Tomar decisiones según la visión global de los resultados mostrados.

Además, este cuadro de mando permitiría la parametrización de accesos según perfiles y la personalización de las vistas:

- Realizar distintos tipos de informes, a partir de la información accesible de forma sencilla, adaptados a los distintos tipos de necesidades de los usuarios³⁶.
- Generar vistas del cuadro de mando personalizadas, con la posibilidad de reutilizar el mismo cuadro de mando para los diferentes usuarios a los que va destinado su uso.
- Cambiar el formato y los parámetros del cuadro de mando de forma sencilla, para adaptar el diseño y los contenidos, según vayan apareciendo nuevas necesidades.

El propio cuadro de mandos necesita indicadores sobre su funcionamiento y los resultados que se consiguen tras su incorporación. De esta forma, podrá también irse mejorando paulatinamente la calidad y utilidad del conjunto del sistema.

3.1.3. Cultura de evaluación de políticas públicas

Las administraciones públicas deben interiorizar una cultura de evaluación de las políticas públicas que permita el desarrollo de políticas basadas en la evidencia. El fomento activo de una cultura de evaluación de políticas públicas es esencial para mejorar su eficiencia y eficacia. A diferencia de los países anglosajones, España ha sido un país tardío en la incorporación de la cultura de la evaluación al desarrollo de sus políticas públicas. Hasta la creación³⁷ de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL), las experiencias existentes estaban enfocadas al *control de gasto* en su vertiente de control de legalidad y financiero, la auditoría, y los efectos presupuestarios, sobre el análisis de los resultados e impacto general. Las evaluaciones, muy sectorizadas, bien por razón de la materia bien por las técnicas empleadas, necesitaban planteamientos metodológicos más integradores (Garde, 2006)³⁸. Además, los resultados de la evaluación no parecían haber servido para retroalimentar el proceso de toma de decisiones. Durante los diez

36 Por ejemplo, un bloque de indicadores de primer nivel podría ser seguido por los responsables sectoriales de la definición de las políticas públicas, permitiendo análisis comparativos transversales que hoy no se realizan en términos de tiempos, alineación organizativa. Mientras que los técnicos responsables de la gestión podrían focalizarse en otro grupo que le conduzca a plantearse objetivos de rediseño de sus procesos, reducción del número de revisiones manuales de las solicitudes, reducción de papel, mejora de la calidad de la información, oportunidades de simplificación o automatización, etc.

37 Se constituyó el 1 de enero de 2007.

38 Garde Roca, J. A. (2006): "La Institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España". Auditoría Pública nº 39, pp. 17-26.

años de vida del organismo³⁹ la consolidación de la evaluación no parecía llegar: un presupuesto y una asignación de recursos humanos decrecientes, una clara dependencia de la estructura general de la Administración y un tipo de actuaciones orientadas básicamente a la realización de estudios sobre la calidad de los servicios públicos y donde el análisis de eficiencia o las evaluaciones de impacto han sido limitadas (Albi y Onrubia, 2016)⁴⁰.

Como se ha señalado en los apartados anteriores, el diseño de las políticas públicas, tanto en su plan estratégico como operativo, debe fundamentarse en un adecuado diagnóstico sobre el funcionamiento de las actividades del sector público. En este sentido, la necesaria evaluación de impacto de los actuales planes estratégicos de subvenciones no puede desligarse de la necesidad de una evaluación más amplia vinculada al conjunto de las políticas públicas y los instrumentos que las desarrollan.

En este marco de evaluación general, el sistema integrado de información e indicadores tiene que actuar como catalizador para el fomento activo de una cultura de medición y evaluación de políticas públicas. Este proceso de fomento de la evaluación puede iniciarse con la definición de metodologías de evaluación continua de los planes estratégicos de políticas públicas que sea planificada, independiente, pública y coherente entre los niveles de las administraciones públicas. La metodología de evaluación debe aplicarse mediante la implementación de dinámicas de evaluación permanente, vinculadas con la planificación estratégica.

La evaluación también debe servir para mejorar la eficacia y eficiencia de los instrumentos, como es el caso de las subvenciones. Tomando como referencia las subvenciones, para poder realizar de manera efectiva la evaluación de los planes operativos es necesario definir e integrar en todo el proceso de las subvenciones (bases reguladoras, convocatoria, solicitud, concesión, justificación) indicadores de realización, resultados e impacto, adaptados a cada tipología de subvención. Además, hay que vincular la evaluación de las líneas de subvención de los planes operativos a la coherencia de los mismos como parte de una evaluación general de las políticas públicas. Para avanzar en este sentido, también hay que definir, homogeneizar e implementar el contenido mínimo de los informes de actualización y seguimiento de los planes operativos. De esta forma, será posible evaluar el impacto de estos planes y su contribución al objetivo de las políticas públicas dentro de las cuales se enmarcan.

La cultura de evaluación de políticas públicas debe concretarse en un sistema integral que abarque todas las fases de diseño, ejecución y seguimiento de las políticas. Es esencial que desde el inicio estén bien definidos los objetivos, metas y beneficios de la política y de los planes operativos. Este ejercicio pasa por definir hipótesis basa-

39 El Real Decreto 769/2017 de 28 de julio la disolvió.

40 Albi, E. y Onrubia, J. (2016): "Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social". *Papeles de Economía Española* (FUNCAS), nº 147.

dos en los beneficios esperados, así como las áreas en las que se medirán (basado en las hipótesis) y el horizonte temporal (corto, y largo plazo). También desde el inicio del diseño es necesario construir o identificar las fuentes de información, por lo que resulta esencial contar con el sistema integrado de información e indicadores propuesto anteriormente. Durante la ejecución, hay que realizar un seguimiento continuo de los indicadores, para cuya visualización es recomendable la utilización de paneles o cuadros de mando. Esta monitorización y control de los resultados de los indicadores serán completados mediante ejercicios de evaluación de impacto.

Los centros gestores tienen que entender la evaluación interna como parte esencial de la gestión. Estas evaluaciones, que deben ser públicas, se realizarían a partir de la explotación del sistema integrado de información e indicadores y complementaría el seguimiento de los indicadores. Los responsables de la ejecución y gestión de las políticas deben asumir las evaluaciones como una herramienta útil para sus propios fines y una vía de mejora continua de sus políticas. Los resultados de las evaluaciones deben ser la base sobre la que se diseñen las políticas públicas.

La IGAE y órganos similares de las comunidades autónomas responsables del control interno deberían incrementar el peso de las auditorías operativas. Las auditorías operativas deben evaluar la eficiencia y la eficacia de los programas presupuestarios según un plan de acción basado en criterios objetivos.

Además, un organismo independiente, especializado en la evaluación de impacto de las políticas públicas, debería responsabilizarse de la evaluación externa. Las políticas públicas deberían ser evaluadas al menos una vez a lo largo del período de cuatro años de vigencia de cada plan por parte de un organismo independiente. La independencia de este organismo debería traducirse en la capacidad para definir su plan de actuación y contar con los medios materiales y humanos suficientes para la puesta a cabo sus funciones. Asimismo, sus evaluaciones serían de carácter transversal abarcando la actividad del conjunto de las administraciones públicas en una determinada política y todos sus trabajos serían públicos y con las metodologías claramente detalladas.

3.1.4. Transparencia: rendición de cuentas

Favorecer la rendición de cuentas a través de la transparencia sería la vía para crear un ciclo continuo de mejora de la planificación estratégica de las políticas públicas. Las propuestas mencionadas anteriormente deben quedar sujetas e implementarse bajo un modelo que asigne y exija responsabilidades sobre los resultados y el impacto de las políticas públicas. Para ello es fundamental dotar de transparencia a todo el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas.

GRÁFICO 21. ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CADENA



Los datos generados por la Administración deberían estar disponibles para el conjunto de la sociedad. La información debería ser accesible para todos los interesados, de forma que la actividad del sector público pueda estar sometida a un escrutinio continuo por la sociedad en general y, en particular, por el poder legislativo que podrá realizar un control más efectivo de la labor del ejecutivo, pudiendo desplazarse el foco del debate hacia cuestiones de eficacia y eficiencia sustentadas por datos técnicos. Además, debería favorecer la labor de los investigadores y expertos que podrán contribuir con sus propios estudios a la evaluación de las políticas públicas. Así mismo, la accesibilidad debería entenderse como la posibilidad de reutilización de los datos generados por la actividad del sector público de manera ágil y eficiente. La AIReF, que se ha esforzado desde su creación para que sus propuestas estén sustentadas por la mayor evidencia posible, identifica el *Spending Review* como el posible punto de partida hacia un nuevo modelo de políticas basadas en la evidencia similar al instaurado, entre otros, por Barack Obama con su iniciativa *Commission on Evidence Based Policymaking*, con una llamada de atención especial a uno de los principales problemas a los que se han enfrentado las instituciones evaluadoras en el pasado: la disponibilidad de los datos necesarios, ya que nuestras administraciones, salvo notables excepciones, no están acostumbradas a ello.

La cultura de evaluación debería apoyarse en una estrategia de comunicación que permita la difusión de los resultados al conjunto de la sociedad. Esto supondría la publicación continua de indicadores de ejecución, resultado e impacto, incluyendo un cuadro de mando público que favorezca la visualización y comprensión de los datos. De igual forma, los resultados de las evaluaciones deberían ser comunicados y difundidos de manera activa. La homogeneización y transparencia de los planes estratégicos sectoriales, programas presupuestarios y planes operativos también sería

un paso en este sentido. Su difusión debería seguir un criterio homogéneo, debiendo publicarse al menos en el sitio web del ministerio responsable y de manera conjunta en el Portal de Transparencia.

La implantación de esta cultura requeriría invertir en la formación sobre evaluación de políticas públicas de los responsables de la gestión. Para aprovechar toda la potencialidad de este sistema, todos los implicados deberían ser conscientes de la utilidad de los sistemas de indicadores y de los ejercicios de evaluación para poder traducir sus conclusiones en mejoras de los servicios públicos. Esta formación debería abarcar a todos los niveles de administración.

3.2. Mecanismos de cooperación interadministrativa en el establecimiento y gestión de subvenciones.

Las propuestas que se plantean en este eje van orientadas a mejorar la eficiencia de la coordinación de todos los niveles de administración en lo que a planificación de políticas públicas se refiere. Como órganos de coordinación vertical en la ejecución de políticas públicas, y en particular de la distribución de subvenciones gestionadas, las conferencias sectoriales podrían jugar un papel fundamental que hoy no cumplen. Para ello, se proponen las siguientes iniciativas:

- **Posicionar al sistema de conferencias sectoriales como un órgano especializado** que permita compartir iniciativas, que se evalúan y escalan en un ciclo de mejora colectiva descentralizada y continua, dotándolas de herramientas que den visibilidad y transparencia a su actividad.
- **A nivel orgánico, crear en cada conferencia sectorial un secretariado técnico.** Estaría formado por funcionarios estatales y autonómicos y ejercería de: (i) cauce periódico de información, (ii) integración las perspectivas de los distintos niveles de la administración, (iii) provisión de información técnica como base de las discusiones de las conferencias sectoriales y (iv) vía de participación de agentes expertos externos.
- **Establecer criterios objetivos de reparto de fondos.** Estos se definirían según indicadores cuantificables empíricamente y susceptibles de revisión según la evidencia de los resultados.

3.2.1. Posicionamiento de las conferencias sectoriales como órgano especializado

Para lograr el posicionamiento de las conferencias sectoriales como órganos especializados de referencia en el sector de su competencia para todas las administraciones públicas se propone:

- **No definir más de una conferencia sectorial por cada política pública, potenciando la creación de comisiones sectoriales y grupos de trabajo, que presenten un mayor componente técnico.** Se crearía como mucho una conferencia sectorial por cada política pública tal como se definen en la estructura por políticas de los PGE. En la medida en que varios ministerios pueden participar en una política de gasto, se propone que en los reales decretos de estructura se defina qué ministerio es responsable de esa conferencia sectorial teniendo en cuenta, por ejemplo, el volumen de gasto que gestiona.
- **El establecimiento de un modelo de gobernanza compartida y participativo, huyendo del modelo actual de autogobierno asimétrico entre Administración central y autonómica.** Para ello se propone elaborar un reglamento de funcionamiento único y homogéneo, o revisar los existentes para adaptarlos a las necesidades de colaboración (ya recomendado por la AEVAL en su informe *Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades*). El objetivo sería reforzar el marco actual y recoger la posibilidad de establecer vicepresidencias o presidencias rotativas entre las diferentes administraciones públicas.
- **Determinar un calendario y plan de trabajo que permita su participación en el ciclo de planificación estratégica y presupuestaria definido previamente.** Se propone establecer un marco temporal de celebración de reuniones común para todas las conferencias sectoriales, llegando a una planificación precisa de la actividad anual y plurianual de cada una de ellas. Se propone en concreto celebrar al menos tres reuniones al año que estén encuadradas en el proceso de planificación estratégica:
 - Una primera reunión se celebraría durante el primer trimestre del año para analizar los resultados del ejercicio anterior y acordar la distribución territorial de los fondos una vez conocida la dotación presupuestaria del ejercicio
 - La segunda sería durante el proceso de elaboración de la planificación estratégica de las políticas públicas de forma que las conferencias sectoriales puedan informar sobre el plan estratégico de la política bajo la que se encuadra su sector.
 - La tercera se celebraría en el último trimestre del año, una vez presentado el proyecto de PGE y en ella se determinarían los criterios de distribución de los recursos del ejercicio siguiente y los planes operativos de subvenciones una vez conocidas las previsiones presupuestarias para el ejercicio en el que se aplicarán.
- **Integrar a las corporaciones locales en aquellas conferencias sectoriales que traten políticas públicas de las que también sean de su competencia.**

- **Publicar los planes operativos de las subvenciones y los planes estratégicos de políticas públicas junto con su seguimiento.** Se dota con ello a la conferencia sectorial de herramientas que permitan el seguimiento de la actividad realizada, contribuyan a la transparencia de los procesos y ponga en valor la aportación técnica de su labor. Para ello, se deberían incorporar indicadores de actividad y resultados, que den transparencia al seguimiento de los planes, con el objetivo de construir una cultura de evaluación argumentada y razonada, que integre el establecimiento de objetivos y métricas comunes como marco compartido.

3.2.2. Creación de un secretariado técnico

Se propone crear en cada conferencia sectorial un Secretariado Técnico, formado por funcionarios estatales y autonómicos. Este tendría entre sus funciones:

- Definir un canal de comunicación formal compartido por las diferentes administraciones públicas que participan en la conferencia sectorial. Permitiría que la AGE y las comunidades autónomas mantuvieran un cauce permanente de información entre ellas de alto contenido técnico que serviría de base para las discusiones en el seno de la conferencia sectorial.
- Al estar formado por funcionarios de las distintas administraciones públicas integraría la perspectiva de los distintos niveles de la administración.
- Incorporar a expertos externos, en el área de su especialidad. Conformar equipos con expertos del sector.

Este secretariado técnico podría depender funcionalmente del ministerio responsable de la dirección de la conferencia sectorial y orgánicamente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

3.2.3. Criterio de reparto de fondos

El reparto territorial de los fondos deber realizarse bajo criterios claramente definidos, objetivos y públicos. La incorporación de indicadores relevantes en las decisiones de asignación es un requisito fundamental para la mejora de eficacia, en la medida en que permite el seguimiento de las actuaciones subvencionadas. Por ello se propone:

- **Definir criterios de reparto de fondos de subvenciones según indicadores cuantificables empíricamente y susceptibles de revisión según la evidencia de los resultados.** Para ello, debería establecerse una aproximación técnica al diseño de los indicadores que permita medir los resultados alcanzados de cara a la revisión de los fondos asignados, superando el criterio de ejecución presupues-

taria, estableciendo procesos de evaluación *ex post* de los resultados. Una vez definidos estos indicadores o criterios de reparto y validados quizás por acuerdo de Consejo de Ministros, el reparto de fondos podría ser más automático.

- **Definir con claridad mapas del dinero de subvenciones en el ámbito de cada política pública y, por tanto, en cada conferencia sectorial, teniendo en cuenta los diferentes niveles de administración.** Las conferencias sectoriales deberían ser capaces de recopilar toda la información necesaria para tener una imagen fiel de las políticas que se llevan a cabo en su sector por las diferentes administraciones públicas y de los fondos públicos que estas dedican a la política en cuestión. Sin esta imagen completa de la actuación pública no es posible diseñar una planificación estratégica de calidad. La Base de Datos Nacional de Subvenciones podría ser un buen instrumento para recopilar esta información.

3.3. Análisis de procedimientos

Las propuestas de este eje están orientadas a la mejora de los procedimientos que articulan las subvenciones y de sus sistemas de información. La vía más rápida sería iniciar una actualización del marco normativo de las subvenciones, empezando por la reforma de la Ley General de Subvenciones (LGS), que serviría como marco para el desarrollo del conjunto de las propuestas. No obstante, también es posible articular parte de las propuestas sin esperar a la modificación de la Ley. Este sería el caso de las propuestas para continuar impulsando la mejora de la BDNS.

Las propuestas del eje tres del análisis se basan en dos pilares fundamentales:

- **Medidas para mejorar la eficiencia de los procedimientos de concesión, control financiero, reintegro y sancionador de las subvenciones públicas.** Algunas de estas medidas podrían comportar la revisión y actualización de la LGS y del Reglamento General de Subvenciones (RGS).
- **Mejora de la información y capacidad de explotación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)** en su papel de sistema integral información de las subvenciones.

3.3.1. Medidas para mejorar la eficiencia de los procedimientos de las subvenciones públicas

La mejora de la eficiencia de los procedimientos pasa por una actualización del marco normativo. Esta actualización partiría de la reforma de la Ley General de Subvenciones y se plasmaría en un nuevo Reglamento General de Subvenciones. Los pilares básicos de la reforma del marco normativo se detallan en los siguientes apartados.

Concretamente, sería necesario modificar la LGS en los siguientes aspectos respecto al ámbito objetivo y subjetivo de la Ley:

- **Ampliación del ámbito objetivo de la LGS, para incluir otras ayudas públicas.** La LGS puede ampliar su contenido para incluir la regulación de otras ayudas públicas, en particular, para hacer extensivos sus principios y ampliar el régimen jurídico a los préstamos, avales, participaciones en capital social y otro tipo de medidas de fomento económico que actualmente cumplen una finalidad similar a las subvenciones públicas. La ampliación del ámbito objetivo de la Ley puede hacerse con la necesaria flexibilidad y especialidad que precisen este otro tipo de ayudas públicas y puede completarse con una cláusula general que permita someter cualquier tipo de medida de fomento o estímulo económico, al margen de su denominación, a los principios que rigen la concesión de subvenciones públicas. De este modo, la LGS conciliaría su título y contenido con el propio de la BDNS que actualmente alcanza no solo a verdaderas subvenciones públicas sino también a otro tipo de ayudas.
- **Delimitar y regular de forma singularizada las subvenciones/ayudas sociales o de carácter asistencial.** Las subvenciones y ayudas de carácter social o asistencial, que persiguen no el estímulo, la promoción o el fomento de una determinada actividad o comportamiento sino la compensación asistencial de una carencia personal o social, y que en los últimos años han experimentado un notable incremento y desarrollo en los tres niveles de administración territorial, presentan diversas singularidades que justifican un tratamiento específico y más simplificado en la Ley. No parece adecuado exigir un completo y complejo trámite procedimental para subvenciones o ayudas asistenciales cuya tramitación puede reconducirse a un trámite de concesión que permita acreditar la insuficiencia o carencia social o asistencial que se pretende compensar con la ayuda, sin necesidad de una compleja tramitación de bases reguladoras, convocatorias y acreditación de múltiples requisitos.
- **Mejorar y clarificar el ámbito subjetivo de la LGS.** Si bien la potestad subvencional se ha considerado tradicionalmente como una verdadera potestad administrativa, la práctica revela que, con el objetivo de buscar la flexibilidad y mayor discrecionalidad en la concesión de ayudas y medidas de fomento, se han creado estructuras orgánicas ajenas al ámbito subjetivo de aplicación de la LGS, aunque dependientes económicamente de una administración, que actúan como sujetos concedentes de verdaderas subvenciones públicas. La LGS ha intentado reconducir a algunos de estos sujetos como las fundaciones públicas a su ámbito de aplicación, pero otros sujetos, como las empresas públicas u otros con diferentes denominaciones (institutos, agencias, consorcios) conceden *de facto* verdaderas subvenciones con amplios márgenes de flexibilidad y discrecionalidad, al margen de los principios y procedimientos de la LGS. Igualmente es necesario:

- Someter y mejorar la regulación de aquellos sujetos intermediarios que actúan en la ejecución de subvenciones financiadas con fondos europeos que actúan simultáneamente como gestores y como beneficiarios de subvenciones. Existe una disparidad notable de régimen jurídico entre las comunidades autónomas con relación a los deberes y obligaciones de estos sujetos.
- Adaptar la LGS a la diversa tipología de las de las entidades locales.
- Identificar las particularidades de las subvenciones cuyos beneficiarios son sujetos públicos (administraciones u otro tipo de entidades).

3.3.1.1. *Desarrollo del contenido y alcance de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas*

El establecimiento y concesión de subvenciones públicas y otro tipo de ayudas de fomento y estímulo económico, en la medida en que significa el empleo de fondos públicos concedidos gratuitamente o en condiciones económicas ventajosas, debe responder justificadamente al cumplimiento de determinados principios generales que precisan de un cierto desarrollo de contenido en la LGS. Entre ellos, es necesario:

- **Reforzar la justificación del interés público y general en el establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas.** No basta con presumir el interés público, que además debe ser constitucional y legítimo, en cualquier diseño y aprobación de una línea de subvenciones públicas. En la planificación estratégica u operativa de la línea de subvenciones debe acreditarse la necesidad de su adopción, las necesidades y finalidades que se pretenden, el coste y los resultados previstos.
- **Mejorar el entorno de coordinación, cooperación y colaboración interadministrativa.** Dado el complejo panorama competencial de nuestro país en relación a la distribución de competencias entre los tres niveles de administración territorial, así como el elevado grado de conflictividad en este ámbito, resulta necesario mejorar el entorno de las relaciones interadministrativas en el diseño y ejecución de las distintas políticas públicas que emplean subvenciones como instrumento de ejecución. De una parte, es necesario que la LGS incorpore los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional en relación al reparto del llamado *poder subvencional* entre Estado y comunidades autónomas. De otra, también la LGS debe incorporar la presencia y funciones de las conferencias sectoriales y otros mecanismos de cooperación interadministrativa (convenios de colaboración y secretariados generales técnicos) así como las particularidades que se derivan de las llamadas “subvenciones gestionadas” (artículo 86 LGP).

- **Desarrollar los principios de eficacia y eficiencia mediante la exigencia de evaluación y rendición de cuentas de la actividad subvencional.** Como se ha puesto de relieve en el apartado relativo a la planificación estratégica, apenas existen análisis de eficacia y eficiencia de la actividad subvencional. Ocasionalmente se han desarrollado con carácter puntual y sectorial en la AGE y con mayor detalle y periodicidad en algunas comunidades autónomas. Es necesario avanzar en la cultura de la evaluación y medición de indicadores y de resultados en todo el ámbito de las políticas públicas y, en particular, en aquellas que emplean subvenciones públicas. No se trata únicamente de evaluar costes y resultados sino también de contribuir a la difusión y rendición de cuentas a la sociedad del empleo que se hace con los fondos públicos y hacerlo con carácter periódico y próximo a los órganos legislativos y representativos de cada uno de los niveles territoriales de gobierno.
- **Potenciar la complementariedad y la exigencia de cofinanciación de las actividades subvencionadas.** Es necesario superar el carácter gratuito y a fondo perdido que tradicionalmente ha caracterizado muchas líneas de subvenciones y avanzar en la exigencia de un mínimo de complementariedad y cofinanciación de la actividad subvencionada que comprometa al beneficiario en su ejecución, especialmente, en el ámbito del fomento de actividades económicas que pueden reportar beneficios.
- **Introducir principios de sostenibilidad y responsabilidad social en los criterios de concesión de subvenciones públicas.** Del mismo modo que en el ámbito de la contratación pública se han incorporado criterios de sostenibilidad para la adjudicación de contratos, en el establecimiento y concesión de subvenciones hay margen para introducir criterios de protección social, laboral y medioambiental tanto en el diseño de las líneas de subvenciones como en los criterios de concesión.

2.3.1.2. Mejora de la regulación de las subvenciones de concesión directa

Resulta necesario mejorar la regulación de la concesión de subvenciones directas.

La concesión de subvenciones directas se produce bien mediante la asignación nominativa de recursos en las respectivas normas presupuestarias, bien como supuestos excepcionales por razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas o bien, incluso, a través de la aprobación de bases reguladoras y convocatorias especialmente singularizadas. En la medida en que la concesión de estas subvenciones directas puede afectar a la igualdad, concurrencia y objetividad, resulta aconsejable restringir con carácter general su empleo.

En particular, es necesario mejorar su regulación en los siguientes aspectos:

- **Mayor detalle en la justificación del importe económico y en la actividad desarrollada por los beneficiarios de subvenciones de concesión directa.**
- **Mejora de la visibilidad y rendición de cuentas de las subvenciones de concesión directas concedidas, especialmente a partir de determinados importes.**

2.3.1.3. Simplificación administrativa de los procedimientos de gestión subvencional

La gestión de subvenciones debe simplificarse en muchos de sus trámites y procedimientos con el objetivo de lograr una mayor agilización administrativa y reducción de cargas burocráticas que contribuya a la seguridad jurídica de los procesos y a la eficacia y eficiencia de las actuaciones públicas. En particular, son ámbitos susceptibles de introducción y mejora en el proceso subvencional:

- **Creación de registros de beneficiarios de subvenciones públicas.** En ciertas líneas de subvenciones, repetitivas y continuadas, es posible la creación de registros de beneficiarios de subvenciones públicas que faciliten la acreditación de los requisitos para acceder a las ayudas contribuyendo a aligerar la carga de justificación de requisitos y también a facilitar la interoperabilidad e identificación de los supuestos que impiden acceder a la condición de beneficiario. La declaración responsable de cumplimiento de estos requisitos, en lugar de la acreditación documental, puede contribuir a reducir la burocracia que caracteriza la gestión de subvenciones.
- **Revisión de la publicidad de las convocatorias y de los plazos de solicitud y concesión.** A fin de contribuir a la seguridad y planificación de los procesos de gestión subvencional es necesario introducir mejoras en los plazos de publicidad de las convocatorias, evitando períodos de vacaciones y fechas próximas al cierre del ejercicio presupuestario, favoreciendo su periodicidad. Igualmente es necesario establecer un mínimo período entre la publicación de la convocatoria y el plazo de presentación de las solicitudes. Similares recomendaciones temporales son exigibles al procedimiento de concesión evitando resoluciones publicadas o notificadas en plazos que hacen prácticamente imposible la ejecución de la actividad subvencionada respecto del período de justificación.
- **Reformulación de solicitudes y modificación de las concesiones.** Con relativa frecuencia existen diferencias entre los compromisos asumidos al tiempo de solicitar la subvención y los realizables tras conocer la resolución de concesión. También es frecuente que durante el plazo de ejecución de la subvención surjan imprevistos o circunstancias que obliguen a modificar la ejecución de la actividad subvencionada. Ambas incidencias se articulan habitualmente de forma informal, mediante contactos directos entre el órgano gestor y el beneficiario o simplemente mediante actuaciones de facto amparadas en silencios adminis-

trativos. Sin embargo, desde la perspectiva del control posterior de la ejecución de la actividad subvencionada, tales incidencias pueden resultar relevantes a los efectos de la exigencia de reintegros o de la imposición de sanciones y de ahí la necesidad de mejorar su regulación.

- **Propuesta y regulación de guías de justificación.** Dada la habitualidad de ciertos gastos subvencionables (de personal, por ejemplo), es necesario proponer la elaboración a los órganos gestores de guías de justificación, conocidas ampliamente en ciertos ámbitos vinculados a la gestión de subvenciones financiadas con fondos europeos, que proporcione mayor seguridad jurídica al beneficiario de las ayudas y también faciliten la comprobación de la justificación que desarrolla el órgano gestor. Igualmente es recomendable una mayor claridad de los gastos subvencionables en cada línea de subvenciones y el alcance de la justificación, si procede, en los casos de los llamados *costes indirectos*.
- **Incremento de la tramitación y justificación telemática y electrónica.** Normativamente la exigencia de una administración electrónica es ya una realidad. Sin embargo, la LGS no ha avanzado en esta línea y más allá de una mera referencia a la posibilidad del empleo de medios electrónicos o telemáticos para la justificación de las subvenciones, no ha incorporado mejoras en los procesos de tramitación electrónica y telemática que permitan una reducción de la carga documental que es significativamente importante en muchas líneas de subvenciones.
- **Justificación indiciaria mediante signos, índices y módulos.** Aunque la normativa actual contempla esta posibilidad, apenas tiene desarrollo en la práctica para un amplio censo de líneas de subvenciones. Es recomendable, además, que con el objetivo de la eficacia y simplificación, en algunos casos se aligere la presentación de una documentación justificativa prolija y sustituirla por sistemas de control aleatorios pero exhaustivos de ciertos beneficiarios, ya sean realizados por el órgano gestor o en el marco de un control financiero.
- **Procedimientos abreviados y flexibles de justificación.** El régimen de justificación de las subvenciones públicas resulta con frecuencia excesivamente rígido en cuanto a plazos y formas de acreditación, lo que constituye una causa habitual de la exigencia del reintegro de subvenciones aun cuando el beneficiario puede haber cumplido justificadamente con la ejecución material. Son múltiples, en la práctica, las incidencias relativas al deber de justificación, a la forma, al plazo y a las causas de su ampliación, que aconsejan avanzar en algunas líneas de subvenciones hacia procedimientos abreviados de justificación.

2.3.1.4. Corrección de las deficiencias de los procedimientos de control, reintegro y sancionador

La comprobación y el control de las subvenciones públicas y, en su caso, el reintegro y el ejercicio de la potestad sancionadora, constituyen aspectos esenciales de una buena gestión financiera de los recursos públicos. Sin embargo, en este ámbito resultan necesarias algunas correcciones:

Desde la perspectiva de la comprobación y control:

- **Elaboración de manuales y planes de comprobación por parte de los gestores.** Las mejoras en la justificación de las subvenciones públicas deben complementarse con reformas en la comprobación que realizan los órganos gestores. Y con el objetivo de la agilidad y eficacia es recomendable que, en ciertas líneas de subvenciones, especialmente aquellas que son repetitivas y continuadas en el tiempo, el propio órgano gestor disponga de un plan y manual de comprobación que le permita reducir y maximizar la eficacia de su tarea.
- **Planificación y selección según la evaluación del riesgo del control financiero de subvenciones.** Es necesario introducir una cierta flexibilidad en las comprobaciones y el control de subvenciones. Por ello, en ciertos supuestos puede resultar preferible aligerar la comprobación administrativa del órgano gestor e incrementar el control financiero de subvenciones y este, a su vez, desarrollarlo a partir de una planificación y selección de los beneficiarios sujetos a control aprovechando también instrumentos complementarios de análisis de *big data* y procesos *learning machine*.
- **Incremento de los controles de eficacia y eficiencia.** Ya sea la Intervención u otro órgano externo o independiente, es necesario avanzar en la medición de la eficacia y eficiencia de las líneas de subvenciones potenciando el seguimiento y la evaluación tanto de aspectos vinculados a la gestión como de los resultados.

Desde la perspectiva del reintegro:

- **Mejora de la coordinación entre el procedimiento de control y el de reintegro.** La LGS optó en su momento por un rígido procedimiento de control financiero sometido a plazos en diversos trámites, difíciles de cumplir en ocasiones, que ha traído consigo problemas a los efectos de ejercitar con posterioridad el reintegro de subvenciones. Para evitar esta conflictividad que, a la postre, acaba beneficiando en ocasiones al beneficiario incumplidor, es recomendable mejorar la configuración de las actuaciones de control financiero, flexibilizando su marco temporal y vinculándolas como actuaciones previas o implícitas del procedimiento de reintegro.

- **Información periódica de la gestión de reintegros.** En la medida en que la competencia para acordar y cuantificar el reintegro corresponde al órgano gestor, y no al interventor, es necesario transparentar las incidencias que ocurran en el procedimiento de reintegro para evitar el riesgo de caducidad de los expedientes o la modificación significativa de la cuantía o de los plazos de reintegro. La información pública y periódica sobre reintegros también es relevante a los efectos de identificar aquellos beneficiarios que están afectados por este motivo a los efectos de concurrir o solicitar nuevas subvenciones.
- **Reintegros y reembolsos referentes a proyectos plurianuales.** En este tipo de ayudas públicas existe el riesgo de que ese dilatado plazo perjudique o sirva para ocultar causas de reembolso o reintegro. Por ello, se propone mejorar la justificación anual y periódica de estas ayudas.
- **Reintegros y reembolsos de préstamos y garantías.** Además de lo señalado en el punto anterior, se incorporan los típicos problemas de una gestión del crédito (impago de anualidades, amortización anticipada del préstamo, subrogación, ejecución de garantías, etc.). Por ello, aparte de mejorar la justificación anual y periódica de estas ayudas, parece recomendable vigilar las condiciones y plazos de reembolso y/o reintegro.
- **Protocolos de actuación comunes de reintegros con relación a subvenciones gestionadas a partir de la intervención de las conferencias sectoriales.** En aquellas subvenciones de gestión autonómica cuya delimitación y distribución procede de una conferencia sectorial es necesario establecer protocolos comunes de actuación que permitan a todas las administraciones gestoras exigir los reintegros con una cierta uniformidad de criterios.

Desde la perspectiva sancionadora:

- **Implementación efectiva del régimen sancionador en el ámbito de las subvenciones públicas.** A diferencia de lo que sucede en otros ámbitos, como el tributario, donde los incumplimientos llevan aparejado no solo el pago de una cuota sino la imposición de una sanción o, cuando menos, un interés o un recargo, en el ámbito subvencional existe una dejación generalizada del ejercicio de la potestad sancionadora que es debido a múltiples causas y, entre ellas, en particular, a la similitud y cierta duplicidad procedimental que se aprecia en la exigencia del reintegro y adicionalmente de una sanción. Por otra parte, es necesario mejorar la exigencia de las sanciones a responsables y sucesores vinculados al beneficiario máxime en aquellos casos en los que este resulta insolvente o ha tenido lugar su desaparición.

2.3.2. Reforma de la estructura de la BDNS

La BDNS debe contener toda la información relativa a cada una de las fases del proceso de subvenciones. Por lo tanto, la información debe abarcar desde la propia planificación estratégica reflejada en el plan operativo de subvenciones, hasta el control y seguimiento, convirtiéndose en un sistema de información. Esta propuesta se plantea con el objetivo de facilitar el análisis y trazabilidad de las políticas públicas en materia de subvenciones, con el establecimiento de un marco común de análisis a partir del proceso de diseño, ejecución y control de la subvención. Esto implica también integrar indicadores de seguimiento y resultado a lo largo de todo el proceso, junto a la información de convocatorias, concesiones y reintegros prevista.

La IGAE debe profundizar en la oferta de servicios en torno a la explotación de su información. Aunque la versión actual de la BDNS ya ofrece algunos servicios, la IGAE debe avanzar en esta dirección, de forma que los organismos que integran su información en la BDNS obtengan mayores beneficios. Algunas propuestas de servicios serían generar modelos de detección de posibles solapamientos o duplicidades, sobre los que generar alarmas útiles a la gestión o desarrollar modelos analíticos sobre patrones de fraude y definir indicadores de riesgo asociados a los distintos patrones.

La BDNS también podría ofrecer una plataforma de gestión de subvenciones a la que las administraciones pudieran adherirse de manera voluntaria. Esto contribuiría a disminuir la carga administrativa interna de la administración especialmente relevante en aquellos centros con menor capacidad de gestión. Esta plataforma de gestión debería ser suficientemente flexible y con capacidad de adaptarse a las diversas realidades subvencionales. De esta forma, la BDNS también sería un canal de comunicación oficial con los órganos gestores y la Administración en general, donde el usuario podría cargar documentos técnicos de análisis, proyectos, comprobantes o justificantes de gastos imputables a la subvención, además de documentar la relación entre administración y administrado. Incluso en el caso de aquellas administraciones que utilicen sus propias plataformas de gestión de subvenciones, habría que asegurar la interoperabilidad entre estas y la BDNS, de manera que el flujo de información sea continuo y en tiempo real. En última instancia, se podría plantear la BDNS como un embrión de ventanilla única a la que dirigirse para solicitar subvenciones, bien a través de la tramitación directa en la plataforma de la BDNS o redirigiendo hacia las plataformas de gestión de cada administración.

Estos servicios serían un incentivo adicional para fomentar la colaboración de todas las administraciones. La BDNS sería así percibida no como una carga burocrática, sino como una herramienta para la mejora de las subvenciones. Para permitir a los órganos gestores contar con los recursos y medios necesarios para el desarrollo efectivo de sus funciones, la BDNS debería dotarles de guías para priorizar las concesiones (por ejemplo, para priorizar a solicitantes de subvenciones que no han recibido ninguna ayuda en convocatorias anteriores) o facilitar la detección de solapamientos en los

mismos beneficiarios de diferentes convocatorias que cubran potencialmente áreas con finalidad similar.

La BDNS constituiría uno de los sistemas que alimentaría el sistema integrado de información e indicadores propuesto en el eje 1. En este sentido es imprescindible avanzar en la uniformidad y el alcance de la información a remitir a la BDNS, de forma que se erija en el sistema de gestión e información donde se graben todos los hechos vitales de cada subvención para así obtener el mayor nivel de información de cada convocatoria, beneficiario, etc. Un primer paso en este sentido sería mejorar la codificación de las ayudas para facilitar la explotación de la información y el suministro de datos estadísticos, así como su clasificación sectorial, que debiera ser homogénea a la política pública y programa presupuestario asociados.

La IGAE debe garantizar la capacidad de explotación analítica de los datos que contiene la BDNS. Para ello debe potenciar la integridad y la trazabilidad de los datos para reforzar la transparencia de las políticas públicas en materia de subvenciones, mediante los siguientes requerimientos:

- Facilitar la trazabilidad del 100% de los fondos (utilizados o no), desde el origen de las partidas presupuestarias, pasando por los planes estratégicos de subvenciones (planes operativos a futuro), convocatorias, concesiones, beneficiarios y hasta los proveedores de las partidas adquiridas con fondos provenientes de subvenciones. Por ejemplo, debe permitir la trazabilidad de cada convocatoria con sus PES de origen para determinar la volumetría real (importe monetario) de cada PES respecto a sus líneas de subvención.
- Aportar información sobre todos los órganos y organismos participantes en el proceso de cada convocatoria y concesión, desde el diseño de los PES, hasta los órganos gestores, y personas físicas o jurídicas que se han presentado a las diferentes convocatorias.

Para mejorar la transparencia y rendición de cuentas, hay que definir y potenciar el uso de una interfaz de la BDNS con el objetivo de mejorar su amigabilidad y usabilidad. Desde la perspectiva de los usuarios internos (órganos gestores, corporaciones locales, comunidades autónomas, IGAE, entre otros), habría que definir diversos niveles de acceso, perfilar el nivel de uso para simplificar la carga administrativa actual y facilitar la interoperabilidad con otras bases de datos y sistemas de gestión de subvenciones. Desde el punto de vista del usuario externo como investigadores o periodistas, la BDNS debe facilitar las consultas, permitiendo incluso descargas masivas como en la Plataforma de Contratación del Estado, que facilite el trabajo de investigación y análisis.

Para implementar estas propuestas es necesario desarrollar las capacidades técnicas que permitan la explotación analítica de la BDNS. Por un lado, esto implica definir to-

dos los campos obligatorios para la cumplimentación de la información requerida en la BDNS durante cada una de las fases del proceso de subvención (especialmente, en pagos, reintegros y sanciones). Asimismo, se debe incorporar en la base de datos campos y variables específicas para obtener una visión completa de las convocatorias, de los beneficiarios de las concesiones (personas físicas y jurídicas) y traspasar la información disponible en algunas bases de datos autonómicas (como Andalucía o La Rioja) a la BDNS, donde actualmente no se contiene. Por último, es conveniente dotar a la BDNS de diferentes perfiles de acceso y consulta para brindar transparencia sobre la información a nivel público, de interesados, órgano gestor, etc., hasta un perfil completo que será utilizado con la finalidad de controlar el sistema en general.

4

HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS

Las propuestas de la AIReF en este proyecto parten de una visión global e integradora de los problemas detectados y se encuentran, por lo tanto, interrelacionadas entre ellas. Además, se trata de propuestas ambiciosas por definición, cuya implementación no está exenta de dificultades. Mientras que algunas propuestas son de aplicación inmediata, otras requieren un proceso largo que implica cambios normativos, institucionales e incluso culturales. Por ello, cobra especial relevancia que las administraciones tracen una hoja de ruta claramente definida para su implementación que cuente con amplio respaldo político. La magnitud de la tarea no debe ser impedimento para abordar estas reformas, sino un estímulo para empezar cuanto antes con las medidas más sencillas, pero con la vista puesta en el resultado final.

La AIReF identifica a partir de las propuestas unas líneas de actuación y acciones concretas que deben implementar las administraciones públicas.

Cabe resaltar que las acciones que se proponen pretenden favorecer el inicio de las actuaciones de implementación, dando pasos hacia un horizonte, en muchos casos ambicioso. Este es el caso, por ejemplo, de las propuestas de protocolización sobre cómo desarrollar un buen plan estratégico, las medidas para incrementar el perfil técnico y la eficiencia de las conferencias sectoriales, o la mejora de la transparencia y las capacidades de evaluación que permitiría la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Sin embargo, hay propuestas para las que cabe más apostar por un enfoque de transformación que de reforma paulatina. Este es el caso de las acciones en torno al desarrollo de un sistema de análisis de información estratégica y presupuestaria, donde fuese factible conocer con inmediatez, por ejemplo, cuánto se gasta en cada instrumento de cada política pública, con qué recursos se ha articulado y qué resultados se han alcanzado. Esto, que supondrá transformar el modelo de gestión económica de la Administración, no puede acometerse paulatinamente sin asignar mayor carga a los centros gestores, por la dependencia de los actuales sistemas de información.

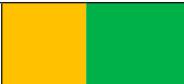
El conjunto de acciones propuestas por la AIReF se presenta a continuación:

EJE	RECOMENDACIÓN	Líneas de actuación	Acciones concretas a nivel AGE	Ámbito	Plazo	Valor	Esfuerzo
1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA							
1.1	Diseño de un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria, vinculado a las políticas públicas. Dotar a la Administración de una estructura que alinee y coordine planes estratégicos de políticas públicas, programas presupuestarios y planes operativos de subvenciones	Configuración de los planes estratégicos sectoriales como principal herramienta de planificación estratégica de políticas públicas.	Desarrollar normativamente el principio de eficiencia en la LOEPSF (artículo 7), incorporando la estructura propuesta, especialmente los planes estratégicos de políticas públicas.	Marco normativo	Medio	■	■
			Definir las políticas públicas (tras replantear la continuación de la estructura actual de los PGE o incorporar una nueva definición) para las que se van a elaborar planes estratégicos.	Marco institucional	Corto	■	■
			Establecer el contenido de los planes estratégicos de políticas públicas y protocolarizar su desarrollo, desarrollando herramientas que faciliten y protocolaricen su desarrollo para ponerlas a disposición de los responsables de la elaboración de los planes estratégicos: identificación de necesidades, objetivos, líneas de actuación, instrumentos e indicadores.	Marco institucional	Medio	■	■
			Incorporar a los reales decretos de estructura la asignación de la responsabilidad de elaborar y coordinar los planes estratégicos a los correspondientes departamentos ministeriales.	Marco normativo	Medio	■	■
			Definir los procedimientos y plazos para la elaboración de los planes estratégicos: modelo participativo incluyendo conferencias sectoriales.	Marco normativo	Medio	■	■
		Constitución de la planificación presupuestaria como un mecanismo de asignación de recursos a los objetivos definidos en los planes estratégicos de políticas públicas.	Reducir el número de programas presupuestarios, en el ámbito del Estado, de acuerdo a su relevancia desde el punto de vista estratégico y presupuestario.	Marco institucional	Corto	■	■
			Fijar en la orden anual del Ministerio de Hacienda el procedimiento de elaboración y contenido de los programas incluyendo escenario presupuestario plurianual, mecanismos para asegurar la calidad y coherencia con los planes estratégicos de políticas públicas.	Marco institucional	Medio	■	■
			Definir baterías de indicadores relevantes, que sean coherentes con los objetivos de los planes estratégicos y del programa presupuestario.	Marco institucional	Medio	■	■
			Elaborar el escenario presupuestario plurianual coherente con los planes estratégicos y los programas presupuestarios.	Marco institucional	Medio	■	■
		Articulación de los planes operativos de subvenciones (actualmente PES) a partir de lo recogido en los planes estratégicos de políticas públicas sobre instrumentos para su ejecución.	Reformar la Ley General de Subvenciones (LGS) -véase Eje 3-, sustituyendo la figura actual de planes estratégicos de subvenciones por planes operativos.	Marco normativo	Medio	■	■
			Aprobar guías de elaboración y contenido homogéneo de los planes de subvenciones como la propuesta de la IGAE en el ámbito del Estado.	Marco institucional	Medio	■	■
			Incorporar indicadores relevantes consistentes con los definidos en los programas presupuestarios y en los planes estratégicos.	Marco institucional	Medio	■	■

(continúa)

1.2	Crear un sistema integrado de información e indicadores	Definir y desarrollar un único sistema integrado de información y de indicadores, disponible para la evaluación.	Crear un sistema que integre indicadores de resultado y se integre con el sistema de contabilidad presupuestario gestionado por la IGAE.	Capacidades necesarias	Corto	
			Integrar herramientas de gestión y sistemas de información ya existentes como BDNS (o SISPE, SIUS, etc.) con el sistema de indicadores para su alimentación automatizada.	Capacidades necesarias	Medio	
		Desarrollo de un cuadro de mando de indicadores, que haga viable el análisis multidimensional de información de los objetivos estratégicos, programas presupuestarios y planificación operativa.	Diseñar un <i>datamart</i> analítico, con información que permita alimentar de forma continua el sistema de indicadores y modelos de evaluación de eficacia y eficiencia, sobre el que construir un cuadro de mando.	Capacidades necesarias	Medio	
			Diseñar e implementar un cuadro de mando de seguimiento de objetivos, desde distintas dimensiones parametrizables por el usuario.	Capacidades necesarias	Medio	
			Diseñar una capa de visualización sobre el sistema de indicadores, que permita el acceso de distintos perfiles, tanto de la Administración como del conjunto de la sociedad.	Capacidades necesarias	Medio	
		Creación de un nuevo sistema para la gestión económica de la Administración, incluyendo un modelo de contabilidad de costes.	Diseñar e implementar un sistema de contabilidad de costes.	Capacidades necesarias	Largo	
			Crear un nuevo modelo de gestión económica de la Administración, con una nueva arquitectura de la información que supere el actual sistema de contabilidad y permita una consolidación presupuestaria transversal, conectando información de presupuestos con la de resultados de las políticas públicas y los costes.	Capacidades necesarias	Largo	
		1.3	Fomentar, activamente, una cultura de evaluación de políticas públicas	Fomento de la evaluación interna de la actividad del sector público.	Integrar la evaluación como parte de la gestión y diseño de las actuaciones del sector público a nivel de los centros gestores.	Capacidades necesarias
Invertir en formación sobre evaluación de políticas públicas para los responsables de gestión.	Capacidades necesarias				Corto	
Implantar sistemas de gestión orientados al análisis y no solo a la tramitación.	Capacidades necesarias				Medio	
Incrementar el peso de las auditorías operativas de la IGAE según un plan de acción basado en criterios objetivos.	Marco institucional				Corto	
Instauración de la evaluación de impacto de las políticas públicas de manera regular y llevada a cabo por un organismo independiente.	Designar o crear un organismo independiente para la evaluación externa.			Marco institucional	Corto	

(continúa)

1.4	Incrementar la transparencia, favoreciendo la rendición de cuentas	Establecimiento de procedimientos de rendición de cuentas.	Establecer comparecencias ante los órganos legislativos para informar sobre seguimiento de indicadores y resultados de evaluación	Marco institucional	Corto	
			Publicar, continuamente, los indicadores de ejecución, resultado e impacto.	Capacidades necesarias	Medio	
		Dotación de transparencia al proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.	Facilitar el acceso a los datos generados por la Administración a expertos e investigadores.	Marco institucional	Corto	
			Definir estrategias de comunicación para la difusión de resultados de los procedimientos de evaluación.	Capacidades necesarias	Corto	
2. MECANISMOS DE COORDINACIÓN						
2.1	Posicionar el sistema de conferencias sectoriales como órganos especializados	Disposición de una conferencia sectorial por cada política pública.	Evaluar los cambios normativos necesarios en los reglamentos de funcionamiento de las conferencias sectoriales y, si fuera necesario, en la Ley 40/2015.	Marco normativo	Medio	
			Potenciar las comisiones sectoriales y los grupos de trabajo.	Marco institucional	Corto	
		Modelo de gobernanza compartida y participativo.	Evaluar las reformas puntuales de la Ley 40/2015 y modificar los reglamentos de las conferencias sectoriales para establecer un modelo más participativo (reglas de funcionamiento, calendario, establecimiento de la agenda...).	Marco normativo	Medio	
			Integrar a las CCLL en aquellas conferencias sectoriales que traten políticas públicas de su competencia.	Marco institucional	Corto	
			Definir planes de trabajo que integren la participación de las conferencias sectoriales en el ciclo de planificación estratégica y presupuestaria.	Marco institucional	Corto	
			Desarrollar un sistema que permita la visualización de la actividad de las conferencias sectoriales, acuerdos alcanzados y relación con los objetivos estratégicos de la política pública.	Capacidades necesarias	Corto	
2.2	Crear un secretariado técnico conjunto por cada conferencia sectorial	Creación de un secretariado técnico conjunto por cada conferencia sectorial.	Dotar de medios a los secretariados técnicos conjuntos.	Marco normativo	Medio	
			Definir un canal de comunicación como cauce de intercambio de información.	Capacidades necesarias	Corto	
			Definir y facilitar los <i>mapas del dinero</i> en el ámbito de cada política pública.	Capacidades necesarias	Corto	
			Incorporar a los secretariados técnicos al sistema de evaluación de políticas públicas (eje 1).	Capacidades necesarias	Medio	
2.3	Establecer criterios objetivos de reparto de fondos, cuantificables empíricamente y susceptibles de revisión	Definición de indicadores cuantificables empíricamente, según la evidencia de resultados, cuantificables.	Definir y divulgar la aproximación técnica para el acuerdo y establecimiento de los criterios de reparto, incluyendo indicadores de resultado e impacto.	Capacidades necesarias	Corto	
			Publicar los criterios y valores de los indicadores del reparto.	Capacidades necesarias	Corto	

(continúa)

3. ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS						
3.1	Consolidar y mejorar la eficiencia de los procedimientos de concesión, control financiero, reintegro y sanciones de las subvenciones públicas: revisión y actualización de la LGS y del RGS	Reforma y actualización de la Ley General de Subvenciones (LGS).	Reformar y actualizar la Ley General de Subvenciones (LGS).	Marco normativo	Medio	
		Desarrollo del contenido y alcance de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas.	Reforzar la justificación del interés público y general en el establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas.	Marco normativo	Medio	
			Desarrollar los principios de eficacia y eficiencia mediante la exigencia de evaluación y rendición de cuentas de la actividad subvencional.	Marco normativo	Medio	
			Potenciar la complementariedad y exigencia de cofinanciación de las actividades subvencionadas.	Marco normativo	Medio	
			Incorporar los principios de sostenibilidad y responsabilidad social en los criterios de concesión de subvenciones públicas.	Marco normativo	Medio	
		Mejora de la visibilidad y rendición de cuentas de las subvenciones de concesión directa concedidas, especialmente a partir de determinados importes.	Ampliar el detalle en la justificación del importe económico y en la actividad desarrollada por los beneficiarios de subvenciones de concesión directa.	Marco normativo	Medio	
			Incorporar, en los presupuestos, la identificación de todas las subvenciones de concesión directa.	Marco normativo	Medio	
		Simplificación administrativa de los procedimientos de gestión subvencional.	Crear listados de registros de beneficiarios de subvenciones públicas.	Capacidades necesarias	Corto	
			Revisar el procedimiento de publicidad de las convocatorias y de los plazos de solicitud y concesión.	Marco normativo	Medio	
			Reformular las solicitudes y modificación de las concesiones.	Marco normativo	Medio	
			Recomendar y regular las guías de justificación.	Marco normativo	Medio	
			Ampliar la tramitación y justificación telemática y electrónica de los procedimientos.	Marco normativo y Capacidades necesarias	Medio	
			Incorporar la justificación indiciaria mediante signos, índices y módulos.	Marco normativo	Medio	
			Revisar y rediseñar los plazos de justificación tratando de flexibilizarlos.	Marco normativo y Capacidades necesarias	Medio	
		Corrección de las deficiencias de los procedimientos de control, reintegro y sancionador.	Elaborar manuales y planes de comprobación por parte de los gestores.	Capacidades necesarias	Corto	
			Planificar y seleccionar según evaluación del riesgo del control financiero de subvenciones.	Capacidades necesarias	Corto	
			Incrementar los controles de eficacia y eficiencia.	Capacidades necesarias	Corto	
			Mejorar la coordinación entre el procedimiento de control y el de reintegro.	Capacidades necesarias	Corto	
			Informar, periódicamente, la gestión de reintegros.	Capacidades necesarias	Corto	
			Mejorar los procedimientos de reintegros de préstamos y garantías.	Marco normativo y Capacidades necesarias	Medio	
			Implementar, efectivamente, el régimen sancionador en el ámbito de las subvenciones pública.	Capacidades necesarias	Corto	

(continúa)

3.2	Mejorar la información y capacidad de explotación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)	Reforma de la estructura de la BDNS.	Recoger en la BDNS toda la información relativa a cada una de las fases del proceso de subvenciones, garantizando la capacidad de explotación analítica.	Capacidades necesarias	Corto	Yellow	Red
			Establecer sistemas de control para asegurar la calidad y homogeneidad de los datos.	Capacidades necesarias	Corto	Red	Yellow
			Incorporar a la BDNS con el sistema integrado de indicadores (Eje 1).	Capacidades necesarias	Medio	Green	Red
			Incorporar en la LOEPSF las disposiciones relativas a la obligación de colaborar con la BDNS en cumplimiento del principio de transparencia (Art. 6 y 7).	Marco normativo	Medio	Yellow	Green
			Aprobar el reglamento de la BDNS.	Marco normativo	Medio	Yellow	Yellow
		Desarrollo de servicios en torno a la explotación de la BDNS, por parte de la IGAE.	Desarrollar servicios en torno a la explotación.	Capacidades necesarias	Corto	Yellow	Red
			Integrar a la BDNS con una plataforma de gestión de subvenciones que se ofrezca a las AAPP.	Capacidades necesarias	Medio	Green	Red
			Fomentar la colaboración y coordinación con los registros existentes de subvenciones.	Capacidades necesarias	Medio	Green	Yellow
		Mejora de la usabilidad de la BDNS.	Diseñar una capa de visualización amigable, permitiendo distintas vistas de análisis.	Capacidades necesarias	Corto	Green	Yellow

ANEXO I

GLOSARIO DE TERMINOS

- **Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS):** Regulada por el artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), desde el 1 de enero de 2016 recoge información de las subvenciones y ayudas públicas convocadas y concedidas por la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de ellas. La administración y custodia de la BDNS corresponde, de acuerdo con la Ley, a la Intervención General del Estado (IGAE), opera como Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones, garantizando el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento.
- **Bases reguladoras de subvenciones públicas:** Normas por las que se rige la concesión de las subvenciones. Como establece el artículo 17 de la LGS son aprobadas por Orden Ministerial, previo informe de los servicios jurídicos correspondientes y de la intervención delegada correspondiente, y publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Contienen como mínimo los siguientes extremos, con las especificaciones que establece el texto refundido de la Ley General Presupuestaria: definición del objeto de la subvención, requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención.
- **Beneficiarios de subvenciones públicas:** Como recoge el artículo 11 de la LGS, tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión. Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios. Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de be-

neficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, pueda llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención.

- **Conferencia sectorial:** Es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne como presidente al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los consejos de gobierno, en representación de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla. Este órgano está regulado en los artículos 147-152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- **Contabilidad de costes:** Contabilidad analítica, es una rama de la contabilidad que acumula información relacionada con los costos y tiene como propósito registrar, distribuir, controlar, analizar, interpretar e informar de los costos de producción, distribución, administración y financiamiento. Sirve para evaluar la eficiencia de la gestión que se está realizando y suministrar información financiera y no financiera de forma clara, comparable y útil para el proceso de toma de decisiones.
- **Control de eficacia y eficiencia:** Actividad encaminada a verificar el cumplimiento de los objetivos previstos en la actividad realizada y comprobar si se cumplen con un coste razonable.
- **Control de legalidad:** Actividad encaminada a comprobar la estricta sujeción al ordenamiento jurídico de la actividad desarrollada.
- **Control externo:** El ejercido en el ámbito de la actividad financiera por un órgano que es ajeno totalmente a la Administración controlada y que por tanto no está en su propia órbita de actuación. La actividad económico-financiera del sector público es objeto de dos tipos diferentes de control externo: por un lado, el control político que ejercen las Cortes Generales sobre la actuación del Gobierno que se denomina control parlamentario, y por otro, el control técnico que ejerce el Tribunal de Cuentas.
- **Control interno:** Aquel que se realiza por órganos de la propia Administración. El control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal se realizará mediante el ejercicio de la función interventora y del control financiero.
- **Convenio de colaboración:** Actuación pactada de la Administración que supone un acuerdo simultáneo de voluntades generador de derechos y obligaciones entre las partes. Su base es fundamentalmente consensual, sin perjuicio de que su formalización requiera un determinado procedimiento administrativo. Su contenido,

a diferencia de los contratos, no tiene por qué ser necesariamente de carácter patrimonial, sino que puede recaer sobre cualquier sector de la actividad pública.

- **Cuadro de mando integral:** Es un modelo de gestión que traduce la estrategia en objetivos relacionados entre sí, medidos a través de indicadores y ligados a unos planes de acción que permiten alinear el comportamiento de los miembros de la organización con la estrategia de la misma.
- **Datamart analítico:** Son subconjuntos de datos con el propósito de ayudar a que un área específica dentro de un negocio pueda tomar mejores decisiones. La información existente en este conjunto de datos puede ser agrupada, explorada y propagada de múltiples formas para que los distintos grupos de usuarios realicen la explotación de los mismos de la manera más conveniente según sus necesidades.
- **Indicador de impacto:** Son indicadores que miden los resultados en el largo plazo.
- **Indicador de realización:** Son indicadores de gestión u operativos, que miden las actividades realizadas por cada centro gestor, identificando los inputs necesarios para llevarlas a cabo. Entre ellos, destacan los indicadores financieros, ligados al gasto que se va realizando, y los indicadores de producto, que miden la cantidad que se va produciendo. Estos indicadores se enmarcarían en la fase intermedia (el durante).
- **Indicador de resultado:** Son indicadores que miden los resultados obtenidos a partir de una intervención. Estos indicadores se enmarcarían en la fase final (el después).
- **Mapa del dinero:** Representación gráfica de los flujos monetarios entre administraciones públicas, en el que se identifican las entradas y salidas de fondos para cada nivel de la organización.
- **Planes estratégicos de subvenciones (PES):** La LGS en su artículo 8 establece la obligación para los órganos de las administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, de concretar con carácter previo 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.
- **Programas presupuestarios:** Se conciben según la Ley General Presupuestaria (artículo 35) como "conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos" con una vigencia plurianual. Los programas de gasto" son la concreción anual de dichos programas presupuestarios.

- **Planes y programas sectoriales:** Contienen la planificación de ámbitos sectoriales concretos, para los que se identifican objetivos, directrices y actuaciones. Existe una amplia heterogeneidad en la concepción y ámbito objetivo y subjetivo de estos planes, que pueden abarcar una política pública en su conjunto (como, por ejemplo, el Plan estatal de I+D+i o el Plan Estatal de Vivienda) o un plan de acción sobre una cuestión específica (ej. Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta).
- **Reintegro de subvenciones:** Devolución de las cantidades percibidas en concepto de subvención a que se ve obligado su beneficiario cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: incumplimiento de la obligación de justificación, obtención de la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello, incumplimiento de la finalidad para la que la subvención fue concedida o incumplimiento de las condiciones impuestas a las entidades colaboradoras y beneficiarios con motivo de la concesión de la subvención.
- **Sanciones administrativas en materia de subvenciones y ayudas públicas:** Como se detalla en el artículo 59 de la LGS, las infracciones en materia de subvenciones se sancionarán mediante la imposición de sanciones pecuniarias y, cuando proceda, de sanciones no pecuniarias. Las sanciones pecuniarias podrán consistir en multa fija o proporcional. La sanción pecuniaria proporcional se aplicará sobre la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada, y puede ir del tanto al triple de esa cantidad. La multa pecuniaria será independiente de la obligación de reintegro contemplada en la LGS. Las sanciones no pecuniarias, que se podrán imponer en caso de infracciones graves o muy graves, podrán consistir en pérdida temporal de la posibilidad de obtener subvenciones públicas o de actuar como entidad colaboradora, o en la prohibición temporal para contratar con las administraciones públicas.
- **Subvención:** Según la LGS, es "toda disposición dineraria realizada por las administraciones públicas a favor de personas públicas o privadas" que cumpla con unos criterios determinados en la ley: que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios, que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido, y que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.
- **Subvención a efectos del Spending Review:** La AIReF ha optado por una definición amplia, con el criterio de considerar subvención toda salida de fondos públicos sin contraprestación directa. No obstante, a efectos del presente proyecto se ha con-

siderado la definición de subvención más estricta recogida en la LGS dado que el ámbito de análisis está definido propiamente para este tipo de subvenciones.

- **Subvención canónica:** Son aquellas subvenciones que siguen el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva.
- **Subvenciones instrumentales:** Son aquellas subvenciones que siguen un procedimiento de concesión directa. Se denominan nominativas cuando hay un solo beneficiario por convocatoria.

Siglas

AAPP	Administraciones públicas
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de Servicios y Políticas Públicas
AGE	Administración General del Estado
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
APE	Actualización del Programa de Estabilidad
BBRR	Bases reguladoras
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades autónomas
CCLL	Corporaciones locales
CCSS	Conferencias sectoriales
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
CE	Comunidad Europea
CNMV	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
ESA	Sistema Europeo de Cuentas
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FSS	Fondos de la Seguridad Social
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LGP	Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Subvenciones
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
OCEX	Órganos de Control Externos
PES	Planes estratégicos de subvenciones

PGE	Presupuestos Generales del Estado
PNR	Programa Nacional de Reformas
POS	Plan operativo de subvenciones
RGS	Reglamento General de Subvenciones
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TCu	Tribunal de Cuentas
UE	Unión Europea

ANEXO II

DETALLE METODOLÓGICO

Con carácter previo al inicio del trabajo de evaluación de estrategia y procedimiento de este proyecto se revisó la normativa existente en materia de subvenciones públicas en la Administración General del Estado y parte de la normativa autonómica, y se buscaron antecedentes de informes relacionados con la materia y literatura al respecto. Se han celebrado dos seminarios uno al comienzo del proyecto y otro al final para presentar las principales conclusiones y recopilar posibles propuestas adicionales, al que asistieron representantes de la IGAE, del Tribunal de Cuentas, de la Secretaría de Estado de Función Pública, de numerosas comunidades autónomas y algunos ayuntamientos. Se detalla a continuación brevemente la metodología que se ha seguido para cada uno de los ejes.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Se ha analizado la consistencia entre la planificación sectorial, la programación presupuestaria y la planificación estratégica de subvenciones a nivel ministerial mediante la recopilación y análisis de cuestionarios emitidos por la AIREF.

Planificación sectorial: Se han identificado 441 planes sectoriales de los que se han analizado 61 que están vigentes y entran en el ámbito sectorial y temporal de los PES. Se comparan los 61 planes sectoriales con los PES, analizando datos por ministerio, con objeto de establecer la relación y coherencia existente entre sus objetivos. Para este cruce se ha utilizado la información disponible en las páginas webs oficiales de los ministerios.

Los resultados obtenidos se han clasificado en tres tipos de relaciones:

- Relación positiva, en el caso de que exista correlación entre los objetivos.
- Relación negativa, en el caso de que no exista correlación entre los objetivos.

- Relación por determinar, cuando no se puede establecer ninguna de las relaciones anteriores.

Una vez analizada la coherencia entre los objetivos, se identifica el número de planes sectoriales por ministerio y el porcentaje de relaciones positivas, negativas y por determinar, por ministerio, así como la media del conjunto de relaciones. Para el análisis se utiliza una media ponderada que tiene en cuenta la variabilidad del número de planes sectoriales por cada ministerio, es decir, se ha tenido en cuenta el reparto desigual de los planes sectoriales vigentes en cada ministerio.

Programación presupuestaria: para el análisis de la programación presupuestaria, se han identificado 113 programas presupuestarios que están asociados a las 700 líneas de subvención que tienen el código de aplicación presupuestaria identificado dentro de su PES. Una vez identificados se cruzan los objetivos de los programas con los establecidos en el PES correspondiente. Se analiza de nuevo si existe coincidencia positiva, negativa o por determinar con los PES, así como el número y porcentaje de los solapamientos de objetivos e indicadores.

Planificación estratégica de subvenciones: para este análisis en primer lugar, se ha diseñado un cuestionario sobre los PES elaborados desde 2013 que se hizo circular tanto a los ministerios como a las comunidades autónomas y determinadas entidades locales. Los puntos clave incluidos en el cuestionario han versado sobre procedimientos, agentes y objetivos, seguimiento, actualización y control. En el ámbito ministerial, en total se han identificado 15 PES. Hay tres ministerios que han elaborado dos PES: Ministerio de Fomento, Presidencia para las administraciones Territoriales y Sanidad. Se ha recibido respuesta de todos los ministerios, con la excepción del Ministerio de Justicia. Con esta información se han elaborado unas fichas con los siguientes campos: ámbito, regulación, seguimiento, vigencia, control y finalidad de los PES.

A nivel de comunidad autónoma y corporaciones locales:

- Se ha recibido respuesta de todas las comunidades autónomas. Baleares, Murcia, Cataluña y Navarra tienen un PES a nivel de comunidad autónoma y por consejería, mientras que el resto tienen PES por consejería. No se recibió respuesta al cuestionario de Galicia, aunque posteriormente aportó documentación sustancial al respecto.
- Para las corporaciones locales se ha remitido el cuestionario a los ayuntamientos y diputaciones de mayor tamaño que son objeto de seguimiento individual en los informes emitidos por la AIReF. Han remitido información los ayuntamientos de Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Tenerife, Valencia, Valladolid y Zaragoza y las diputaciones de Barcelona, Sevilla y Valencia.

En total, se han identificado 129 PES.

Con toda la información obtenida se ha elaborado una base de datos de las líneas de subvención de los PES que incluye 1.396 líneas de subvención a nivel ministerial y 1.606 líneas de subvención a nivel de comunidades autónomas, para los ejercicios 2017 y 2018, junto con una batería de los Indicadores.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

En relación con las conferencias sectoriales se hizo circular un cuestionario que ha permitido recopilar información sobre su funcionamiento. Los campos del cuestionario fueron:

- Identificar la conferencia sectorial, normativa, estructura orgánica y reglamento de funcionamiento correspondiente.
- Temporalidad: preguntas relacionadas con la frecuencia de las convocatorias de las reuniones y celebración de estas.
- Informes de seguimiento y evaluación, en el caso de que los hayan realizado.
- Impacto de las conferencias sectoriales en el marco normativo.
- Deficiencias o desviaciones relacionadas con el cumplimiento del reglamento o legislación.

Se han recopilado las actas de once conferencias sectoriales y se ha analizado su organización, asignación presupuestaria, mecanismos de reparto de fondos, la evaluación y seguimiento que se realizan.

En el ámbito de las ayudas a empresas, que no están centralizadas en una única conferencia sectorial, se ha elaborado una extracción de la BDNS para el periodo comprendido entre el 01/01/2017 y el 01/06/2018, y se ha realizado el análisis según las convocatorias y concesiones de las empresas, se han identificado los organismos que tienen participación en el sector industrial dentro del marco de las subvenciones, es decir, aquellos que son candidatos para convocar líneas de subvención relacionadas con este sector. Desde el punto de vista de concesiones recibidas, se ha realizado una clasificación para obtener datos de las entidades jurídicas que han recibido subvenciones.

En las convocatorias de ayudas a empresas se han definido cuatro tipologías de ayudas:

- Ayudas a emprendedores: concesiones de ayudas que aplican a la creación de empresas, a los incentivos al trabajo autónomo, que se centran en políticas de emprendimiento y en la tutorización para el lanzamiento de nuevas empresas.
- Ayudas para la digitalización: ayudas para nuevas estrategias de implantación y mejora de las instalaciones de las telecomunicaciones, para la creación y mejora de software, y modernización de los sistemas TIC en las empresas del sector industrial.
- Incentivos regionales: las concede el Estado para realizar inversiones productivas con el fin de fomentar la actividad empresarial, orientando su localización hacia zonas previamente determinadas y contribuyendo a paliar los desequilibrios territoriales.
- Ayudas sectoriales: destinadas a determinadas parcelas empresariales. Se han detectado siete sectores en los que se convocan este tipo de ayudas, como por ejemplo la industria I+D+i, el empleo, la economía y empresa, y la agricultura y pesca.

Se ha realizado un análisis específico de la conferencia sectorial de Vivienda, que participó en un seminario y atendió reuniones con el personal de AIReF. La extracción de los datos de la BDNS específica para el área de Vivienda comprende el periodo del 01/01/2017 al 01/06/2018, y se ha realizado el análisis según las convocatorias y concesiones por parte de los distintos niveles de la Administración. Se han analizado los datos referentes al alquiler, la adquisición y el fomento de las políticas de vivienda. Se ha establecido una clasificación de los destinatarios de estas subvenciones según su personalidad jurídica.

ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS

Se han desarrollado dos líneas principales de trabajo. Para llevar a cabo la primera se ha utilizado la Base Nacional de Datos de Subvenciones (BDNS) y, para la segunda se han empleado los informes del Tribunal de Cuentas.

Se han explotado los datos públicos de la BDNS. El día 13 de noviembre de 2018, la IGAE facilitó los datos ampliados correspondientes a:

- Las bases reguladoras de las subvenciones.

- Las convocatorias, los programas y los créditos a los que se imputa el gasto de las subvenciones.
- El objeto y finalidad de las subvenciones registradas.
- Los beneficiarios e importes de las subvenciones concedidas y percibidas.
- Los reintegros y sanciones pecuniarias: estos datos no están disponibles de forma pública en la BDNS

Tras la limpieza y conversión del formato para llevar a cabo su tratamiento, se ha priorizado la explotación de datos en los siguientes ítems: convocatorias, concesiones, códigos de aplicación presupuestaria y beneficiarios. Para ejecutar la explotación de datos, se han utilizado herramientas como "R".

Para el análisis de datos de las convocatorias llevadas a cabo por los distintos niveles de la administración, se ha realizado el análisis del origen del órgano gestor, la finalidad, el tipo de beneficiario, la distribución entre instrumentos, los sectores, las regiones, el importe de las concesiones y los números de beneficiarios.

Para las concesiones se ha realizado el mismo análisis que para las convocatorias, y además se han tenido en cuenta otros aspectos como el mes de concesión, y datos de los beneficiarios como país, origen, tipo y naturaleza jurídica.

Para el análisis de la segunda línea de trabajo se ha realizado la recopilación de los informes publicados por el Tribunal de Cuentas del periodo 2007-2018 sobre fiscalización de subvenciones y memorias e informes globales relacionados con diferentes sectores. Se envió un cuestionario al Tribunal de Cuentas, que contestó argumentando que la respuesta excedía del ámbito de sus competencias.



José Abascal, 2, 2.ª planta
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
Email: info@airef.es
Web: www.airef.es