Los Diez Esenciales de Aranzadi 2

Políticas sectoriales y nuevas realidades

# LA VERTIENTE FINANCIERA DE LOS PLANES PÚBLICOS

## LA EFICACIA Y CONTROL DE LOS PLANES

ALBERTO PALOMAR OLMEDA
DIRECTOR

ANTONIO RAMÓN RODRÍGUEZ CASTAÑO
AUTOR

ARANZADI

© **Antonio Ramón Rodríguez Castaño**, 2025
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es
**Atención al cliente:** https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones

**Primera edición:** 2025

**Depósito Legal:** M-13997-2025
**ISBN versión impresa:** 978-84-1085-167-2
**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-168-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
*Printed in Spain*

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, **www.cedro.org**) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

# *Índice General*

*Página*

**1. Introducción** . . . . . 9

**2. La planificación en el sector público. El alcance de su regulación** . . . . . 13

*2.1. Planes subjetivos* . . . . . 21

*2.2. Planes sectoriales* . . . . . 28

2.2.1. Planes sectoriales previstos legalmente . . . . . 29

2.2.1.1. Regulación de la planificación en materia de recursos humanos . . . . . 30

2.2.1.2. Regulación de la planificación en materia subvencional . . . . . 32

2.2.1.3. Regulación de la planificación en materia de publicidad y comunicación institucional . . . . . 34

2.2.1.4. Regulación de la planificación de la contratación pública . . . . . 35

A) Concretas actividades de planificación de contratación . . . . . 35

B) La Estrategia Nacional de Contratación Pública. . . . . 37

2.2.2. Planes sin previsión legal expresa. . . . . 39

**3. Incardinación de los planes en la elaboración de los presupuestos generales del estado** . . . . . 45

*3.1. Procedimiento de elaboración de los PPGGE en lo que se refiere a los planes* . . . . . 48

*3.2. Vinculación de los planes con los PPGGE*. . . . . 69

3.2.1. Plan Justicia 2030 . . . . . 70

3.2.2. Plan Estratégico de Subvenciones 2023 – 2025 del Ministerio de Trabajo y Economía Social . . . 89

**4. Eficacia y control de la planificación** . . . . . 97

**5. Conclusiones**. . . . . 119

**6. Propuestas** . . . . . 127

**7. Bibliografía** . . . . . 131

**Anexo. Planes y programas anuales o plurianuales que fijan objetivos concretos y, en su caso, los resultados de su cumplimiento. (A 8 de noviembre de 2024)** . . . . . 135

*sabilidad en la gestión que, en su caso, deban seguirse de tales déficits. Dicho procedimiento deberá ajustarse, en todo caso, a lo que establezca el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente*».

## 2.2. PLANES SECTORIALES

Junto a los planes que hemos dado en llamar subjetivos, aparecen otros que podríamos denominar sectoriales, y que se caracterizan porque su concepto delimitador es un área de actividad. Evidentemente son ejecutados por uno o varios sujetos del sector público, pero lo que agrupa la actuación es el área material a que se dirige la actividad planificada.

Antes de nada, quiere hacerse referencia a una situación que en nuestra opinión es errónea y generadora de problemas: los planes deben referirse a materias, no a actividades, es decir el rasgo definitorio de un plan sectorial es el «sector» en el que se quiere operar y obtener determinados objetivos, no es adecuado realizar planes cuyo objeto sea una actividad.

Puede exponerse mejor con un ejemplo, si se quiere obtener la igualdad entre hombres y mujeres es lógico, incluso es preciso, establecer un plan de igualdad en el que se determinarán concretos objetivos y esos objetivos pueden alcanzarse, entre otras técnicas, mediante la celebra celebración de contratos y la concesión de subvenciones, pero la contratación y las subvenciones son técnicas y no se deben considerar como objeto de un plan una técnica.

Bien es cierto que, tanto la Ley General de Subvenciones, Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en adelante LGS y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en adelante LCSP, prevén respectivamente la existencia de planes estratégicos de subvenciones y de la Estrategia Nacional de Contratación, pero esto es maniqueísmo, no hay un objetivo o no debe establecerse un objetivo de cómo contratar, podría darse el supuesto de que no hubiera que celebrar con-

tratos, en cuyo caso el objetivo sería ninguno, y además genera confusión que el objeto de un plan sea una técnica y no un área.

En ese sentido el artículo 8 de la LGS determina como contenido de los planes estratégicos de subvenciones «*los objetivos y efectos que se pretenden conseguir con la aplicación del plan*», cuando los objetivos son los de las políticas públicas que pretenden ejecutarse con la concesión de las subvenciones.

Así el artículo 10.1 del Reglamento de la LGS, aprobado por 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, en adelante RGS define los planes estratégicos de subvenciones como «*un instrumento de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*».

Por otro lado, el artículo 11.1 del RGS determina que en el ámbito de la Administración General del Estado se aprobará un plan estratégico para cada Ministerio que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados.

Exigencia en la que late la coherencia de que debieran existir planes de actuación por cada Ministerio, como más arriba se propugna.

Dicho lo anterior dentro de los planes sectoriales va a distinguirse entre los establecidos por norma legal y los que se realizan por decisión de los diferentes entes del sector público y em ambos casos va a tratarse especialmente el aspecto financiero, es decir si prevén el gasto que ha de suponer la ejecución del plan.

### 2.2.1. Planes sectoriales previstos legalmente

Va a hacerse referencia a varios planes cuya existencia prevén normas con rango de Ley.

Existen multitud de planes previstos, pero se van a estudiar sólo aquellos que gozan de una regulación con un cierto contenido que per-

mita valorar el aspecto financiero de los mismos o constatar su no previsión en la normativa del plan.

Por ejemplo, se lamenta no poder estudiar aquí el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades. Previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, pues su regulación legal es sumamente escasa.

Existen varios planes reglados legalmente con una cierta extensión, y se han seleccionado para su estudio los que se han estimado como más significativos, en la confianza que podrá obtener una imagen fiel del conjunto.

*2.2.1.1. Regulación de la planificación en materia de recursos humanos*

El artículo 69 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) en adelante EBEP, principia definiendo el objetivo de la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas que es «*contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad*».

Debe alabarse la definición remitiéndonos para los conceptos de eficacia y eficiencia desde la perspectiva de gestión del gasto público a la monografía del autor en esta misma Colección «La administración de fondos públicos y su patología», pudiendo simplemente reunirse aquí que la eficacia sería el principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y la eficiencia como el principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguir aquellos.

El artículo 69.2 del EBEP establece que las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos

humanos, no establece su obligatoriedad, pero sí dice que han de incluir entre otras, algunas de las siguientes medidas:

Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.

Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.

Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del presente título de este Estatuto.

La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.

Y el artículo 70.1 del EBEP dice que «*(l)as necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años*».

Lo que en realidad es no atribuir ningún contenido financiero a la planificación de recursos humanos, que mediante la mención de la «asignación presupuestaria» está remitiendo a la elaboración de los presupuestos de cada Administración.

Lo anterior es lógico, y debe significar que el análisis de las necesidades de personal ha de ser el objeto fundamental en el que se base las previsiones/solicitudes de crédito para la unidad a que se refiera el respectivo plan.

#### *2.2.1.2. Regulación de la planificación en materia subvencional*

El artículo 8.1 de la LGS exige que cualquier ente público que pretenda establecer una subvención ha de aprobar con carácter previo un plan estratégico de subvenciones.

Sería el supuesto de mayor efecto de un plan, pues en teoría no puede concederse una subvención si no está incluida en el plan estratégico de subvenciones.

Aunque hay que hacer dos matices a lo acabado de expresar:

- La Disposición Final Décima Tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ha modificado el artículo 8.1 de la LGS mediante la introducción en el mismo de un segundo inciso que dice que «*(l)as bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus OBJETIVOS; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento*»; es decir que ahora se permite excepcionalmente la existencia de subvenciones sin estar sustentadas en un plan estratégico.

- Como se expone en la ya citada monografía del autor en esta misma Colección «La administración de fondos públicos y su patología», la aplicación práctica de los panes estratégicos de subvenciones es relativamente escasa.

Por otro lado, el artículo 8 de la LGS no atribuye un gran contenido a los planes estratégicos de subvenciones, solamente determina que han de concretar los objetivos y efectos que se pretenden conseguir con la aplicación del plan, 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.

Sí puede apreciarse que dentro de ese contenido hay una mención al aspecto financiero, dado que los planes estratégicos de subvenciones han de referirse a las fuentes de financiación.

En realidad, el artículo 8 exige que se concreten. Una muestra más de la virtualidad que pretendía la LGS atribuir a los planes estratégicos.

La exigüidad del contenido del artículo 8 de la LGS contrasta con el amplio contenido de los artículos 10 a 14 del RGS.

Para lo que aquí interesa, el artículo 10 del RGS determina que los planes estratégicos de subvenciones deberán ser coherentes con los programas plurianuales ministeriales en la Administración del Estado y deberán ajustarse, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica y de estabilidad presupuestaria se determinen para cada ejercicio.

Y en cuanto al contenido financiero de los planes estratégicos, el artículo 12 del RGS establece el siguiente:

- los objetivos estratégicos habrán de estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios.
- las líneas de subvención, siguiente escalón en el que se desarrollan los objetivos del plan estratégico, «*en las que se concreta el plan*» dice literalmente el artículo 12.1.b) del RGS, y respecto a las que deben explicitarse:
    - los costes previsibles para su realización.
    - las fuentes de financiación.

**Como conclusión** de la regulación de los planes estratégicos de subvenciones en su aspecto financiero cabe señalar su extraordinaria y correcta vinculación permanente a los presupuestos generales de la Administración correspondiente.

Posteriormente se estudia un plan estratégico de subvenciones concreto, donde queda reflejada esa vinculación.

#### *2.2.1.3. Regulación de la planificación en materia de publicidad y comunicación institucional*

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal.

En su artículo 12 la Ley regula el Plan anual de publicidad y comunicación institucional. El precepto ha sido desarrollado por el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto.

El artículo del Real Decreto 647/2006 que aquí interesa glosar es el 11, del cual cabe extraer:

- Que el Plan anual de publicidad y comunicación institucional integrará todas las campañas institucionales que, cualquiera sea su duración, prevea desarrollar a lo largo del ejercicio la Administración General del Estado y los organismos y entidades adscritos a ésta.

- Que el Plan será aprobado por el Consejo de Ministros en enero de cada año.

- Que el proyecto de Plan será elaborado, de conformidad con las respectivas propuestas departamentales y que cada una de estas «*integrará, junto a las del propio departamento, las de los organismos y entidades a él adscritos*».

- Que en el Plan ha de constar el coste previsible de cada campaña.

Puede observarse en la regulación del Plan Anual de publicidad y comunicación institucional es similar en cuanto a su corrección a la de los planes estratégicos de subvenciones.

Así se prevé que las actuaciones de publicidad estén articuladas por Ministerio.

Por otro lado, el aspecto financiero, aunque parezca poco tratado no es así, pues el Plan debe prever el coste estimado de cada campaña y al aprobarse de manera conjunta y en enero, la disponibilidad presupuestaria está clara. Es de esperar que cada Ministerio, al realizar sus propuestas/solicitudes de créditos para el ejercicio siguiente en el procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado tenga previsto el coste de las campañas que desea realizar.

#### *2.2.1.4. Regulación de la planificación de la contratación pública*

En la monografía colectiva de esta Colección denominada «Situación y problemática actual de la contratación» el autor abordó precisamente la parte correspondiente de la planificación de la contratación, por lo cual se remite a la misma, tratando aquí solamente lo preciso para la presente obra.

Deben distinguirse dos tipos de precepto en la LCSP que se refieren a la planificación: los que se refieren a concretas actividades de planificación para la preparación y licitación de determinados contratos y los que se refieren a la actividad contractual general.

A) Concretas actividades de planificación de contratación

Como planificación conecta sólo cabe referirse a las consultas preliminares al mercado reguladas en el artículo 115 de la LCSP y a la adhesión al sistema estatal de contratación centralizada de entes que no estén obligados a pertenecer al mismo, regida por el párrafo 3 del artículo 229.

Respecto a las **consultas preliminares al mercado**, y para lo que ahora interesa, el párrafo 2 del artículo 115 de la LCSP señala que el asesoramiento que se solicita con las consultas preliminares al mercado «*será utilizado por el órgano de contratación para planificar el procedimiento de licitación*», siendo por tanto planificación a efectos de un contrato determinado, pero en realidad el conocimiento obtenido de una consulta preliminar lo propio es que se utilice para preparar una pluralidad de contratos, y así se hace en la práctica.

# La vertiente financiera de los planes públicos

## La eficacia y control de los planes

La presente entrega de LOS DIEZ ESENCIALES de Aranzadi, bajo el título «La vertiente financiera de los planes públicos. La eficacia y control de los planes», bajo de la dirección de la Colección por Alberto Palomar Olmeda, constata que la inmensa mayoría de los planes que se aprueban para la adecuada gestión del sector público exigen para su ejecución la realización de gasto y sin embargo muchos de los planes no prevén su financiación.

La monografía estudia en primer lugar la regulación de la planificación de la actividad pública, ya tratada en otras monografías del autor en esta Colección, pero distinguiéndose ahora entre la regulación de los planes subjetivos y la de los «sectoriales», a continuación se trata con carácter general el aspecto financiero de los planes sectoriales, posteriormente la elaboración de los presupuestos de las Administraciones públicas, más concretamente la de los Presupuestos Generales del Estado y la incardinación en los mismos de planes «sectoriales».

Por último, se analiza la eficacia de los planes y tras la constatación de que la misma es escasa, se propone alguna medida *de lege ferenda* para paliarlo.

ISBN: 978-84-1085-167-2