

PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2019-2021

1- Introducción

La elaboración del Plan Estratégico de Subvenciones viene motivada por la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público. La elaboración y gestión a futuro del plan debe posibilitar la conexión entre los objetivos que se pretenden conseguir, los efectos de utilidad pública o social que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose a la existencia de consignación presupuestaria. En definitiva, trata de dar respuesta a las cuestiones de qué se hace y qué resultados se obtienen con los recursos públicos destinados a subvenciones. En última instancia tiene que ser capaz de medir si éstas dan respuesta a las necesidades socio-económicas existentes.

El Plan estratégico de subvenciones contempla para cada línea de actuación tanto la definición de los objetivos que se pretenden conseguir como la evaluación que permita valorar la consecución de los mismos. Esto será lo que debe permitirnos concluir si el gasto público ha sido eficaz y eficiente.

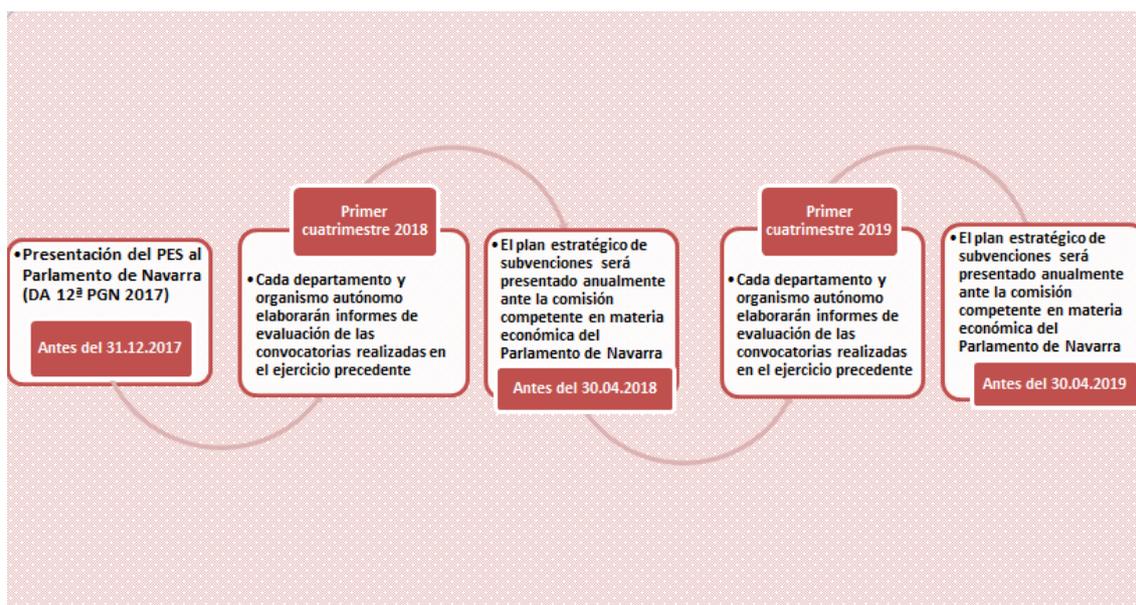
La aplicación del Plan permitirá:

- Evaluar aquellas partidas de subvenciones en las que el crédito disponible no se agota por ausencia de solicitantes.
- Evaluar aquellas partidas de subvenciones cuya cuantía por beneficiario es tan ínfima que en modo alguno puede considerarse como mecanismo de incitación de la actividad subvencionada.
- Evaluar si las subvenciones cumplen el objetivo pretendido, lo cual no siempre se produce con el agotamiento del crédito disponible.
- Cuestionar subvenciones que, por su carácter habitual, son contempladas como un derecho por sus potenciales beneficiarios, lo cual provoca que la actividad evolucione de manera en paralelo a los períodos cíclicos de subvenciones.

El Plan debe formularse desde la perspectiva del marco económico vigente y teniendo en cuenta los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigidos por la Ley Orgánica 2/2012, que vinculan a todos los poderes públicos y a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo. Dentro de esta norma, destacamos a efectos del Plan Estratégico de Subvenciones, el Artículo 5 que define el Principio de plurianualidad.

Este artículo establece que *“la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea”*. Por ello, difícilmente se sostendría un Plan Estratégico de Subvenciones que no se sujetara a un Marco presupuestario de medio plazo. En este momento, el marco presupuestario plurianual está desarrollado en la Orden Foral 29/2019, de 13 de marzo del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se aprueba la programación económica a medio plazo (Marco Económico Plurianual).

En el ejercicio 2017 se aprobó el primer Plan Estratégico de Subvenciones, que engloba un informe y las fichas que lo acompañan, mostrando una foto inicial del estado en que se encuentran las subvenciones. Dio así comienzo a un ciclo de mejora continua que podemos representar de la siguiente manera:



De este modo, se posibilita la reflexión conjunta de la Administración, el análisis de las debilidades y fortalezas y la identificación de las oportunidades de mejora, dentro de un ciclo continuo. Además, se alinea con el ciclo presupuestario dado que, durante el primer cuatrimestre, permite realizar la evaluación de las convocatorias del año anterior, al mismo tiempo que se analiza y prepara para el Parlamento la rendición de cuentas del presupuesto del ejercicio anterior. Asimismo, dado que el escenario plurianual alineado con el PGN del ejercicio en curso ya se ha aprobado, es el momento de proponer las correcciones y mejoras oportunas, añadiendo además, una nueva anualidad en el horizonte temporal todo ello, en el marco del cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012 tal y como hemos mencionado anteriormente.

2- Fundamento jurídico

La Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones dispone en su artículo 5, apartado 2, que “los órganos que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán formular los objetivos y efectos de utilidad pública o social que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso a la existencia de consignación presupuestaria.”

El artículo 5 bis de la citada ley foral establece la obligación de realizar un plan estratégico de subvenciones, con periodicidad trienal, desglosado por departamentos y líneas de actuación, que deberá ser presentado anualmente ante la Comisión competente en materia económica del Parlamento de Navarra antes del día 30 de abril. Dicho plan antes de su aprobación deberá contar con la autorización del Departamento competente en materia económica.

El artículo 5 bis también impone la obligación de evaluar el plan, el cumplimiento de los objetivos planteados de forma individual en cada convocatoria, el grado de cumplimiento de los plazos establecidos en el procedimiento de concesión, así como las cuestiones relevantes asociadas a las convocatorias.

3- Marco Económico – Estratégico del Plan

Como ya hemos comentado, el Plan debe formularse desde la perspectiva del marco económico vigente y teniendo en cuenta los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigidos por la Ley Orgánica 2/2012.

No obstante, ha de advertirse que, en todo caso, el Plan tiene un carácter programático, por lo que su contenido no crea derechos ni obligaciones, y su efectividad queda condicionada a la puesta en práctica de las diferentes líneas de subvención supeditándose en todo caso a la existencia de consignación presupuestaria.

La implantación de la planificación estratégica se ha realizado no tanto intentado diseñar una estrategia en el ámbito de las subvenciones que concede la administración sino intentado alinear cada línea de subvención con los diferentes planes sectoriales, así como los objetivos estratégicos, en tanto en cuanto, los citados objetivos y planes describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el periodo de vigencia del plan, constituyendo las subvenciones una herramienta más para el cumplimiento de esos objetivos.

El desarrollo de las actuaciones y proyectos contemplados en las líneas de subvenciones del PES 2019-2021 persigue dar respuesta a 37 de los objetivos estratégicos y se ha conseguido vincular en alguna medida a 41 planes sectoriales.

La tabla recoge el número de objetivos estratégico a los que contribuye cada Departamento

Departamento	Número de objetivos Estratégicos a los que contribuye
Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia	3
Hacienda y Política Financiera	1
Departamento de Educación	7
Departamento de Salud	6
Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local	6
Departamento de Desarrollo Económico	12
Departamento de Derechos Sociales	9
Departamento de Cultura, Deporte y Juventud	4
Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales	7

Los planes sectoriales a con los que se vinculan las líneas de subvención por Departamentos

Departamento	Número de planes sectoriales a los que contribuye
Departamento de Educación	2
Departamento de Salud	6
Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local	6
Departamento de Desarrollo Económico	9
Departamento de Derechos Sociales	10
Departamento de Cultura, Deporte y Juventud	3
Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales	5

4- Procedimiento de recogida de información

Mediante Resolución 67/2019, de 28 de febrero, de la Directora General del Presupuesto, se dictaron las instrucciones para la revisión del Plan Estratégico de Subvenciones 2019-2021 y la elaboración de los informes de evaluación de las convocatorias de 2018, estableciendo tanto el procedimiento como los plazos de confección del plan.

Las Direcciones de Servicio en el ámbito de su competencia han sido las encargadas de cumplimentar las fichas de subvenciones dado que como responsables de la gestión de cada subvención son las unidades más cercanas a la realidad de las mismas. El procedimiento, dentro de cada Departamento ha sido supervisado por las Secretarías Generales Técnicas.

Algunas Direcciones de Servicio y Secretarías Generales Técnicas se han retrasado en la cumplimentación y remisión de la información. Esto ha propiciado un retraso en el proceso de 16 días. Además, revisadas las fichas por parte del personal del Servicio de Presupuestos y Política Financiera se han detectado varias cuestiones que podrían constituir errores importantes desde un punto de vista formal o de fondo, y por ello, se ha procedido a dar un plazo de 3 días a las Secretarías Generales Técnicas para revisar nuevamente las fichas y en su caso, corregir lo que estimen oportuno.

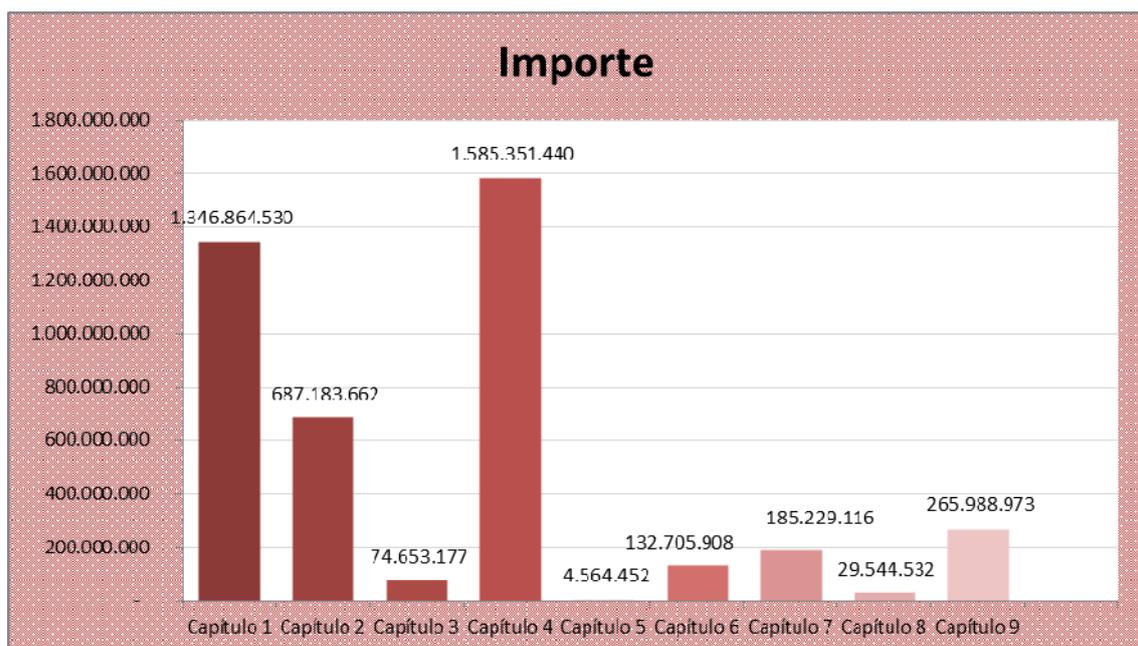
Todo ello da cuenta de las dificultades a la hora de realizar las fichas del Plan Estratégico de Subvenciones.

5- Contenido del Plan

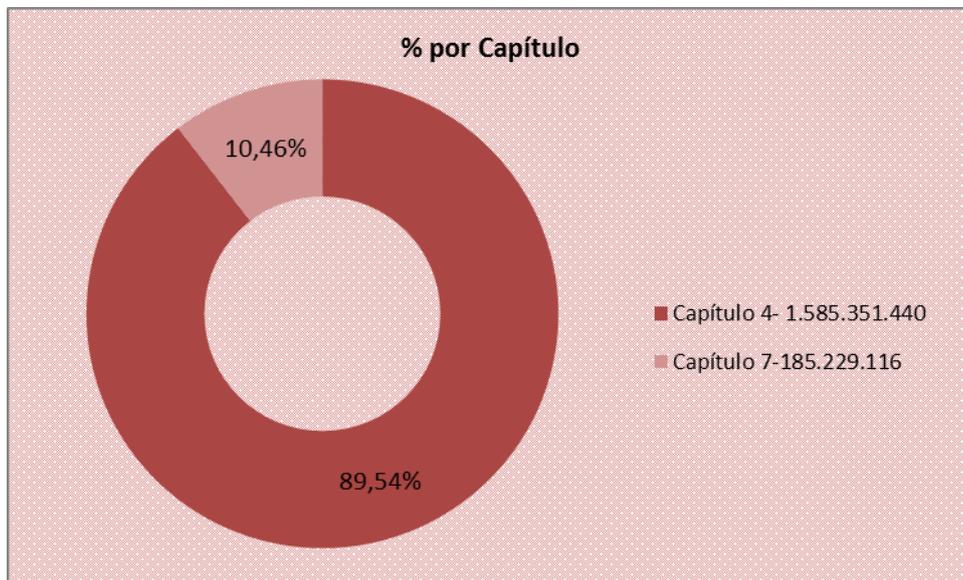
El Plan Estratégico de Subvenciones contiene:

- Un informe global del Plan Estratégico de Subvenciones
- Para cada uno de los Departamentos, una ficha por línea de subvención de las partidas incluidas en los Presupuestos Generales de Navarra para 2019, excluidas las siguientes aportaciones dinerarias:
 - Las correspondientes al sistema de financiación de las Entidades Locales y Aportación al Estado
 - Las enumeradas en los artículos 2 y 3 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones
 - Las prestaciones económicas contenidas en la Cartera de Salud
 - Las de escasa relevancia económica (menor o igual a 50.000 euros)
 - Otras a las que no pudiera afectar la Ley Foral 11/2005 de Subvenciones

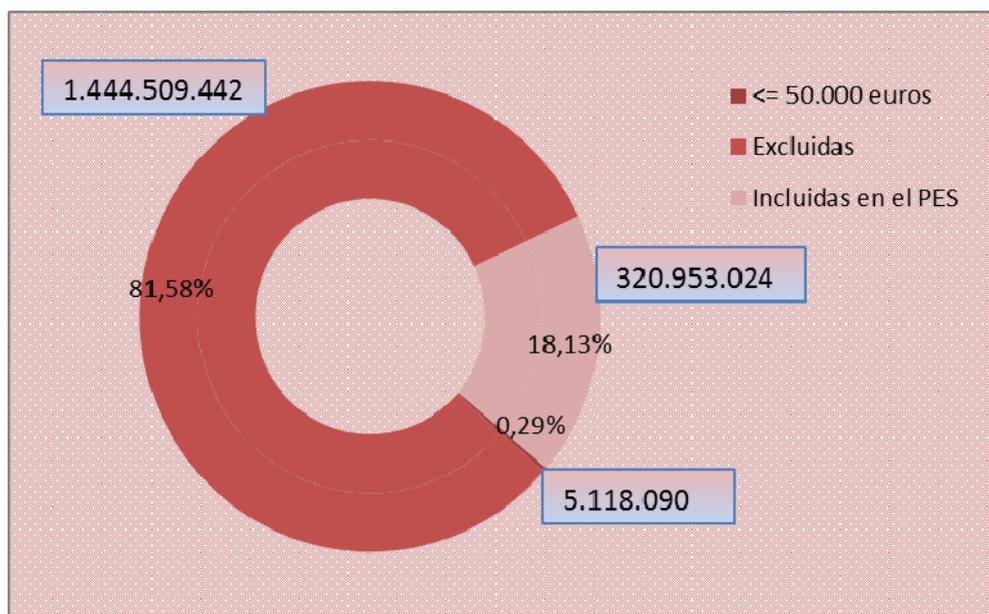
El presupuesto de gastos del Gobierno de Navarra para el año 2019 asciende a 4.312.085.790 euros. La cuantía correspondiente a las transferencias corrientes y de capital es de 1.770.580.556, lo que representa el 41% del total presupuestado. El elevado peso de las transferencias en las cuentas de las Administraciones se debe a que las subvenciones se constituyen en instrumento público de fomento de determinadas iniciativas sociales consideradas de interés general, y una manera de favorecer la participación ciudadana y la colaboración entre la administración y la ciudadanía en la gestión de servicios y actividades de interés público.



Del total de transferencias entregadas por la Administración de la Comunidad Foral el 90% son corrientes y el 10% son de capital.

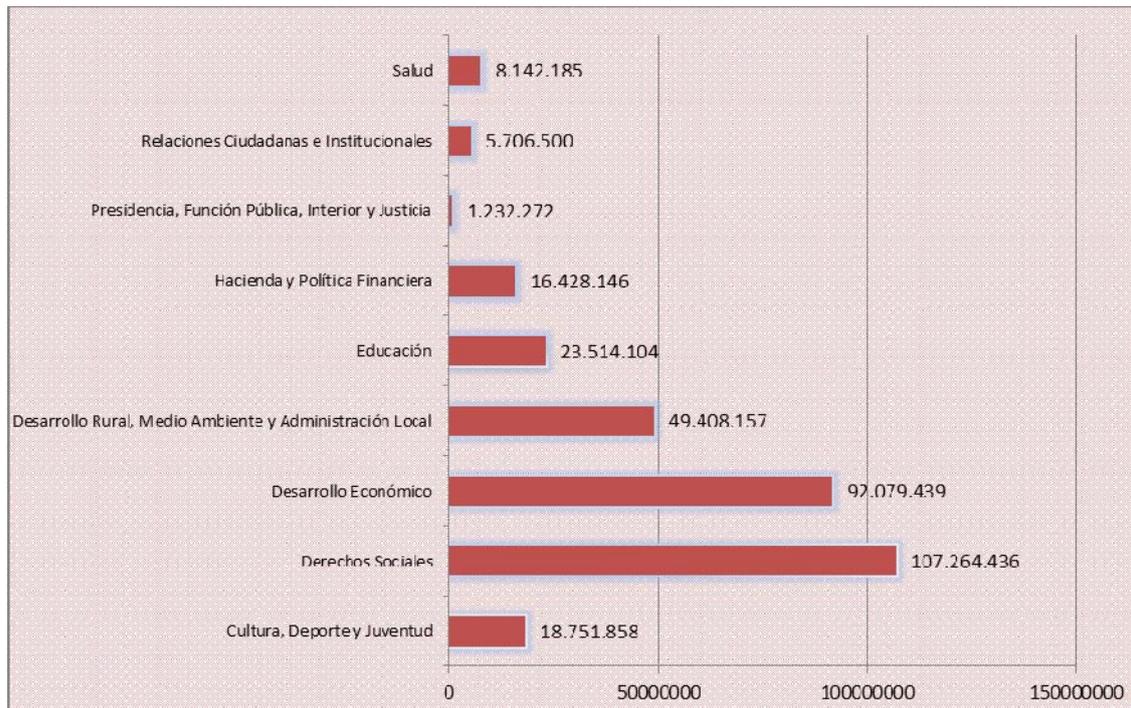


Destacamos que de la cifra total del presupuesto de 2019 correspondiente a transferencias el importe susceptible de planificación asciende a 320.953.024 euros, el 18%. Las líneas de subvención excluidas por su escasa relevancia económica alcanzan en su conjunto 5.455.666 euros. El resto de transferencias y subvenciones excluidas se eleva a 1.444.509.442 euros.

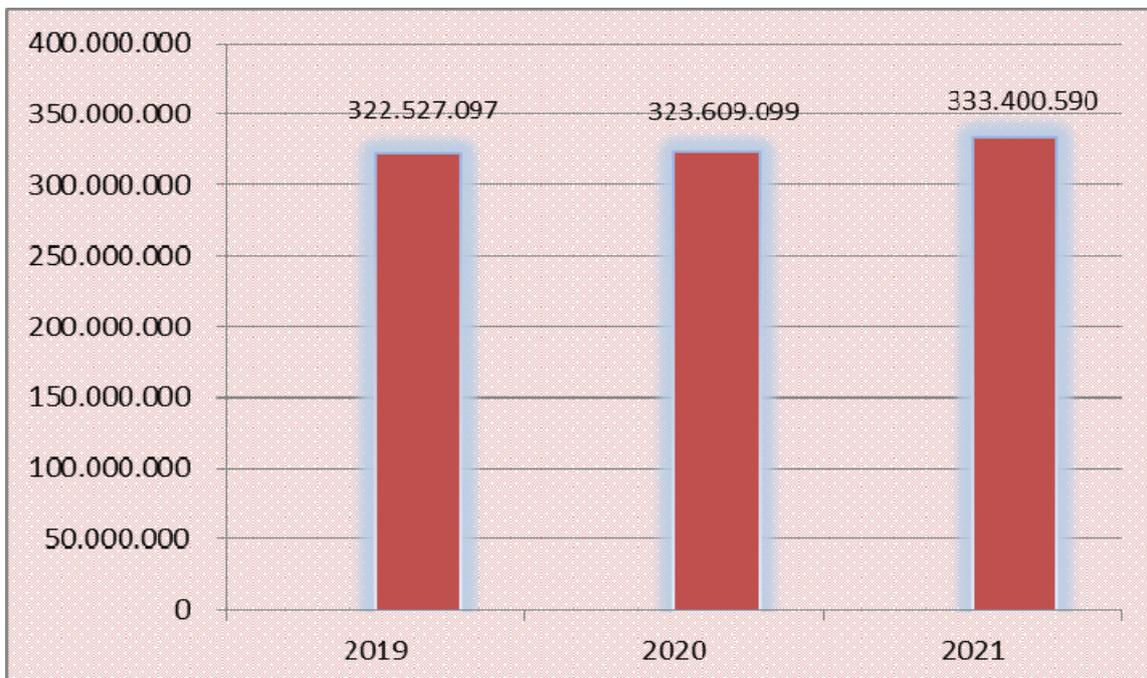


Desagregando esta financiación en función de la entidad gestora, el cuadro muestra que el mayor importe está dedicado a subvenciones gestionadas por el Departamento de Derechos

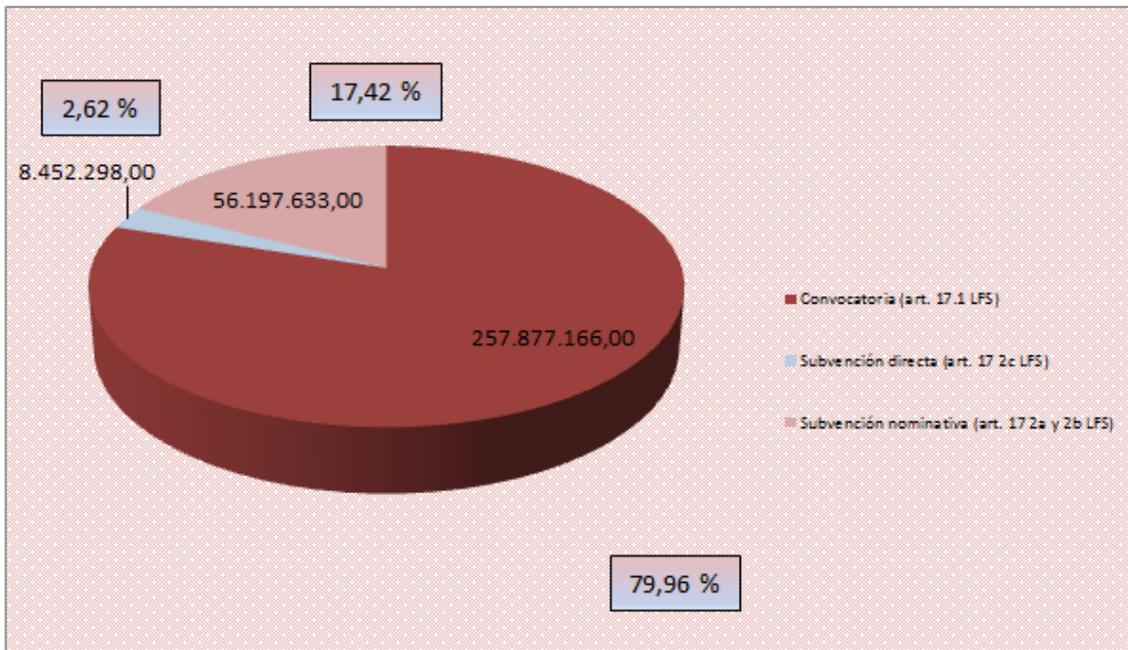
Sociales, seguido del Departamento de Desarrollo Económico y Desarrollo Rural que en conjunto conceden el 77% de las subvenciones.



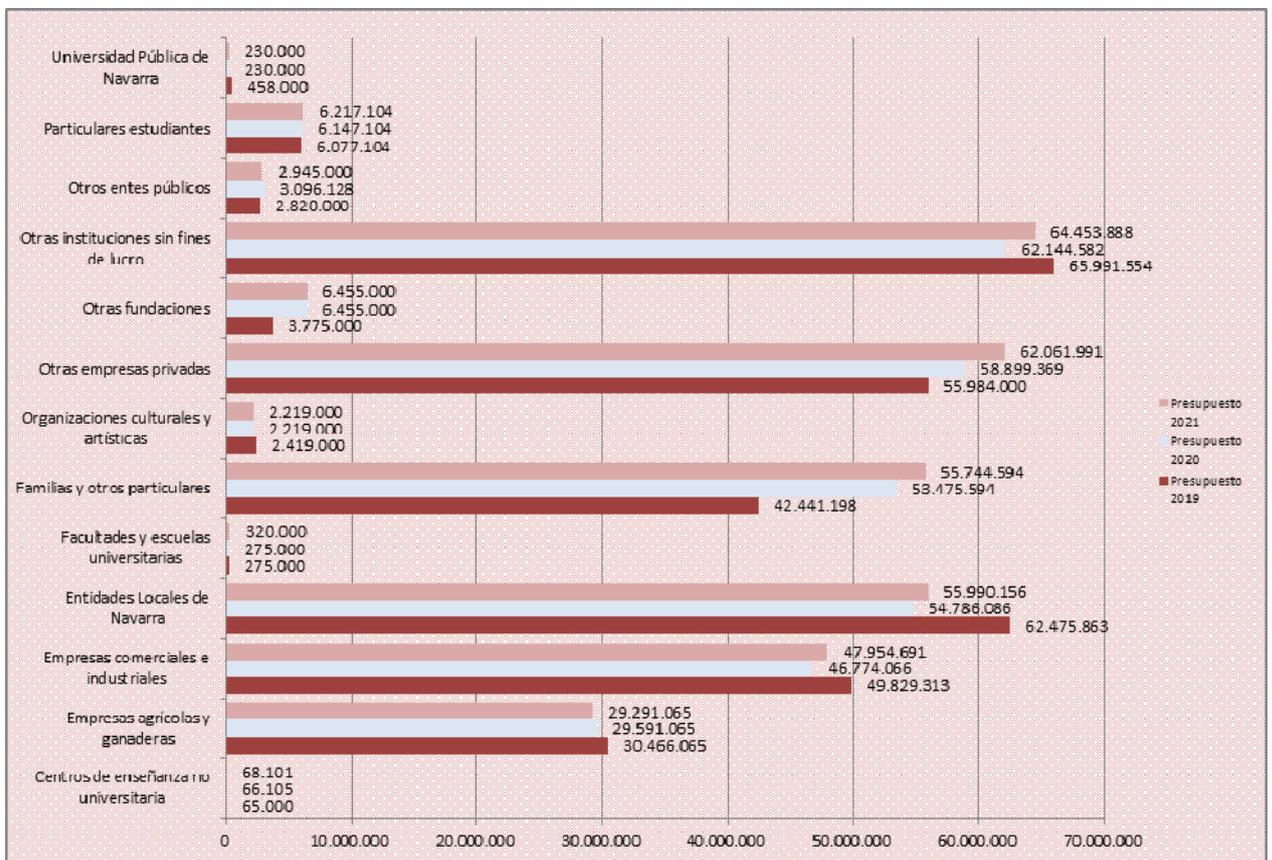
La financiación prevista para el desarrollo del PES durante su período de vigencia (2019-2021) asciende a un total de 979.536.786€, tal como se observa en el gráfico siguiente



A continuación, se presenta la distribución del presupuesto del año 2019 en función del régimen de concesión



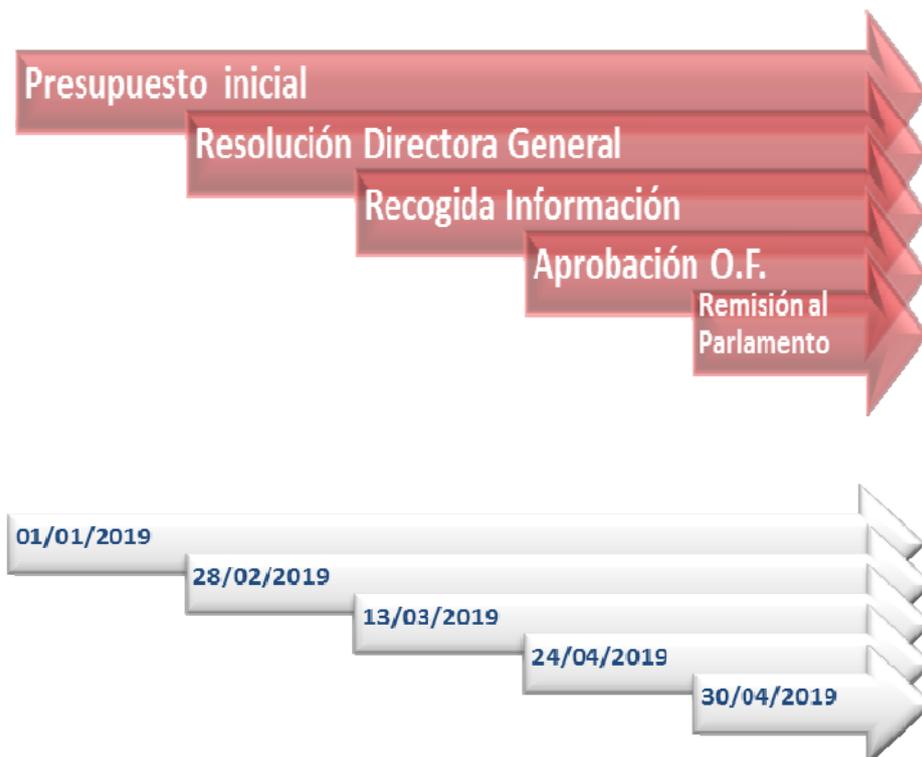
Cada año los presupuestos de la Administración prevén el destino de una cuantía importante de recursos económicos a subvenciones dirigida a favorecer el fomento de iniciativas consideradas de interés general, incentivar actividades en sectores estratégicos, las inversiones o compensar gastos. En el siguiente gráfico se muestra la distribución de las subvenciones por persona o entidad beneficiaria (particulares, empresas, instituciones sin fines de lucro, entidades locales, número de entes ...)



7- Calendario

El calendario de elaboración del plan consta de las siguientes fases:

- Aprobación de la Resolución 67/2019, de 28 de febrero, de la Directora General del Presupuesto por la que se dictan las instrucciones para la revisión del Plan Estratégico de Subvenciones 2019-2021 y la elaboración de los informes de evaluación de las convocatorias de 2018
- Remisión de las fichas de subvenciones de los Departamentos al Servicio de Presupuestos y Política Financiera.
- Aprobación por Orden Foral del Consejero de Hacienda y Política Financiera de la revisión del Plan Estratégico de Subvenciones 2019-2021.
- Presentación del Plan a la Comisión competente en materia de Economía del Parlamento de Navarra antes del 30 de abril de 2019.



7. Vigencia

El ámbito temporal del presente Plan Estratégico de Subvenciones se propone para los ejercicios 2019 a 2021. Todos los años, antes del 30 de abril de cada año, se realizará una revisión del mismo, adecuándolo a las nuevas necesidades y añadiendo una nueva anualidad, en un ciclo sin fin. Por tanto, la vigencia vendrá determinada por la elaboración de un nuevo Plan Estratégico de Subvenciones que cambiará de manera radical todo el planteamiento que se establece en este informe.

8. Control y evaluación del plan

El presente Plan estratégico se evaluará conforme a lo previsto en la cláusula cuarta del Acuerdo de Gobierno del 14 de enero de 2015, por el que se dictan las instrucciones para la elaboración y evaluación del Plan estratégico de subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra:

- Durante el primer cuatrimestre de cada año, los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral emitirán un informe sobre el grado de avance de la aplicación del Plan y sus efectos. Dichos informes analizarán el cumplimiento de los objetivos planteados de forma individual en cada convocatoria, y de los objetivos estratégicos, el grado de cumplimiento de los plazos establecidos en el procedimiento de concesión, así como las cuestiones relevantes asociadas a las convocatorias. Anualmente se actualizarán los Planes conforme a la información disponible y a las evaluaciones realizadas de su aplicación en ejercicios anteriores.
- El informe de cada Departamento será remitido a la Dirección General del Presupuesto y al Parlamento.
- La Intervención General de la Administración de la Comunidad Foral realizará el control financiero de los Planes estratégicos, determinando su alcance en el Plan Anual de Control.

9. Mejoras propuestas

En el informe global que acompaña al Plan Estratégico de Subvenciones 2018-2020, siguiendo las recomendaciones de la Cámara de Comptos, establecía una serie de líneas de actuación con el objetivo de simplificar las convocatorias de subvenciones, reducir las cargas administrativas y burocráticas, atendiendo al principio de eficiencia y racionalidad en la gestión de los recursos públicos.

La metodología consistía en la creación de tres equipos de trabajo interdepartamentales para abordar diferentes cuestiones, iniciando así el proceso de mejora de las convocatorias en un ciclo continuo dado que se considera que estamos ante un trabajo de largo plazo que afecta a la cultura de la administración como organización.

De los tres grupos de trabajo propuestos para llevar a cabo diferentes líneas de actuación en el ámbito de las subvenciones, a lo largo del 2018 se han constituido dos de ellos:

- Mejora de cronogramas.
- Mejora de objetivos e indicadores.

No se ha constituido el grupo de homogenización de convocatorias.

El equipo de trabajo para la mejora de objetivos e indicadores a través de la participación en los talleres conducidos por un experto en la materia, ha concluido con la elaboración de una guía básica para la definición de los objetivos de las líneas de subvención, así como los indicadores que permiten evaluar la consecución de los mismos, y que ésta pueda ser un apoyo en la cumplimentación de las fichas de las líneas de subvención que integran el Plan Estratégico de subvenciones. Con la elaboración de la guía se ha puesto a disposición de los gestores material para proponer indicadores válidos para evaluar el impacto de las subvenciones, así como dotar de un mínimo común los objetivos e indicadores.

Aunque se observa un notable esfuerzo en el establecimiento de indicadores, todavía predominan los de naturaleza presupuestaria, y en algunos casos, de gestión (número de solicitudes, número de beneficiarios...), pero se prescinde de otro tipo de indicadores que permitirían ofrecer mejor información y más relevantes sobre el sector social o económico afectado y sobre los resultados y el impacto de las medidas establecidas.

Por ello, se considera que debe continuar profundizándose con los gestores en la adquisición de destrezas y habilidades necesarias para la articulación de objetivos e indicadores.

El grupo de trabajo de cronogramas se constituía con el propósito de valorar la posible unificación de criterios para abordar los calendarios de las convocatorias de subvenciones y dotar de conocimiento para poder evaluar el plazo necesario para la consecución de los objetivos establecidos en dichas convocatorias. Para ello, se realizó un análisis de los plazos de tramitación de las subvenciones de los últimos ejercicios, y una revisión de la Ley de Subvenciones, así como otras normativas que afectan a la regulación de las subvenciones. Este grupo ha concluido su trabajo con algunas conclusiones que a modo de reflexión deben sentar las bases para, por un lado, mejorar la gestión de las mismas y por otro, conseguir que la regulación prevista en las diferentes normas relativas a las subvenciones en cuanto a fechas y plazos sean coherentes y permitan una eficiente aplicación de los fondos subvencionados.

Se considera necesario continuar el trabajo iniciado por el grupo de trabajo de cronogramas, a fin de valorar la oportunidad de modificar diferentes normativas y reglamentos que posibiliten un desarrollo más racional de las convocatorias, y asimismo, se pueda dotar a los gestores de herramientas de planificación para aprovechar mejor el espacio temporal en que debe desarrollarse el hecho subvencionable.

El análisis global del desarrollo del trabajo de los dos grupos que se han constituido es el siguiente:

- El carácter interdepartamental es muy enriquecedor a juicio de los asistentes ya que abre un foro de debate con un formato que es muy difícil encontrar y que se echa en falta desde el punto de vista técnico.

- Los trabajos se han desarrollado a satisfacción y el ambiente ha sido de total colaboración.

La conclusión de todo ello sería la necesidad y conveniencia de insistir en este camino iniciado de la mejora en las convocatorias de subvenciones.

Es esencial que se constituya el grupo de homogeneización de bases. El mismo, tenía un carácter eminentemente jurídico y contaba con la presencia de intervención. Es un trabajo muy demandado por los gestores y el buen fin del mismo posibilitará una mayor seguridad jurídica, reduciendo los tiempos de tramitación y posibles errores.

Además, tal y como se exponía en el anterior Plan estratégico de subvenciones sería necesario que *“Para el 2019, una vez realizada la revisión del Plan 2018-2021”* se constituya *“un grupo de trabajo para crear un sistema de análisis y verificación de los costes previsibles y fuentes de financiación para dar cumplimiento de manera homogénea a lo establecido en el artículo 5 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones”*.

Por último, respecto a los grupos de mejora, se ha detectado la demanda de abordar de manera concreta un estudio de las cláusulas sociales en las convocatorias de subvenciones incluyendo entre ellas las correspondientes a la perspectiva de género.