



## INFORME FINAL DE EVALUACIÓN<sup>1</sup>

### Denominación del PLAN:

*Plan Cartográfico Nacional (PCN) 2017-2020.*

### Descripción del PLAN.

El Plan Cartográfico Nacional es el instrumento de planificación de la producción cartográfica oficial realizada por la Administración General del Estado. EL PCN es competencia del Consejo Superior Geográfico (CSG), que es el órgano colegiado de dirección del Sistema Cartográfico Nacional, adscrito al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que ejerce la función consultiva y de planificación general de la información geográfica y la cartografía oficial, con respeto al ejercicio de sus respectivas responsabilidades por las Autoridades competentes<sup>2</sup>.

El PCN tiene los seis objetivos estratégicos siguientes:

1. Planificar y asegurar la producción y actualización de la Información Geográfica de Referencia incluida en el Anexo I de la Ley 14/2010 (LISIGE) que dé cobertura completa, territorial y temática, en España, y que resulte de la armonización e integración de todas sus componentes generadas por distintas instituciones de la Administración General del Estado en el desarrollo de sus competencias. También la información geográfica y componentes producidas por las instituciones de las Administraciones Autonómicas, en el marco de los Planes Cartográficos Regionales
2. Planificar y asegurar la producción y actualización de los Datos Temáticos Fundamentales incluidos en el Anexo II de la Ley 14/2010 (LISIGE) que dé cobertura completa, territorial y temática, en España, y que resulte de la armonización e integración de todas sus componentes generadas por distintas instituciones de la Administración General del Estado en desarrollo de sus competencias. Y asegurar el acceso a estos Datos Temáticos Fundamentales mediante geoservicios interoperables
3. Planificar y asegurar la producción y actualización de los Datos Temáticos Generales incluidos en el Anexo III de la Ley 14/2010 (LISIGE), para atender las necesidades de la Administración General del Estado y que resulte de la fundamentación y armonización de estos con la

---

<sup>1</sup> Este informe se realiza en cumplimiento del Artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece: "Las Administraciones Públicas publicarán los **planes y programas anuales y plurianuales** en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. En el ámbito de la Administración General del Estado **corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.**" Esta evaluación se ha realizado siguiendo la *Guía Metodológica para la evaluación del cumplimiento de planes y programas* aprobada por la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios de la AGE, en su sesión de 23 de noviembre de 2015.

Considerando que el destinatario de este informe es la sociedad en general a través del Portal de Transparencia, se ha intentado que las explicaciones aportadas en este informe utilicen un lenguaje lo más comprensible para el ciudadano común, evitando trasladar el lenguaje nivel técnico utilizado en la documentación sobre el PCN.

<sup>2</sup> Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España.



Información Geográfica de Referencia producida por las instituciones de la Administración General del Estado competentes para ello. Y asegurar el acceso a estos Datos Temáticos Generales mediante geoservicios interoperables

4. Planificar y asegurar la producción de las Bases de datos Topográficos, que incorporen e integren los aspectos topográficos de la Información Geográfica de Referencia, y de las Bases de datos Cartográficas derivadas de las anteriores.
5. Planificar la producción de la cartografía, basada en la Información Geográfica de Referencia, en los Datos Temáticos Fundamentales, en los Datos Temáticos Generales o en las Bases de datos Topográficos, necesaria para la gestión competencial de las instituciones de la Administración General del Estado.
6. Planificar la producción de la información geoespacial como consecuencia de la participación de España en programas multinacionales de coproducción de información geoespacial, necesarios para el cumplimiento de las misiones de las FAS. (En tanto y cuanto las Operaciones de este Plan se coordinan con las Operaciones propias del Plan de las FAS).

En el momento de su aprobación, los resultados esperados del PCN eran 317 Operaciones, cada una con una unidad responsable de la misma repartidas en 8 Ministerios<sup>3</sup> diferentes, desglosadas en 138 productos (Cartográficos/Bases de datos/Conjuntos de datos) y 179 servicios (Geoservicios web/Cartográficos).

Para cada Operación se definieron dos indicadores. El indicador de Importancia Relativa (IR) y el indicador de Cumplimiento (IC), para los productos en base a la cobertura que se va a realizar y para los servicios en base al tiempo que el mismo está disponible. Dada la caracterización inicial de todas las operaciones a través de su índice de importancia relativa, se determina una puntuación total del PCN a alcanzar al finalizar en 2020 de  $SCP^4 = 829$  y  $SCGs^5 = 234$  para productos y servicios respectivamente, considerándose como objetivo de suficiente cumplimiento del Plan cuando se superase el 80% de ambas cifras.

El PCN se desarrolló mediante cuatro Programas Operativos Anuales (POA), que establecieron las acciones y metas concretas anuales a alcanzar en cada Operación, previo análisis de lo ejecutado en el año anterior.

El seguimiento y frecuencia de medición de resultados coincide con cada POA. En el primer trimestre de cada año se recogen los datos de cierre del año anterior y se especifica lo que se pretende realizar en el año en curso. Como resultado se emite un informe elaborado por la Comisión Especializada del Plan Cartográfico Nacional que es aprobado y evaluado, primero por la Comisión Territorial y después por la Permanente del Consejo Superior Geográfico<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup>Agricultura, Pesca y Alimentación (23 operaciones); Asuntos Económicos y Transformación Digital (2); Ciencia e Innovación (70); Defensa (49); Hacienda y Función Pública (9); Interior (4); Transición Ecológica y el Reto Demográfico (43); y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (117).

<sup>4</sup> SCP: Puntuación total de la suma de todos los indicadores de Importancia Relativa de Operaciones cuyo resultado es un Producto cartográfico.

<sup>5</sup> SCGs: Puntuación total de la suma de todos los indicadores de Importancia Relativa de Operaciones cuyo resultado es un Geoservicio.

<sup>6</sup> Documentos del PCN 2017-2020 y sus POAs <https://www.mitma.gob.es/organos-colegiados/mas-organos-colegiados/consejo-superior-geografico/csg/plan-cartografico-nacional/plan-cartografico-nacional-2017-2020>



## **Análisis del cumplimiento del PLAN.**

Durante los cuatro años de vigencia del plan el número de operaciones ha sufrido 13 bajas y 7 altas, quedando el total de operaciones en 311. Estas bajas y altas han hecho variar los valores globales iniciales establecidos para los indicadores el SCP y el SCG.

**Para el caso de los productos** el valor del SCP al final del PCN baja desde 829 a 795<sup>7</sup>, quedando situado el **objetivo de cumplimiento** suficiente (el 80% de 795) en 636. Como el cálculo del valor alcanzado al final del periodo es **de 645, se da por cumplido el objetivo global previamente establecido.**

En el caso **de los servicios**, el SCG mide el tiempo que han estado operativos cada año y por lo tanto el valor anual es independiente y no acumulativo<sup>8</sup>, siendo el valor a alcanzar al final del periodo por este indicador de 181 y (el 80% de 226). Sólo **en 2019 la disponibilidad fue menor (169)** al valor esperado, aunque al año siguiente y **final del PCN se recuperó superando dicho valor (182).**

Pero estos datos globales suelen enmascarar las situaciones concretas de las operaciones y que pueden aportar información importante para la evaluación del PCN. Por ello, a continuación, se van a presentar los resultados más significativos de **un análisis realizado operación a operación.**

Empezando por lo ya comentado **sobre las bajas**, 13 operaciones previstas al inicio del PCN no se han realizado, 8 productos y 5 servicios, aunque solo 2 productos (pertenecientes a los Ministerios de Defensa y Agricultura, Pesca y Alimentación) tenían originalmente una importancia significativa, IR > 5.

Los motivos para las bajas son en el caso de 4 productos la *falta de medios* y los otros 4 que ya *no eran necesarios dichos productos*. En el caso de los servicios, la motivación de su baja es la *insuficiencia de demanda* en 2 casos y para los otros 3 *la reorganización del conjunto de servicios* siendo reagrupados con otros.

En concreto, las bajas y altas han sido: en 2018 los Ministerios de Ciencia e Innovación, Defensa y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana dan de baja 4, 1 y 3 operaciones respectivamente, mientras dan de alta 1 y 3 operaciones los Ministerios de Ciencia e Innovación y Hacienda y Función Pública, respectivamente. Y en 2019 los Ministerios de Defensa y Agricultura, Pesca y Alimentación dan de baja 1 y 4 operaciones respectivamente, mientras da de alta 3 el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Otro resultado del análisis a nivel de operación es la detección de **cierta falta de información o calidad de la misma aportada por el Ministerio o unidad responsable**<sup>9</sup> de algunas operaciones. Por

---

<sup>7</sup> Cálculos realizados desde la Inspección de Servicios con los datos facilitados: suma de los IR de todas las operaciones, añadiendo los valores de los IR de las operaciones dadas de alta después de la aprobación del PCN y quitando los valores de los IR de las operaciones dadas de baja prematuramente.

<sup>8</sup> Un Servicio es la puesta a disposición de la sociedad de un producto, que como es obvio depende en primer lugar de la finalización previa del producto y de los mecanismos de dicha puesta a disposición. Por ello acumula mayor probabilidad de incidencias negativas, ya que puede verse afectada tanto por los retrasos de la finalización del producto, como por las incidencias de los sistemas de difusión (web, sistemas TIC, etc.).

<sup>9</sup> Hay dos Ministerios (Defensa y Transición Ecológica y el Reto Demográfico) donde existe una instancia por encima de las unidades responsables de operaciones que realiza una supervisión del conjunto de las operaciones responsabilidad de sus unidades y hace de interlocutora única con la coordinación del PCN en el IGN. En el resto de los ministerios hay distintos responsables directos para cada operación que reportan directamente a la coordinación del PCN. En el caso del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la misma unidad (con los mismos recursos) que coordinan el PCN a nivel de toda la AGE, hace la labor de supervisión dentro del propio Departamento.



ejemplo, de las 311 operaciones, 27 fueron definidas con IR=0 por lo que sus responsables no tenían que aportar el valor obtenido en el IC durante la ejecución y al final del Plan, pero en otras 52 operaciones con IR>0 (19 productos y 33 servicios) sus responsables no han aportado datos de cumplimiento al centro coordinador del PCN. Por Ministerios la distribución de estas operaciones sin información de cumplimiento es la siguiente:

Ministerios	Productos	Servicios	Total
Agricultura, Pesca y Alimentación		3	3
Ciencia e Innovación	4	1	5
Defensa	6		6
Hacienda y Función Pública	3	7	10
Interior	1		1
Transición Ecológica y el Reto Demográfico	4	1	5
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	1	21	22
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>52</b>

Si analizamos por valores de **cumplimiento**, del resto de las 232 operaciones con IR>0 y sobre las que han aportado información de ejecución sus responsables (111 productos y 121 servicios), se puede observar que la gran mayoría de las operaciones tienen un cumplimiento alto al final del plan, por ejemplo, el 84% de las operaciones tienen un cumplimiento prácticamente completo y el 93% de las mismas lo tienen al menos del 80%. El siguiente cuadro muestra con más detalle el porcentaje de cumplimiento de estas operaciones con información:

Porcentaje de cumplimiento	Nº de operaciones	% sobre Total
Del 100%	140	60%
Del 99%	55	24%
Entre 90% y 98%	8	4%
Entre 80% y 89%	12	5%
Entre 50% y 79%	12	5%
Menor al 50%	5	2%
<b>Total</b>	<b>232</b>	<b>100%</b>

Por último, señalar que, aunque el PCN 2017-2020 establecía una metodología para estimar el coste de cada operación y los mismos se calcularon al inicio en el momento de definir las, desglosándolo incluso entre gastos de personal (con un total de 32,8 M€) e inversiones (con un total de 111,9 M€), durante el seguimiento del PCN no se ha recopilado información sobre la ejecución económica, por lo que no se puede realizar análisis comparado al respecto.



## Conclusiones y recomendaciones.

Se puede afirmar que el **cumplimiento del Plan Cartográfico Nacional 2017-2020, en su globalidad, es alto**. Si además nos centramos en aquellas **operaciones** con mayor valor de importancia relativa, **el cumplimiento es aún mayor**.

Otro elemento para destacar en este PCN, desde su diseño en 2016, es su **referencia explícita a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**, tanto en **los principios de acceso a la información pública** como a los de su **evaluación y rendición de cuentas**. Este ha sido uno de los elementos fuertes del PCN y su desarrollo, ya que el sistema de indicadores ha sido la pieza clave para hacer de instrumento integrador que englobara toda la actividad cartográfica de los diferentes actores que participan en el Plan.

Ello no impide que de su evaluación se puedan señalar algunas mejoras y recomendaciones, especialmente para ser consideradas en los siguientes planes cartográficos, como son las dos siguientes:

- La producción de información geográfica de referencia y su puesta a disposición de la sociedad (ciudadanos, instituciones, empresas, etc.) en formato abierto y reutilizable, a través de datos telemáticos, geoservicios interoperables, bases de datos topográficos, etc., tiene un alcance económico y social de enorme relevancia, ya que además de ofrecer información de calidad actualizada sobre *productos clásicos* y servir de apoyo a muchas políticas públicas, se posibilita el desarrollo de nuevos instrumentos a medida de personas, instituciones y empresas, permitiendo incrementar con ello los beneficios sociales y el posible impacto económico que se puede generar a partir de ellos.

**Así, este alcance e impacto debería reflejarse en el momento de definir y redactar los objetivos estratégicos del plan, que si se observan los del PCN 2017-2020 tienen más una orientación hacia el interior del propio plan y de las unidades responsables de las operaciones (*planificar y asegurar la producción de productos .....*), que hacia los actores receptores y beneficiarios del PCN (ciudadanos, instituciones, empresas, etc.).**

**Ello conllevaría indudablemente a necesitar, además de los *indicadores de producción* ya definidos para el seguimiento de la ejecución y coordinación del plan, otros *indicadores de impacto social y económico* vinculados a dichos objetivos estratégicos *definidos hacia la sociedad*.**

**Y, sin duda, también conllevaría completar el proceso ya iniciado en el PCN 2017-2020 con la estimación de los costes de producción, con el seguimiento de la ejecución de estos en los presupuestos ministeriales y su comparación con la estimación de los impactos económicos generados dentro y fuera de la propia administración.**

- Un punto débil, que se ha detectado durante la evaluación de este PCN y también se señala en las conclusiones que el propio Consejo Superior Geográfico publica en los POA anuales, tiene relación con el seguimiento y coordinación de las unidades y ministerios responsables de las operaciones (falta de información aportada, calidad de ésta, demoras en las respuestas, etc.).

Durante el análisis de la información del PCN y de los mecanismos de seguimiento y coordinación del PCN 2017-2020, se ha podido observar que estas deficiencias suelen ser menores en aquellos ministerios donde hay una instancia por encima de las unidades



responsables de operaciones que realiza la supervisión del conjunto de las operaciones responsables de sus unidades y hace de interlocutora única con la coordinación del PCN en el IGN.

**Por ello, sería recomendable que cada Ministerio designara de forma permanente una instancia responsable de la información que coordine el seguimiento de sus unidades responsables de las operaciones cartográficas que forman parte del PCN y, además, haga de interlocutora única con el IGN. También habría que analizar las cargas de trabajo y valorar la posible necesidad de reforzar los recursos disponibles para la coordinación general del plan dentro el IGN, ya que además de hacer la labor de coordinación general del mismo, debe realizar el seguimiento de las operaciones responsables dentro de su Ministerio.**

### **Observaciones al informe provisional.**

El informe provisional fue enviado el 4 de octubre de 2021 al Subdirector General de Geodesia y Cartografía del Instituto Geográfico Nacional, persona designada como interlocutor con la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras, al objeto de que en un plazo fijado se pudieran hacer observaciones al mismo.

El 15 de octubre de 2021 se recibe correo-e del Subdirector General de Geodesia y Cartografía del Instituto Geográfico Nacional, manifestando su conformidad con el informe provisional, por lo que éste se eleva a definitivo.

**Madrid, 18 de octubre de 2021**

**Fdo.**

**El Inspector**

**VºBº**

**El Subdirector General**

