

PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2020-2022

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.

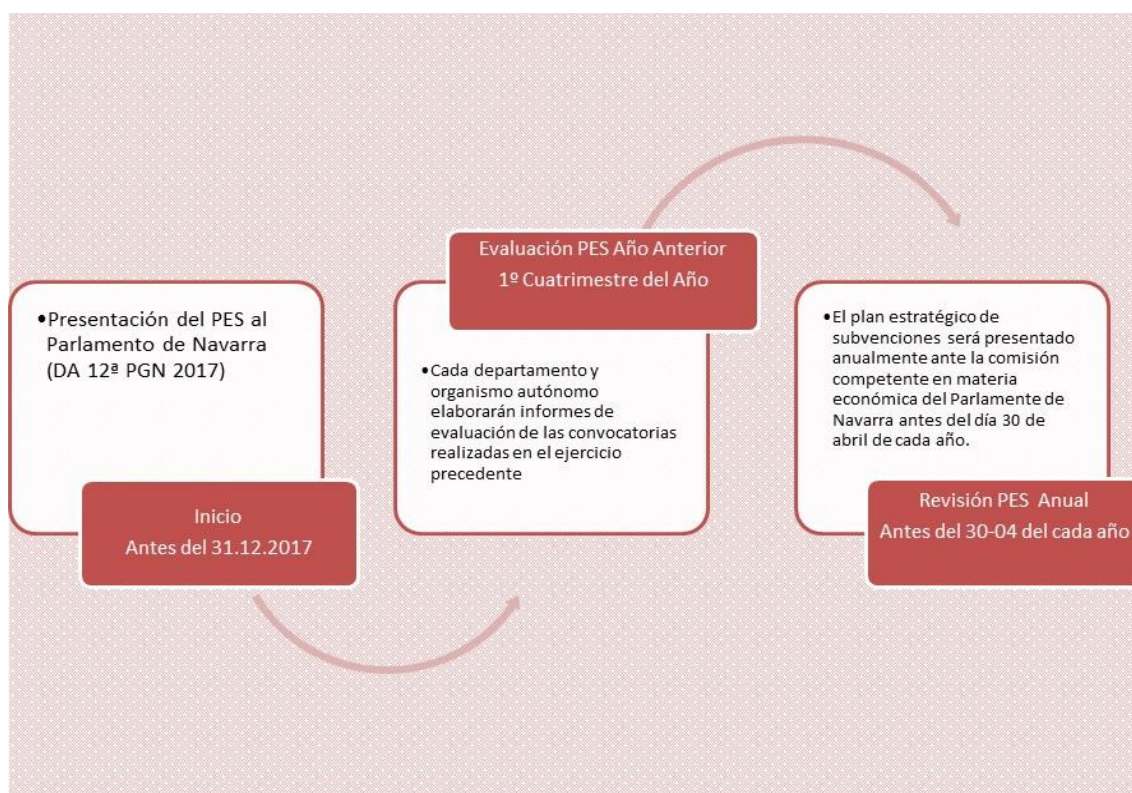
La aplicación del Plan permitirá:

- 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”*.

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 2020-2022 se ha conseguido vincular en alguna medida a 37 planes sectoriales.

En esta tabla figuran los planes sectoriales con los que se vinculan las líneas de subvención por Departamentos.

Departamento	Número de planes sectoriales a los que contribuye
Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior	5
Departamento de Educación	1
Departamento de Salud	5
Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente	6
Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial	9
Departamento de Derechos Sociales	6
Departamento de Cultura y Deporte	2
Departamento de Relaciones Ciudadanas	2
Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital	1

4- Procedimiento de recogida de información

Mediante Resolución 71/2020, de 11 de marzo, de la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, se dictaron las instrucciones para la revisión del Plan Estratégico de Subvenciones 2020-2022, 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.

El proceso de elaboración del Plan Estratégico de Subvenciones se ha visto alterado significativamente como consecuencia de la crisis sanitaria y la declaración del estado de alarma para combatir la pandemia de COVID-19, incidiendo tanto en los plazos de tramitación, que han sufrido un importante retraso modificándose las fechas previstas en la Resolución 71/2020, como en las propias líneas de subvención que se han tenido que redefinir en muchos de los casos, bien por la paralización de los plazos de tramitación o por la inactividad económica.

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

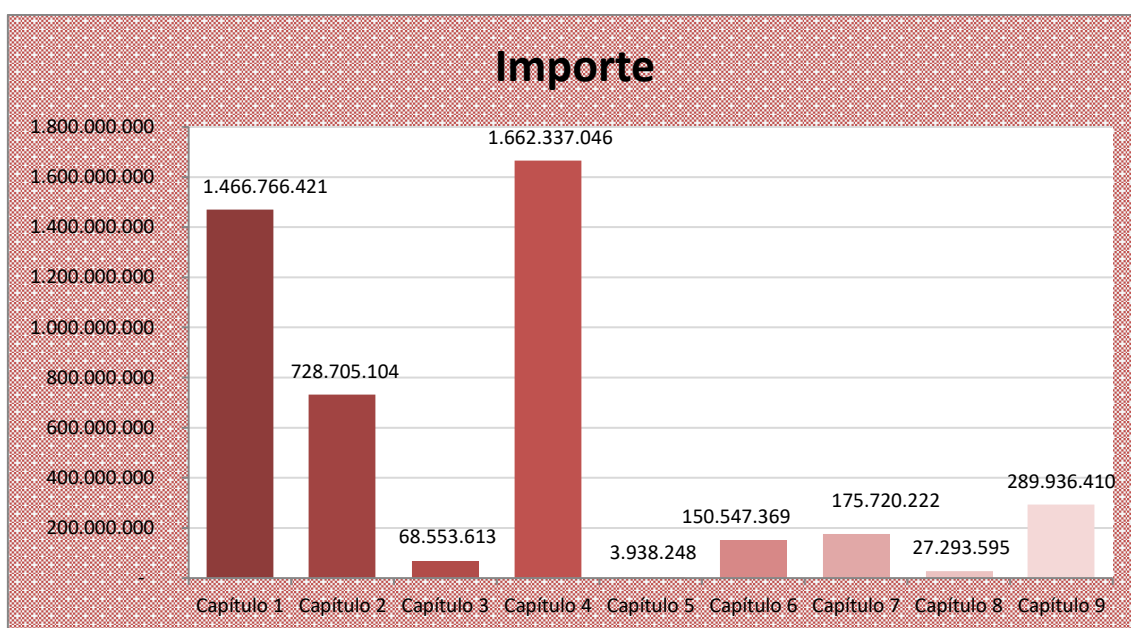
5- Contenido del Plan

El Plan Estratégico de Subvenciones contiene:

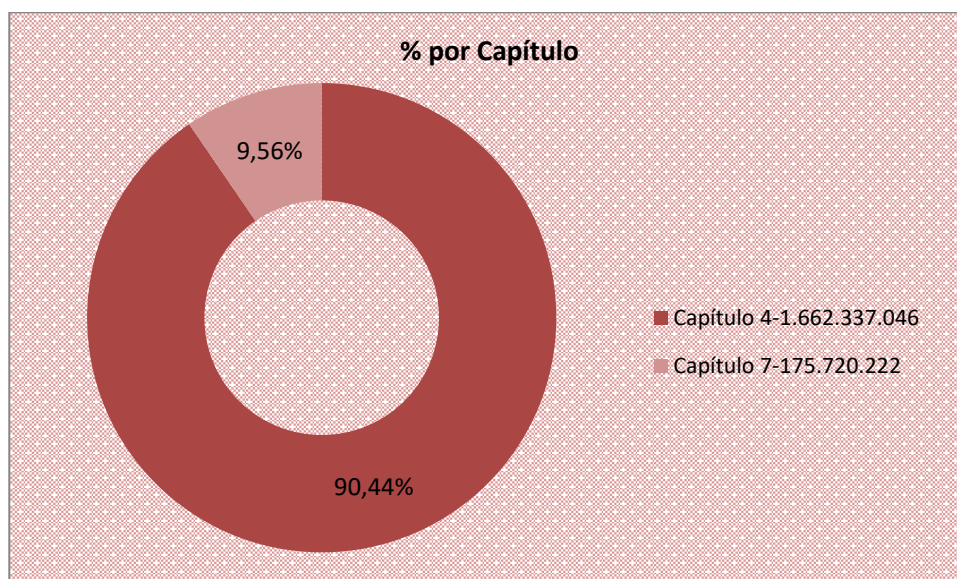
- Un informe global del Plan Estratégico de Subvenciones
- Para cada uno de los Departamentos, una ficha por línea de subvención de las partidas incluidas en los Presupuestos Generales de Navarra para 2020, excluidas las siguientes aportaciones dinerarias:
 - Las correspondientes al sistema de financiación 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

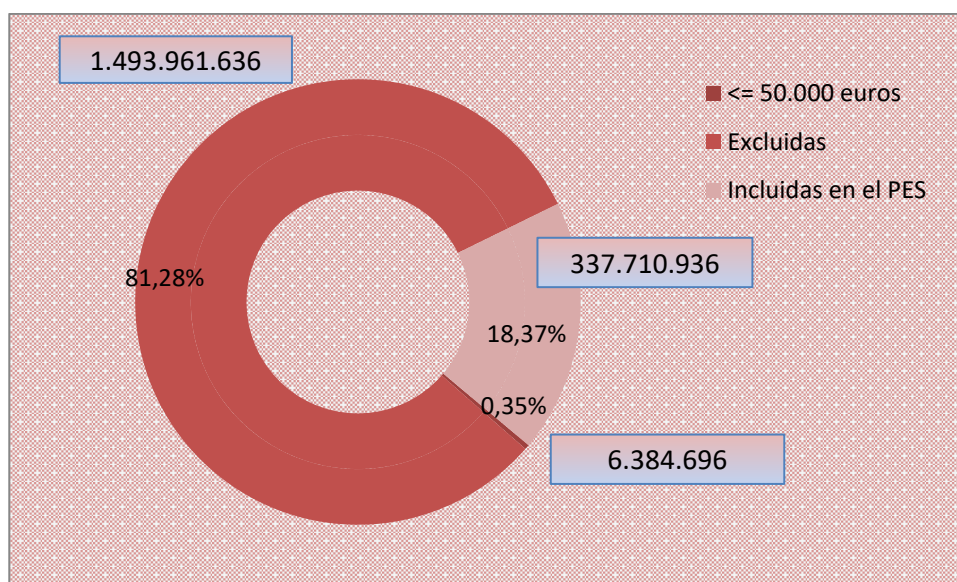
El presupuesto de gastos del Gobierno de Navarra para el año 2020 asciende a 4.573.798.028 euros. La cuantía correspondiente a las transferencias corrientes y de capital es de 1.838.057.268, lo que representa el 40,19% del total presupuestado. El elevado peso de las transferencias en las cuentas de las Administraciones se debe a que las subvenciones se constituyen en instrumento público de fomento de determinadas iniciativas sociales consideradas de interés general, y a 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.



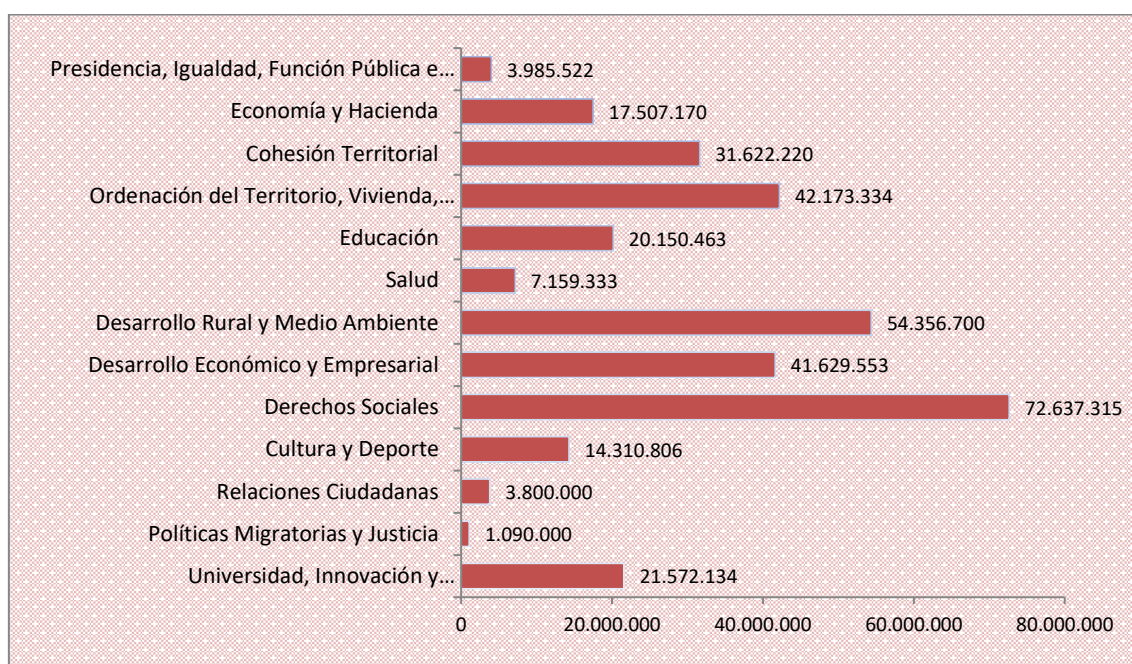
Del total de transferencias entregadas por la Administración de la Comunidad Foral el 90% son corrientes y el 10% son de capital.



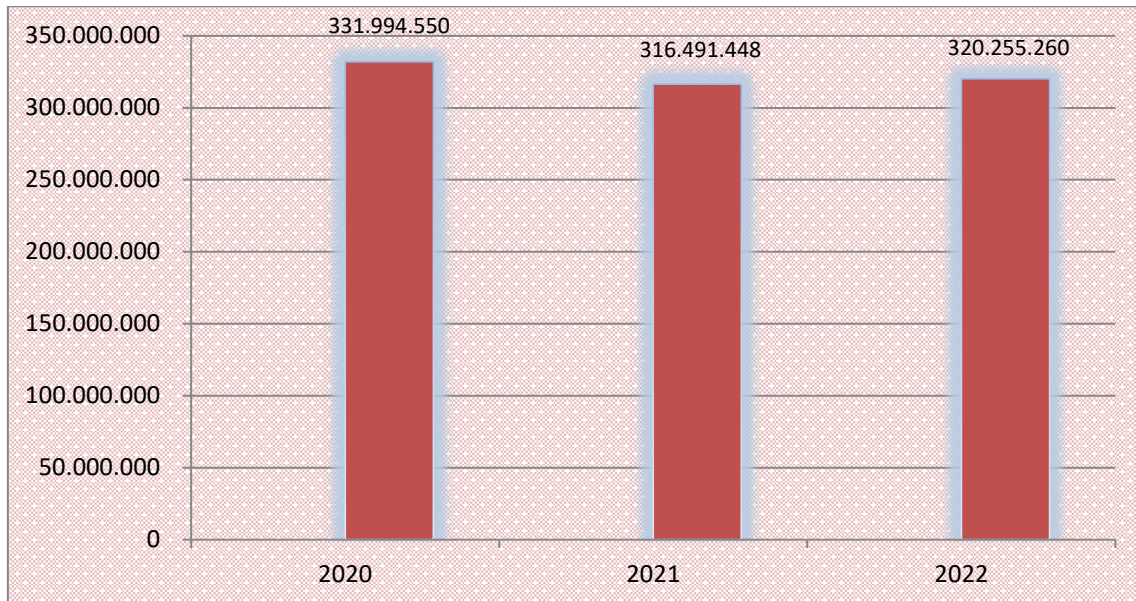
Destacamos que, de la cifra total del presupuesto de 2020 correspondiente a transferencias, el importe susceptible de planificación asciende a 337.710.936 euros, el 18%. Las líneas de subvención excluidas por su escasa relevancia económica alcanzan en su conjunto 6.384.696 euros. El resto de transferencias y subvenciones excluidas se eleva a 1.493.961.636 euros.



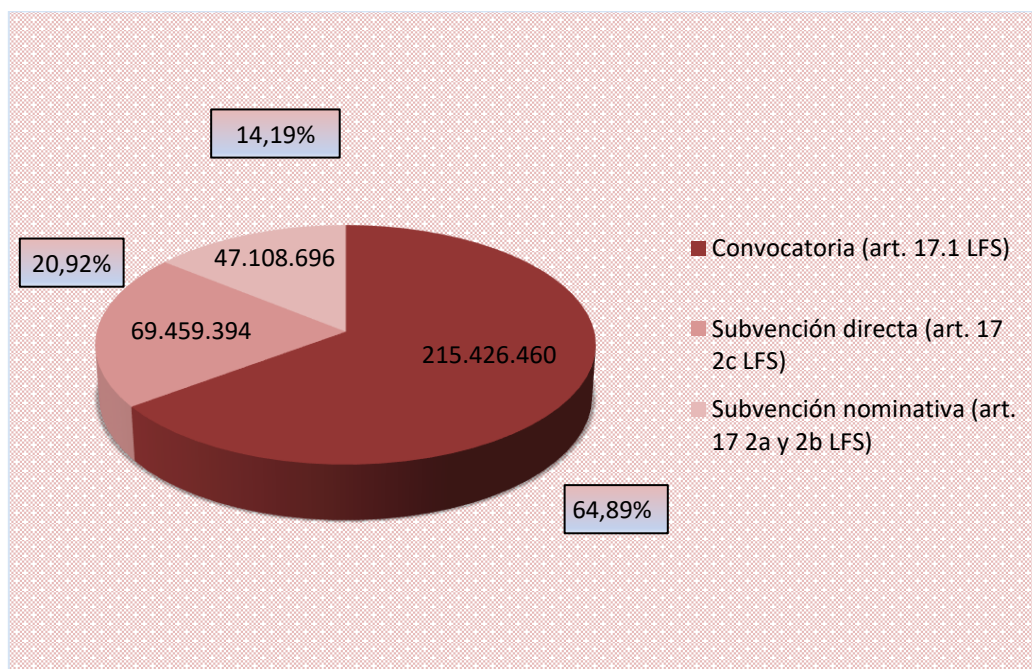
Desagregando esta financiación en función de la entidad gestora, el cuadro muestra que el mayor importe está dedicado a subvenciones gestionadas por el Departamento de Derechos Sociales, seguido del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos y del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial que en conjunto conceden el 63% de las subvenciones.



La financiación prevista para el desarrollo del PES durante su período de vigencia (2020-2022) asciende a un total de 968.741.258 €, tal como se observa en el gráfico siguiente:

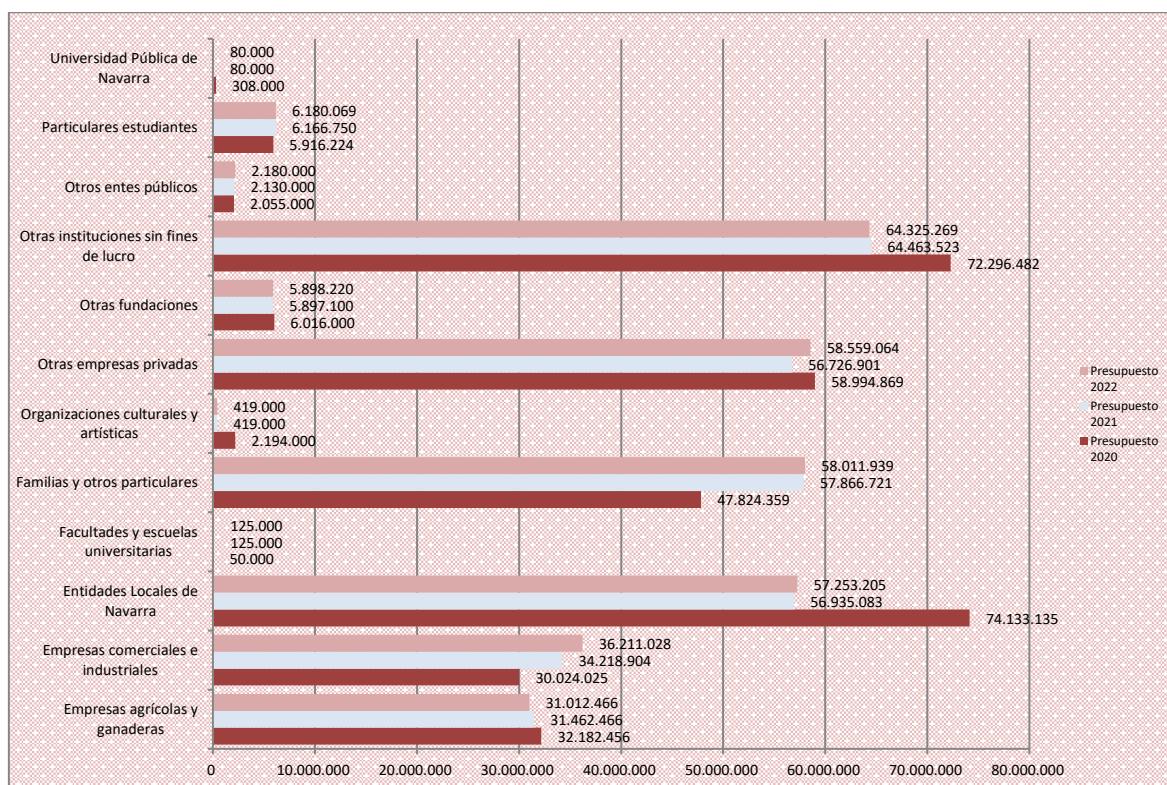


A continuación, se presenta la distribución del presupuesto del año 2020 en función del régimen de concesión:



Cada año los presupuestos de la Administración prevén el destino de una cuantía importante de recursos económicos a subvenciones dirigidas a favorecer el fomento de iniciativas consideradas de interés general, a incentivar actividades en sectores estratégicos e inversiones o a compensar

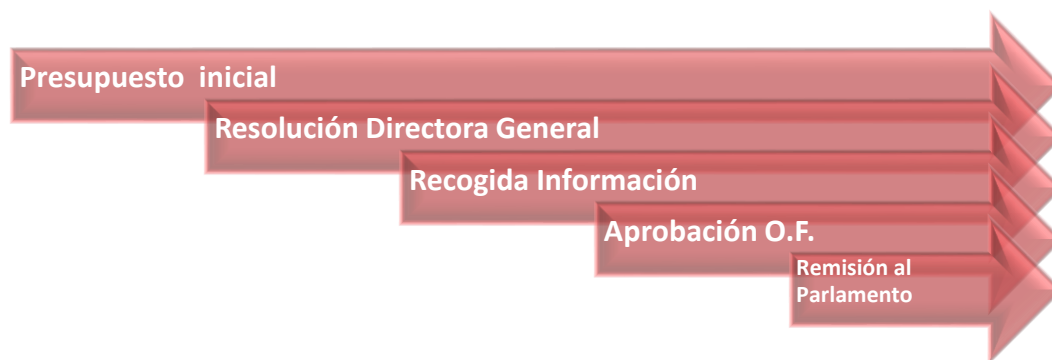
gastos. En el siguiente gráfico, se muestra la distribución de las subvenciones por persona o entidad beneficiaria (particulares, empresas, instituciones sin fines de lucro, entidades locales, otros entes ...)



7- Calendario

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

- Aprobación de la Resolución 71/2020, de 11 de marzo, de la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica por la que se dictan las instrucciones para la revisión del Plan Estratégico de Subvenciones 2020-2022.
- Remisión de las fichas de subvenciones de los Departamentos al Servicio de Presupuestos y Política Financiera.
- Aprobación por Orden Foral de la Consejera de Economía y Hacienda de la revisión del Plan Estratégico de Subvenciones 2020-2022.
- Presentación del Plan a la Comisión competente en materia de Economía del Parlamento de Navarra antes del 30 de abril de 2020.



Debido a la situación generada por la pandemia de COVID-19 en pleno desarrollo de la actualización del Plan Estratégico de subvenciones, la calendarización prevista se ha visto retrasada por el establecimiento de diversas medidas en la Administración, entre otras la implantación del teletrabajo. Para solventar esta situación se modificó la fecha fin de recogida de información de los departamentos al día 30 de abril de 2020, produciendo un retraso en cadena para el resto de fases.

7. Vigencia

El ámbito temporal del presente Plan Estratégico de Subvenciones se propone para los ejercicios 2020 a 2022. 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 de Intervención y Contabilidad.
- 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

Siguiendo las recomendaciones de las entidades de control de la actividad del sector público, en los planes estratégicos de subvenciones aprobados en los años anteriores se han incluido propuestas sobre aspectos de la gestión de subvenciones que presentan margen de mejora, con la finalidad de aumentar la eficacia y eficiencia de la aplicación de los recursos públicos.

Desde la aprobación del primer plan en 2017 y a lo largo de los siguientes años se han abordado mediante la constitución de grupos de trabajo interdepartamentales, con resultados bastante dispares, algunos ámbitos de la planificación y gestión de las subvenciones.

En concreto los grupos de trabajo de análisis de los cronogramas de las subvenciones, y el grupo para la mejora de objetivos e indicadores concluyeron en sendos informes que recopilaban propuestas y herramientas para facilitar a los agentes su actuación en la gestión y tramitación de las ayudas públicas. Además, se planteaba la posibilidad de modificar diferentes normativas y reglamentos para un desarrollo más racional de las convocatorias.

El grupo de trabajo de homogeneización de convocatorias no se llegó a constituir, aunque reiteramos la necesidad de abordar esta materia con el propósito de unificar criterios y dotar de mayor seguridad jurídica a la tramitación de las convocatorias de subvenciones.

También se manifiesta la oportunidad de incorporar a los grupos de mejora otros elementos que están adquiriendo cada vez mayor relevancia como son las cláusulas sociales y el análisis de la perspectiva de género.

La actualización del PES de este año ha sido especialmente complicada debido a la crisis sanitaria generada por el COVID-19 y las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la misma, que han obligado a la Administración a adaptar los sistemas de trabajo. Esta circunstancia añadida a que el cambio de legislatura ha conllevado la modificación de la estructura organizativa, así como los responsables de las unidades, ha repercutido en la calidad de la información contenida en el plan.

Asimismo, se considera relevante que la actualización del plan se realice teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del plan anterior, incluidos los informes de seguimiento que valoran los avances en la consecución de los objetivos estratégicos, y los efectos en los problemas identificados sobre los que se actúa a través de las subvenciones.

La conclusión de todo ello es la necesidad y conveniencia de profundizar en la aplicación de las mejoras identificadas, avanzar en el análisis de más elementos, con el fin de incorporar las mejores prácticas disponibles, para ponerlas a disposición de los gestores, y que el proceso que se ha puesto en marcha para mejora en la planificación no resulte vano.

Para la óptima planificación y gestión de las subvenciones es fundamental contar con la participación de todos los intervinientes en el proceso de tramitación de las mismas. Estos agentes son: las Secretarías Generales Técnicas que aportan conocimientos técnicos en la materia, asesoramiento y coordinación para llevar a cabo la tarea de planificación, los responsables de las líneas de subvenciones cuya colaboración es esencial en la tramitación y la Intervención General que será la encargada de realizar el control y auditoría.

10. Publicación

Este plan se publicará en el portal del Gobierno de Navarra.

http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Presupuesto/