



MINISTERIO
DE HACIENDA

INTERVENCION GENERAL DE LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

**GUIA GENERAL PARA LA ELABORACIÓN, SEGUIMIENTO, CONTROL,
EVALUACIÓN Y PUBLICIDAD DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE
SUBVENCIONES.**



PRESENTACIÓN

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público fija como uno de los principios que debe respetar en su actuación cualquier Administración pública el de la «*planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas*».

Del mismo modo, el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que los órganos de las Administraciones públicas deben concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La regulación de los planes estratégicos de subvenciones se ha desarrollado en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El Tribunal de Cuentas en su “Informe de fiscalización de los planes estratégicos de subvenciones del área político-administrativa del Estado”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014 y que fue elevado a las Cortes Generales el 15 de marzo de 2017, recomendó «*aprobar anualmente normas para la elaboración de los PES y para determinar el contenido de los informes de seguimiento de los mismos, que podrían coadyuvar a los gestores públicos en la ejecución de la política subvencional*».

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el informe anterior, aprobó la Resolución de 28 de marzo de 2017, en la que asumía el citado informe, instaba al Gobierno a iniciar la implantación de la planificación estratégica de subvenciones y acordaba que se establecieran los protocolos necesarios para garantizar la publicidad de los planes estratégicos de subvenciones (PES), donde se recogieran, entre otros contenidos, las normas para la elaboración de los PES.

El Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, introduce un nuevo párrafo en el artículo 13 del Reglamento General de Subvenciones aprobado mediante el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, en el que señala que los planes estratégicos de subvenciones y sus actualizaciones deben publicarse en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas y establece que la Intervención General de la Administración del Estado deberá dictar las Instrucciones oportunas para la puesta en marcha de dicha publicación.

El Consejo de Ministros tomó razón del informe general de la planificación estratégica de subvenciones en el sector público estatal existente en 2017, elaborado por la IGAE, en el que se recogía la necesidad de elaborar una norma para concretar los diversos aspectos que es preciso normalizar y que han suscitado



las mayores dudas lo largo de la realización de este estudio (ámbito subjetivo y objetivo del PES; calendario de realización de cada tarea; régimen de publicidad; etc.)

En tanto se aprueba dicha norma, se ha considerado conveniente elaborar la presente Guía, en la que, a la vista de la normativa vigente, la doctrina emanada sobre la materia y la experiencia adquirida, se recopilan las mejores prácticas advertidas hasta la fecha. Su contenido se pone a disposición de los agentes que participan a lo largo de todo el proceso, como documento de referencia que puede facilitar la normalización de los planes publicados y permitir así una mejor comprensión a cuantos accedan a su contenido.

La Guía se ha redactado con el fin de orientar la confección de los Planes estratégicos, impulsando una estructura y unos criterios comunes; se ha procurado utilizar la terminología más comúnmente aceptada, a la vez que se introducen algunas orientaciones sencillas para facilitar el proceso de planificación; en concreto, se presenta una estructura de Plan dirigida a facilitar su confección.

En cuanto al ámbito objetivo de los PES, tal y como son contemplados en este documento, no se restringe su ámbito al estricto concepto de subvención debido a que, tratándose de un instrumento de carácter programático, el plan estratégico de subvenciones debe contemplar en su estudio todas las figuras que supongan un instrumento de fomento, sea cual sea su naturaleza jurídica. Por este motivo, los planes estratégicos deben contemplar no sólo las subvenciones, sino las demás entregas dinerarias sin contraprestación, los préstamos, avales y cuantas otras figuras supongan o puedan suponer pagos a favor de los interesados, efectuados con cargo a los fondos públicos. Además, es preciso contemplar, dentro del ámbito del plan, no sólo las subvenciones y demás ayudas de carácter presupuestario, sino también aquellas otras que se financien con cargo a fondos de naturaleza extrapresupuestaria.

Desde un punto de vista subjetivo resulta necesario contemplar dentro del ámbito de la planificación estratégica a todos los agentes del sector público estatal, a efectos de integrar su actuación dentro de la política de cada Departamento y coordinar sus actuaciones. De este modo, se integran en los PES todos los órganos, organismos y entidades que integran el sector público estatal. Pero también es necesario integrar dentro del seguimiento de la política, a todos aquellos agentes que actúan de forma indirecta, aunque no formen parte del ámbito del PES; en concreto, es preciso incorporar al PES las subvenciones y demás ayudas que concedan otras entidades estatales y otras Administraciones públicas, si es que han recibido los fondos desde el Ministerio o sus organismos o entidades vinculados, dependientes o adscritos, con el fin de efectuar el seguimiento, control y evaluación de los resultados de su gestión.

Agradecemos las aportaciones realizadas desde la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, a la que se solicitó colaboración para coordinar el proceso de planificación estratégica de subvenciones con el proceso de tramitación presupuestaria. Sus aportaciones han sido recogidas en la presente Guía.



OBJETO.

El objeto de esta Guía es servir de referencia para la elaboración de los planes estratégicos de subvenciones, su seguimiento, control, evaluación y publicidad.

ÁMBITO SUBJETIVO.

- (1) Se elaborará un plan estratégico en cada Departamento ministerial. El plan contendrá las actuaciones de todos sus órganos y de los organismos y demás entidades que integran el sector público institucional estatal, que sean dependientes o estén vinculados o adscritos al Departamento. Quedan incluidas en esta enumeración las subvenciones y demás ayudas concedidas con cargo a los fondos sin personalidad jurídica.
- (2) No obstante, se podrá elaborar un plan estratégico especial, de ámbito inferior al señalado, cuando determinado sector de actuación así lo motive; igualmente se podrán aprobar planes conjuntos, compartidos por varios Ministerios o entidades de distinto ámbito ministerial.

Tanto unos como otros podrán ser sustituidos por los planes y programas sectoriales a que hace referencia la disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, siempre y cuando éstos recojan el contenido previsto para los planes estratégicos de subvenciones.

Los planes estratégicos de subvenciones de cada Departamento harán referencia a los planes contemplados en este apartado, para dotar de transparencia al conjunto del sistema de planificación establecido.

- (3) Cuando con motivo de una reorganización administrativa un plan o parte de un plan preexistente pase a ser competencia de nuevos órganos, éstos asumirán su gestión y seguimiento en tanto no procedan a actualizarlo según la nueva estructura organizativa.

ÁMBITO OBJETIVO.

- (4) Serán objeto de planificación estratégica los procedimientos de concesión de las subvenciones contempladas en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, así como de las demás entregas dinerarias sin contraprestación, avales y demás garantías, préstamos, aportaciones de financiación de riesgo, anticipos reembolsables y demás medidas de carácter financiero que supongan una ventaja económica a favor de sus beneficiarios y que se financien con cargo a fondos públicos.

Se exceptúan las aportaciones contempladas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 2 y en el artículo 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, salvo por lo indicado en el siguiente apartado.

- (5) Cuando se realicen transferencias a sujetos no contemplados en el plan estratégico, destinadas a financiar la concesión de subvenciones y ayudas públicas, se deberá acordar el régimen de



seguimiento que permita al órgano financiador efectuar la evaluación de la aplicación de los fondos aportados. Este sistema quedará integrado en el plan del órgano o entidad financiadora, sin perjuicio de la integración simultánea, con los mismos o diferentes objetivos, en el plan del órgano, entidad o Administración ejecutante.

ÁMBITO TEMPORAL.

- (6) Los planes estratégicos de subvenciones tendrán una duración de tres años. No obstante, podrán tener una duración diferente por razones que lo motiven, que deberán ser explicitadas en el propio plan, o cuando así se establezca por la normativa europea.

Los planes deberán aprobarse antes de comenzar el primer año de su aplicación. Cada plan sucederá al precedente, sin que quede ningún periodo sin planificar.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

- (7) En la elaboración del plan estratégico de subvenciones deberán participar todos los órganos y entidades cuya actuación quede contemplada en el plan.
- (8) Deberá sustanciarse una consulta previa, a través del Portal del Departamento, en la que se recabará información sobre los problemas que se deben resolver y sus posibles soluciones.

En el proceso de elaboración del plan se contará con la participación de los principales sectores afectados, a través de sus entidades más representativas.

- (9) Cuando el Plan incida en sectores en los que las Comunidades Autónomas ostenten competencias, su contenido deberá coordinarse con las actuaciones de aquéllas; a tales efectos, se consultará a las Comunidades autónomas antes de su aprobación y se informará sobre su contenido final en la Conferencia Sectorial.

En caso de que el plan contemple actuaciones financiadas con cargo a fondos estatales pero gestionadas por las Comunidades Autónomas, deberán acordarse sistemas de seguimiento que permitan evaluar la consecución de los objetivos estatales.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES.

- (10) Los planes estratégicos de subvenciones tendrán el contenido establecido en el artículo 12 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado mediante el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
- (11) Los planes estratégicos de subvenciones se estructurarán según los apartados que se enumeran a continuación. La estructura interna de cada apartado podrá desagregarse según el esquema de las



distintas políticas del Departamento, identificadas con las políticas de gasto recogidas en los Presupuestos Generales del Estado. Dichas políticas vertebrarán el esquema del plan, incluso para aquellas entidades que no cuenten con un presupuesto limitativo, que se asimilarán e integrarán en la política en cuyos objetivos participen.

A) Introducción.

En este apartado se citará la normativa aplicable en materia de planificación estratégica de subvenciones y el régimen de competencias que ostenta el Departamento en la ejecución de las políticas de fomento planificadas.

B) Ámbito temporal.

Se señalará el periodo al que se aplica.

C) Ámbito subjetivo.

Se identificará el ámbito organizativo contemplado en el plan.

En los planes del Departamento se identificarán los ámbitos que quedan exceptuados en referencia a los planes especiales, conjuntos y sectoriales que se aprueben separadamente.

D) Proceso de elaboración y aprobación.

Se describirá el proceso seguido para la elaboración y aprobación del plan.

Cuando se haya constituido un órgano especial para el desarrollo de estas funciones, se identificará en este apartado, haciendo referencia a la norma en la que se regula su régimen de funcionamiento y sus competencias.

Al describir el proceso de elaboración del plan, deberá citarse expresamente la participación ciudadana y las actuaciones de coordinación desarrolladas con otras Administraciones nacionales o internacionales.

E) Planificación estratégica.

Contemplará los diferentes marcos o planes estratégicos que orientan el plan estratégico de subvenciones. Estos planes podrán tener origen internacional, europeo, proceder de las Conferencias Sectoriales o haber sido aprobados en el ámbito del sector público estatal.

También se contemplarán los planes estratégicos externos al plan cuyo contenido, por razón de la materia o de las Administraciones responsables, haya sido preciso considerar a efectos de coordinar las actuaciones.

F) Resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores.

Contendrá el resultado de los informes de seguimiento y de la evaluación efectuada.

G) Marco presupuestario.

Se analizará la evolución del gasto en años anteriores, su previsión futura (haciendo referencia a las aplicaciones presupuestarias de imputación) y, en su caso, a las fuentes de financiación específicas con que puedan contar. La financiación de las actuaciones y los objetivos contemplados estarán supeditados a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio.

H) Criterios que orientan el plan.



Se recogerá el estudio efectuado, en el que se habrá analizado el avance de los resultados del plan anterior, los retos o los problemas a los que se enfrenta el presente plan y las líneas de solución adoptadas.

También se recogerá en este apartado el análisis efectuado respecto a la valoración de los distintos instrumentos alternativos para la consecución de los objetivos estratégicos y que ha llevado a la elección de la figura de la subvención.

I) Objetivos estratégicos.

Los objetivos estratégicos habrán de seleccionar los aspectos más relevantes de la actividad subvencionadora, se orientarán a resolver los problemas principales, serán poco numerosos, coordinados y compatibles entre sí. Se procurará establecer una referencia cuantitativa que permita medir el impacto esperado tras la conclusión del Plan.

J) Seguimiento del plan.

Se informará acerca del sistema de actualización, seguimiento y evaluación del plan, de acuerdo con la normativa aplicable.

K) Publicación.

Se informará sobre los lugares en que se publicará el plan, debiendo citar al menos el sitio web del Departamento y el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas.

L) Líneas de subvenciones.

Finalmente, se recogerán todas las líneas de subvenciones previstas, ordenadas de acuerdo con el esquema seguido en el plan. Las líneas de subvención se adecuarán a los objetivos perseguidos por el plan estratégico de subvenciones, a las prioridades de las políticas de gasto y a las disponibilidades financieras establecidas en el procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Para cada línea se detallarán los siguientes puntos:

- Denominación.

- Política de gasto.

- Órgano o entidad concedente.

- Sector social o económico al que se dirigen las ayudas.

- Objetivos de la línea: Estos objetivos operativos deberán ser coherentes con los objetivos estratégicos del plan; estarán expresados en términos precisos y fechados, concretando el plazo para su consecución.

- Presupuesto de la línea, desagregado por años y por fuentes de financiación.

- Plan de acción: que recogerá para cada línea, los mecanismos para su puesta en práctica, delimitando las líneas básicas que deben contener las bases reguladoras, el calendario de elaboración y, en su caso, los criterios de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas para su gestión.



Si en el ámbito en que se desarrolla la línea de subvenciones existe una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres identificada por el Ministerio, entre las medidas a adoptar se recogerá la necesidad de incluir en las bases reguladoras la valoración de actuaciones para alcanzar la efectiva consecución de la igualdad.

- Régimen de seguimiento y evaluación continua: Los objetivos operativos irán acompañados de un sistema de indicadores, de los que se cuantificará la situación de partida y los resultados esperados; también se determinará la frecuencia y la forma para su medición.

Los indicadores serán variables representativas de la naturaleza del objetivo, de su cuantificación y de la fecha en la que se prevea su consecución. Mediante indicadores complementarios podrán analizarse aspectos como los de calidad de resultados, ejecución presupuestaria, rendimientos de procesos y medios utilizados, así como cualquier atributo que contribuya a una mayor información sobre el resultado de la línea de subvención.

Para las subvenciones que se concedan de forma directa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y para aquellas calificadas por el titular del Departamento ministerial de escasa relevancia económica o social, el contenido del plan se podrá reducir a una descripción de los objetivos perseguidos, el presupuesto disponible para su realización y las fuentes de financiación.

APROBACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES E INICIO DEL PERÍODO DE VIGENCIA.

(12) El plan estratégico de subvenciones y sus actualizaciones serán aprobados por el titular del departamento ministerial.

Los planes compartidos por varios Ministerios o entidades de distinto ámbito ministerial, serán aprobados conjuntamente por los titulares de los departamentos ministeriales responsables de su ejecución.

Los planes estratégicos de subvenciones se aprobarán antes del 31 de diciembre del ejercicio anterior al inicio de su período de vigencia.

El período de vigencia del plan se establecerá por años naturales, aplicándose desde el 1 de enero del primer año natural.

PUBLICACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES.

(13) Los planes estratégicos de subvenciones, incluidos los planes especiales, los planes conjuntos y los planes sectoriales contemplados en el epígrafe (2), se publicarán en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas y en la página web del Ministerio; en el caso de los planes conjuntos, se publicarán en todos los Ministerios implicados.

La publicación recogerá el plan aprobado y sus actualizaciones así como las memorias de ejecución y evaluación.



EJECUCIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES.

- (14) La financiación de las actuaciones y los objetivos contemplados en los planes estratégicos de subvenciones estarán supeditados a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio. En este marco, los planes estratégicos de subvenciones se tendrán en cuenta para la confección, por los distintos centros gestores, de sus propuestas de presupuesto y de las correspondientes memorias de objetivos anuales, en el marco del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, y con sujeción a la envolvente presupuestaria que le haya sido asignada a cada Departamento.
- (15) En las bases reguladoras y en la convocatoria de las subvenciones de concurrencia competitiva, o en la resolución o el convenio en que se materialicen las subvenciones de concesión directa, se deberá hacer mención al plan estratégico de subvenciones que ejecutan.
- (16) Cuando las subvenciones no hayan sido previstas en el plan, se motivará por qué es necesaria su concesión y se analizarán expresamente en la memoria de seguimiento. En caso de que se prevea su continuidad en los posteriores años, se incorporarán al plan en la siguiente actualización.

ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES.

- (17) La actualización del plan se realizará en los primeros meses de cada ejercicio.
- (18) En dicha actualización se analizarán los diversos aspectos que inciden en el plan y en concreto:
- a) Si se ha modificado el ámbito subjetivo del plan.
 - b) Si los Presupuestos Generales del Estado finalmente aprobados suponen una alteración respecto a los que se consideraron al elaborar el plan.
 - c) Si se ha modificado la planificación estratégica que orienta el plan.
 - d) Si se considera que es necesario suprimir o incorporar nuevas líneas de subvenciones o modificar las ya existentes.
- (19) El plan actualizado deberá conservar la estructura y el contenido del plan inicial, identificando claramente los nuevos contenidos. El plan actualizado deberá ir precedido de un apartado introductorio en el que se identificarán y motivarán las modificaciones realizadas.
- (20) El plan actualizado se remitirá al Ministerio de Hacienda, junto con la memoria de ejecución del año anterior, antes del 30 de abril.



SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS Y EVALUACIÓN CONTINUADA.

- (21) Los órganos gestores realizarán el seguimiento continuado de los objetivos operativos y de los indicadores de cada línea de subvención con la finalidad de obtener información que permita evaluar el logro de los resultados esperados.
- (22) Finalizado cada año natural, se emitirá la memoria anual de ejecución del plan (o informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan) que recogerá la situación a dicha fecha en relación con los objetivos establecidos y sus indicadores de seguimiento, y que contendrá para cada línea de subvención, como mínimo, los siguientes aspectos:
- a) Información relativa a la ejecución de cada línea de subvención de acuerdo con los indicadores previamente establecidos.
 - b) Grado de ejecución de los objetivos operativos, con indicación de los resultados esperados y los efectivamente alcanzados.
 - c) Exposición y análisis de las causas de las desviaciones detectadas expresando las medidas correctoras que se adopten o propongan, según el caso.
- (23) La memoria anual de ejecución, junto con el plan actualizado, serán remitidos al Ministerio de Hacienda antes del 30 de abril del año siguiente.

MEMORIA DE EJECUCIÓN DEL PLAN.

- (24) Al finalizar el último año de ejecución del plan, la memoria reflejará la ejecución anual y la ejecución final del plan.
- Además deberá efectuarse la evaluación final del plan en la que se examinará el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos.

DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS.

- (25) El control y la evaluación de los objetivos que realice la Intervención General de la Administración del Estado según lo previsto en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, tendrá por finalidad analizar la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores, la verificación de la fiabilidad de las memorias de ejecución, así como la evaluación del resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos con relación a los recursos empleados en la gestión de los planes estratégicos de subvenciones.



- (26) El control tendrá por objeto el análisis del plan estratégico de subvenciones, sus actualizaciones, las memorias de ejecución así como cuantos documentos y antecedentes resulten necesarios para lograr su finalidad.
- (27) Los resultados de los trabajos así como las conclusiones y recomendaciones que de ellos se deriven, se documentarán en un informe escrito que se emitirá antes del 30 de septiembre de cada año. La tramitación del citado informe se ajustará a lo dispuesto en la Resolución de 30 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan Instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública.
- (28) Anualmente la Intervención General de la Administración del Estado elaborará un informe resumen de todo el sector público estatal que elevará al Consejo de Ministros para su toma de conocimiento y que será publicado en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas y en la página web de la Intervención General de la Administración del Estado.

CALENDARIO PARA LA APLICACIÓN DE ESTOS CRITERIOS.

- (29) Los planes estratégicos de subvenciones actuales conservarán su vigencia durante el periodo de su aplicación salvo que sean sustituidos; no obstante, se procurará ir adaptando los Planes vigentes a medida que se elaboren sus actualizaciones anuales.
- (30) Se publicarán en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas los Planes actualmente vigentes y sus actualizaciones; el primer informe de ejecución que se publique será el correspondiente a 2019. También se publicarán los dos informes resumen de los años 2017 y 2018.