



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

**INFORME GLOBAL ANUAL SOBRE LOS PRINCIPALES RESULTADOS
DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL DEL PLAN DE CONTROL FINANCIERO
PERMANENTE Y DEL PLAN DE AUDITORÍAS DE 2021 EN ORGANISMOS
PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN**



Siglas y Abreviaturas:

AECSIC	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas
AGE	Administración General del Estado
CFP	Control Financiero Permanente
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CM	Contratos menores/contratación menor
IAC	Instituto de Astrofísica de Canarias
IEO	Instituto Español de Oceanografía
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGME	Instituto Geológico y Minero de España
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
INTA	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial
ISCI III	Instituto de Salud Carlos III
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LCSP	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
LGP	Ley 47/2013, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
OC	Órgano de contratación
OIRESCON	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
ONA	Oficina Nacional de Auditoría
OPI	Organismo Público de Investigación
PCFP	Plan de Control Financiero Permanente
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PEICTI	Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023
PES	Plan Estratégico de Subvenciones
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RD Ley 3/2019	Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad
RLGS	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
SIC	Sistema de Información Contable



CONTENIDO

1. Introducción	4
2. Alcance	4
2.1 Actuación horizontal de aspectos estratégicos.....	5
2.2 Actuación horizontal de contratación.....	6
2.3 Otras actuaciones realizadas en el ámbito del PCFP21.....	9
3. Principales conclusiones	9
3.1 Valoración global.....	10
3.1.1 Valoración global del control horizontal de aspectos estratégicos	10
3.1.2 Valoración global del control horizontal de contratación.....	10
3.2 Principales conclusiones del control horizontal de aspectos estratégicos	11
3.2.1 Planificación estratégica.....	11
3.2.2 Aspectos estratégicos de la programación de la contratación	13
3.2.3 Aspectos estratégicos presupuestarios.....	14
3.2.4 Aspectos estratégicos del ámbito subvencional	23
3.3 Principales conclusiones del control horizontal de contratación	25
3.3.1 Información estadística	25
3.3.2 Sistema interno de contratación.....	29
3.3.3 Preparación, adjudicación y cumplimiento de la contratación menor.....	30
4. Recomendaciones	33
4.1 Recomendaciones de la horizontal de aspectos estratégicos.....	33
4.2 Recomendaciones de la horizontal de contratación.....	35
5. Otras cuestiones	36
a. Cumplimiento del art. 2 del Real Decreto Ley 3/2019, de 8 de febrero	36
b. Cumplimiento del art. 3.2 del Real Decreto Ley 3/2019, de 8 de febrero	36
c. Informes de Auditoría de Cuentas	37
d. Situación de los Planes de acción de los Planes de control de ejercicios anteriores.....	39



1. Introducción

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tiene entre sus funciones el control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal conforme a lo previsto en el artículo 140.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Las modalidades de control interno que puede ejercer son la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

Dentro del sector público estatal, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación establece que tienen la consideración de organismo público de investigación (OPI) las siguientes entidades:

- Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (AECSIC)
- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)
- Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC)
- Instituto de Salud Carlos III (ISCIII)
- Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA)

Estos OPIS están sujetos a un régimen de control particularizado dado que, a pesar de ser en su mayoría organismos autónomos, a partir del 9 de febrero de 2019, quedan fuera del ámbito de la función interventora, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad (RDley 3/2019) están sujetos a las modalidades de control financiero permanente y de auditoría pública.

Adicionalmente, el artículo 3.2 del RDley 3/2019 antes mencionado establece que: *“La Intervención General de la Administración del Estado elaborará un **informe global anual** de control financiero permanente y, en caso de que esté contemplado en el correspondiente Plan Anual de Auditoría, de auditoría pública de los organismos públicos de investigación que recogerá los **resultados más significativos** de los informes emitidos, así como de las **recomendaciones y su seguimiento**. Dicho informe deberá ser objeto de **publicación**.”*

En este contexto normativo se emite el presente informe que será objeto de publicación por la IGAE.

2. Alcance

El presente informe incluye los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero permanente y auditoría pública realizadas sobre estos OPIS al amparo del Plan de Auditorías y Control Financiero Permanente de 2021, es decir, está basado en los informes



emitidos, así como en las recomendaciones incorporadas y su seguimiento, y en información proporcionada por las correspondientes Intervenciones delegadas.

En el ámbito del control financiero permanente, además de las actuaciones individuales realizadas en cada Intervención Delegada, se incluyen por su planificación y ejecución homogénea en dichos organismos, las dos actuaciones de control horizontal realizadas en ese período.

En concreto, serían las siguientes:

- Actuación horizontal de aspectos estratégicos, realizada por AECSIC, CIEMAT, IAC y el ISCIII.
- Actuación horizontal de contratación: contratación menor, realizada por el INTA.

Para la selección de los controles horizontales, en el caso de los OPIS, se tuvo en cuenta el contenido del ya mencionado Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad, en el que se establece en su artículo 3 la no sujeción a función interventora de los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado y la obligación de la IGAE de elaborar un informe global de control financiero permanente y de auditoría pública, en su caso, que debe ser objeto de publicación.

Por lo tanto, se aporta una visión de conjunto sobre la gestión realizada por los OPIS, aportando valor añadido por las recomendaciones y por los hallazgos sobre deficiencias del área de gestión analizada.

Los informes definitivos de las actuaciones horizontales fueron emitidos por las correspondientes Intervenciones delegadas en las siguientes fechas:

- Aspectos estratégicos: entre diciembre del 2021 y abril del 2022.
- Contratación: en febrero del 2022.

2.1 Actuación horizontal de aspectos estratégicos

El objetivo del control consistió en analizar los objetivos estratégicos de la entidad, y verificar si la contratación, la presupuestación y la actividad subvencional realizada por el organismo están diseñados para cumplir los objetivos estratégicos del Organismo.

El **alcance material** del presente control abarca:

- ✓ La planificación estratégica.
- ✓ Los aspectos estratégicos de la programación de la contratación.
- ✓ Los aspectos estratégicos presupuestarios.
- ✓ Los aspectos estratégicos del ámbito subvencional.

El **alcance temporal** del control está constituido, fundamentalmente, por la planificación estratégica, subvencional y contractual vigente del **año 2021**, sin perjuicio de que se hayan revisado documentos de ejercicios anteriores. En el ámbito presupuestario, se focalizaron los objetivos en el análisis detallado del procedimiento de elaboración presupuestario de los PGE 2021, no obstante,



para una valoración adecuada se extendió el análisis a la revisión de la actividad presupuestaria de ejercicios anteriores (2015-2020).

La planificación estratégica de las organizaciones es un elemento básico para el buen funcionamiento de las mismas. Esta visión estratégica global concurre con otras programaciones como son las subvencionales, presupuestarias o de contratación, entre otras.

Los riesgos que existen con carácter general en materia de planificación estratégica están relacionados principalmente con la eficacia en el cumplimiento de los objetivos inicialmente previstos, ya que la ausencia de una planificación de las actividades y de los recursos necesarios implica riesgos de consecución de sus objetivos, al igual que riesgos de pérdidas de eficiencia al no estar clarificado lo que se ha de realizar.

En este sentido, los riesgos están acrecentados por la posible falta de coordinación entre la programación presupuestaria, contractual o subvencional, entre otras.

Los riesgos que se han pretendido analizar han sido los siguientes:

- ✓ Riesgo de eficacia: pérdidas de eficacia al no alcanzar los objetivos asignados a la entidad o al no estar definidos de forma adecuada.
- ✓ Riesgo de economía y eficiencia: pérdidas de economía y eficiencia al estar destinando recursos públicos a actividades que no contribuyen de manera eficiente a la consecución de los objetivos asignados o, la atribución de fondos públicos a entidades sin tener en cuenta los niveles de ejecución presupuestaria, lo que puede generar altos niveles de fondos públicos sin aplicación.
- ✓ Riesgo de información: pérdidas de información derivadas de la ausencia de sistemas de información que permitan una evaluación del cumplimiento de los objetivos.
- ✓ Riesgo de cumplimiento: incumplimientos de los requerimientos legales en materia de programación y planificación.
- ✓ Riesgo reputacional: riesgo derivado de la inexistencia de una planificación estratégica que no permita conocer la razonabilidad de la existencia de entidades que consumen recursos públicos y pueden ser consideradas ineficientes y que podría tener impacto en la responsabilidad fiscal de los ciudadanos.

2.2 Actuación horizontal de contratación

La actuación horizontal de control de la contratación menor (en adelante, CM) ha sido realizada por la Intervención Delegada en el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas" (en lo sucesivo INTA), y ha sido realizada para dar cumplimiento a lo previsto en el Plan de Control Financiero Permanente para el año 2021 aprobado por Resolución de la Intervención General del Estado (IGAE) de 22 de diciembre de 2020, así como a las instrucciones que para su ejecución ha dictado la Oficina Nacional de Auditoría (ONA).

El objetivo de este control es dar una opinión sobre si los sistemas y procedimientos diseñados por los órganos controlados permiten garantizar que la contratación de obras, bienes y servicios mediante CM se realiza de conformidad con los siguientes principios: **(1)** se ajusta a la normativa aplicable, es decir, cumple con los requerimientos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y **(2)** es compatible con la adecuada utilización de



los recursos públicos desde un punto de vista de la economía y la eficacia y contribuyen a la consecución de los objetivos atribuidos al órgano controlado.

En consecuencia, los trabajos realizados en este control deben poder concluir sobre los siguientes aspectos:

- a) La adecuación de los procesos de contratación mediante CM del órgano controlado para la consecución de los fines propios de su actividad.
- b) El cumplimiento efectivo de la normativa general que resulte de aplicación, así como de las normas e instrucciones internas dictadas por los órganos controlados en el marco de la legislación vigente, en todas las fases.
- c) La adecuación de los CM en relación con los principios de buena gestión.

El **alcance material** está constituido por la actividad contractual de CM no abonados mediante sistemas de anticipo de caja fija.

El **alcance temporal** del presente control abarcó los expedientes de contratos menores sujetos a la LCSP adjudicados por los órganos de contratación existentes a fecha de 1 de abril de 2021 durante el periodo comprendido entre el **1 de abril de 2019 y el 1 de abril de 2021**.

Esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de la contratación menor en los organismos, para lo cual se analizó desde diversas ópticas:

1. Información estadística: Este apartado pretendía obtener la población total de CM adjudicados por el/los OC del órgano controlado durante el período de control y realizar un análisis sobre sus características a efectos de tomar conocimiento de la aplicación de este tipo de contratos. Adicionalmente, se pretendía analizar la existencia de indicios de fraccionamiento de la contratación mediante una prueba sobre las bases de datos facilitadas.
2. Sistema interno de contratación: El objetivo de este apartado era comprobar la existencia de un sistema interno de contratación que permita a los órganos controlados, a través de los órganos de contratación (OC) establecidos, la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la CM, así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para esos contratos.
3. Contratos menores: Preparación, Adjudicación y Cumplimiento: En este apartado se examinó la preparación, selección de proveedor, en su caso, y cumplimiento de los CM.

Por ello, los riesgos que se pretendieron cubrir con este control fueron los siguientes:



Riesgos en la información estadística:

- Riesgo de información por la falta de fiabilidad e integridad de los datos proporcionados al auditor. Se trata de una deficiencia de control interno que afecta plenamente al sistema diseñado para asegurar el cumplimiento de las normas y el uso adecuado de los recursos públicos.
- Riesgos de incumplimiento por indicios de fraccionamiento: en este aspecto confluyen riesgos de ineficiencia en la gestión de los recursos públicos.
- Riesgos de ineficiencia: la concentración de adjudicatarios puede revelar riesgos de ineficiencia en la gestión de los fondos públicos al igual que un uso acentuado de la CM en fechas próximas a la finalización del ejercicio presupuestario.

Riesgos en el sistema interno de contratación:

- Riesgo de ineficacia e ineficiencia generados por sistemas en los que existiendo varios OC no haya coordinación entre ellos para aprovechar el poder de compra que supone poder adjudicar contratos similares (tipo, objeto, duración y prestación temporal) para obtener unas condiciones más competitivas y, a la postre, una utilización más eficiente de recursos. Este riesgo se materializa en una estructura organizativa donde, por ejemplo, no se hayan definido adecuadamente las competencias, no exista una planificación de la contratación (quién puede contratar qué y con qué presupuesto), no existan canales de comunicación o de verificación para poder adjudicar las adquisiciones conjuntas planificadas, etc. Esta actuación autónoma supone el riesgo de que no existan instrucciones dictadas sobre los procedimientos internos a desarrollar en la CM.
- Riesgo de incumplimiento dado que la entrada en vigor de la LCSP y sus modificaciones supusieron un riesgo tanto de actualización oportuna de manuales e instrucciones internas de CM, como de actuaciones propias de la contratación (planificación/programación de la contratación, art. 28, publicación de los CM en la PCSP, art. 63.4). La ausencia o falta de actualización de manuales, procedimientos o instrucciones internas que recojan aspectos para tramitar los CM que puede suponer la omisión de trámites o documentos en la elaboración y gestión del expediente del contrato, remarcando ese riesgo de incumplimiento. De la misma forma, la no planificación/programación de la contratación y la falta de publicación o la publicación incompleta y/o extemporánea de los CM suponen incumplimientos legales.

Riesgos en la preparación, adjudicación y cumplimiento:

- Riesgo de integridad en la documentación contenida en el expediente de contratación.
- Riesgo de incumplimientos legales y de gestión financiera ineficaz e ineficiente debida al fraccionamiento del objeto de los contratos.
- Riesgos de ineficacia e ineficiencia:
 - Por la ausencia de motivación del gasto implícito al contrato que impida concluir sobre la necesidad del gasto.
 - Por la selección del adjudicatario sin concurrencia alguna o con concurrencia artificial (ofertas colusorias), incumpliendo o no las instrucciones internas al efecto.



- Por la propia ejecución del contrato, cuando la prestación realizada no se adecua a la necesidad administrativa que originó el contrato o bien cuando no existe prestación.

Atendiendo a la información suministrada por el órgano controlado, y teniendo en cuenta el objeto y alcance del presente control, el número de contratos menores tramitados durante el periodo de control es de 1.669 expedientes, suponiendo un importe total adjudicado (sin IVA) de 15.266.247,47 euros.

A determinados contratos menores de servicios y suministros celebrados por el INTA les es de aplicación de la Disposición adicional quincuagésima cuarta¹ de la LCSP; régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2.3 Otras actuaciones realizadas en el ámbito del PCFP21

Además de las actuaciones horizontales anteriormente descritas, se han realizado las siguientes actuaciones en el PCFP21:

- ✓ AECSIC: Control de la Gestión de la Actividad Financiadora de la entidad.
- ✓ CIEMAT: Evaluación proyectos de inversión: Análisis del coste de los proyectos de investigación desarrollados por el CIEMAT. Proyectos iniciados ejercicios: 2018-2019-2020.
- ✓ INTA: Áreas de riesgo y seguimiento.

3. Principales conclusiones

A continuación, se reflejan las principales conclusiones que se han puesto de manifiesto en los dos controles horizontales realizados. Para su presentación se diferencian las conclusiones parciales de cada ámbito, descritos anteriormente, de los aspectos generales y la valoración global del sistema.

¹ Disposición adicional quincuagésima cuarta LCSP. Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los organismos públicos de investigación, fundaciones, consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud.

En los contratos menores que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales aplicables a los mismos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.



3.1 Valoración global

En cada informe horizontal se emitió una **opinión global** del sistema de gestión que se compone de los análisis parciales realizados. Las opiniones están graduadas en cuatro escenarios en función de las mejoras que se requieran para un buen funcionamiento. Se exponen a continuación diferenciando entre la gestión estratégica y la gestión de contratación.

3.1.1 Valoración global del control horizontal de aspectos estratégicos

Se solicitó a los auditores la valoración global de la gestión de los aspectos estratégicos partiendo de los aspectos analizados, debiendo clasificar al organismo en alguno de las siguientes categorías:

Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas
Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras
Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes
Mal funcionamiento general

A continuación, se muestra la valoración global de los organismos sometidos a la actuación horizontal de aspectos estratégicos:

Organismos	DOCUMENTACIÓN ESTRATÉGICA				CONTRATACIÓN				PRESUPUESTACIÓN				SUBVENCIONAL			
	BF	FC	FP	MF	BF	FC	FP	MF	BF	FC	FP	MF	BF	FC	FP	MF
AECSIC		X					X			X				X		
CIEMAT			X				X			X				X		
IAC		X				X				X				X		
ISCI		X					X			X			X			

Fuente: elaboración propia.

En términos generales existe un funcionamiento correcto, no obstante, destaca con una valoración de “funcionamiento parcial, son necesarias mejoras importantes” el CIEMAT para el área de planificación estratégica y, en el área de contratación para la AECSIC, CIEMAT y el ISCI representando al 75% de los OPIS. Por último, en el ISCI se ha valorado con “buen funcionamiento” el área de subvenciones.

3.1.2 Valoración global del control horizontal de contratación

Considerando el alcance y el objetivo, la valoración global de la gestión de la contratación menor del INTA es la siguiente



Tabla 2 – Valoración global				
VALORACIÓN GLOBAL DEL SISTEMA	Buen funcionamiento. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas	Funcionamiento correcto. Son necesarias algunas mejoras	Funcionamiento parcial. Son necesarias mejoras importantes	Mal funcionamiento general
INTA		X		

Fuente: elaboración propia.

3.2 Principales conclusiones del control horizontal de aspectos estratégicos

3.2.1 Planificación estratégica²

a) Documentación estratégica del Organismo

El artículo 85.1 de la LRJSP establece lo siguiente:

Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110.

*Para ello, todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal **contarán, en el momento de su creación³, con un plan de actuación**, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que **se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales** que desarrollarán el de creación para el ejercicio siguiente.*

Asimismo, el artículo 92.2 de la LRJSP establece lo siguiente:

*Los organismos públicos deberán acomodar su actuación a lo previsto en su plan inicial de actuación. Éste **se actualizará anualmente** mediante la elaboración del correspondiente plan que permita desarrollar para el ejercicio siguiente las previsiones del plan de creación. El plan anual de actuación deberá ser aprobado en el último trimestre del año natural por el departamento del que dependa o al que esté vinculado el organismo y deberá guardar coherencia con el Programa de actuación plurianual previsto en la normativa presupuestaria. **El Plan de actuación incorporará, cada tres años, una revisión de la programación estratégica del organismo.***

² Mediante la Disposición final 34ª de la LPGE para el año 2021, se modifica la LRJSP con objeto de ajustarla a la nueva inserción de la figura de las agencias estatales. Dado que el ámbito de control abarca la documentación estratégica del 2021, que se realiza durante el 2020 (antes de la entrada en vigor de la DF34ª), no se efectúa la revisión de los contratos de gestión de la AECSIC.

³ En el momento de creación de los OPIS (anterior a la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y de la LRJSP) no era preceptivo disponer de un plan inicial de actuación, al que hace referencia y establecía el artículo 61 y 62 de la LOFAGE y establece actualmente el artículo 85.1 de la Ley LRJSP. No obstante, a partir de la entrada en vigor de la LRJSP deben elaborar un plan anual y la revisión trienal dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 85.1 y 92.2 de la citada ley y, en el caso de las entidades con régimen jurídico específico, conforme a la DT2ª 2.a) de la LRJSP, en tanto no resulte contrario a su normativa específica.



A continuación, se muestra la documentación estratégica existente en cada OPI:

Tabla 3 - Documentación estratégica			
Organismos	Plan inicial de actuación del Organismo	Última revisión trienal	Plan anual del ejercicio 2021 (art. 92 LRJSP)
AECSIC	x	x	x
CIEMAT	x		x
IAC		x	x
ISCIH	x		x

Fuente: elaboración propia.

La AECSIC, CIEMAT y el ISCIH cuentan con plan inicial. El órgano de control del IAC ha puesto de manifiesto que el IAC se creó en 1982 y modificó en 2018 sus estatutos, para adaptarlos a la LRJSP. En ese momento estaba ya en vigor el plan 2018-2021 por lo que no se considera un incumplimiento la falta de plan inicial de actuación.

En cuanto a la última revisión trienal de la programación estratégica del organismo, en la AECSIC y en el IAC no se realizan cada tres años, sino cada cuatro. No obstante, el IAC ha manifestado su compromiso de subsanar esta deficiencia, reconduciendo la programación plurianual que se inicia en 2022 a 3 años. En el CIEMAT no se han producido revisiones trienales del plan inicial. En el ISCIH no se ha realizado porque el primer plan es del año 2021; por otro lado, existe un Plan Estratégico 2021-2025 (PEISCIH), que no se ajusta al plazo de tres años, sino que tiene una duración de 5 años.

Por último, todos los OPIS cuentan con el plan anual del ejercicio 2021. No obstante, se observan las siguientes deficiencias:

- AECSIC: No se especifican los medios materiales y humanos necesarios para su consecución.
- CIEMAT: Dado la falta de actualización del plan inicial, no se ha podido comprobar la adecuación del contenido de los planes, definición de objetivos, medios económico-financieros y de personal para lograr esos objetivos, definición de indicadores que permitan medir los resultados obtenidos, etc. Además, y respecto al único plan anual elaborado para 2021, se ha verificado que detalla aspectos estratégicos globales y de actividad, pero en él no se realizan previsiones ni se mencionan aspectos económicos; a juicio del órgano de control, no existe conexión entre el plan inicial y el anual, y el contenido de este último no es adecuado en lo que se refiere a indicadores y contenido en el aspecto económico - financiero.
- IAC: Los planes anuales de actuación solo contienen el desglose del presupuesto anual entre las distintas acciones a realizar y no están aprobados por el Ministerio al que está vinculado, que solo aprueba, a través de su representación en el Consejo Rector del IAC, el límite anual de gasto para cada ejercicio. El no establecer en los planes de actuación los valores a alcanzar por los indicadores de medición de los objetivos supone una limitación a las revisiones y al seguimiento a que se somete la actuación del IAC.
- ISCIH: No se ha aprobado Plan Anual tal y como establece el artículo 85 pero no ha habido paralización de transferencias del Ministerio conforme al art. 92.2 de la LRJSP, ni se ha



realizado actuación tendente a la subsanación de dicho incumplimiento legal. No obstante, el Plan de actuación 2021, consiste en un documento de Word sin firma, se acompaña de unos archivos en Word y Excel donde se contienen: objetivos, medidas, indicadores, responsables, grado de cumplimiento, etc. Este Plan de actuación no se ha publicado en la web.

Indicar en este punto que, en ningún OPI las actualizaciones anuales del Plan son aprobadas por el departamento ministerial correspondiente, no obstante, en la AECSIC de acuerdo con el artículo 25.1.a) de su Estatuto, es el Consejo Rector, a propuesta del Presidente, el órgano competente para la aprobación del Plan de acción del año en curso, por lo que ésta es una de las funciones que en el artículo 13 de su Estatuto se atribuye al Consejo Rector. Por otro lado, en el caso del CIEMAT y del ISCIII el plan de actuación y los anuales, así como sus modificaciones, no se publican en la página web del organismo.

La ausencia de unos objetivos claros, identificables y medibles que formen parte de la estrategia del organismo, así como la ausencia de indicadores que permitan medir los resultados obtenidos constituye un elemento de ineficiente e ineficaz uso de los recursos públicos.

b) Dirección estratégica del Ministerio de Ciencia e Innovación

En la AECSIC no se ha podido verificar la supervisión realizada por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación.

El órgano de control del CIEMAT ha comprobado la inexistencia de dirección estratégica por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación, al menos, en el ámbito temporal objeto de control. No consta ningún tipo de comunicación al respecto.

Según el órgano de control de IAC, el Ministerio de Ciencia e Innovación realiza la dirección estratégica del organismo con deficiencias poco significativas.

En el ISCIII no existe supervisión, asistencia o coordinación por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación, sobre la elaboración de la revisión trienal del plan y la elaboración del plan anual. En particular, el citado Ministerio no ha comunicado la necesidad de elaborar esta documentación. Aunque sí hay participación en el Consejo Rector que aprobó el Plan de Actuación 2021.

La falta de dirección estratégica por el departamento ministerial implica la ausencia de integración de las políticas públicas del Ministerio de Ciencia e Innovación, lo que genera ineficiencia en su gestión por objetivos.

3.2.2 Aspectos estratégicos de la programación de la contratación

a) Instrucciones sobre la programación de la actividad contractual

En ninguno de los OPIS existen instrucciones sobre procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública.

No obstante, en la AECSIC, el órgano de control ha puesto de manifiesto que, aunque no hay un texto específico con instrucciones generales sobre la programación de la contratación, en las normas de carácter general existentes en el Organismo se recogen instrucciones al respecto para el corto plazo. Asimismo, en las normas anuales de contratación se fijan instrucciones a los efectos



de conseguir que exista coordinación entre las distintas unidades en cuanto a las peticiones y tramitación de la gestión de los expedientes de contratación.

A su vez, el órgano de control del CIEMAT ha puesto de manifiesto que el organismo, en fase de alegaciones, ha adjuntado un borrador del manual que contienen las instrucciones internas para la elaboración de la programación.

La existencia de instrucciones sobre los procedimientos para realizar la programación de la actividad de contratación pública genera un mayor aseguramiento del cumplimiento del requisito del artículo 28.4 de la LCSP y una mejor planificación de las necesidades de contratación que derive en una gestión más eficiente de los recursos públicos.

b) Programación de la actividad contractual del organismo

En la AECISC no hay programación alguna de la contratación menor. En número de contratos, esta modalidad de contratación supera el 94% en obras, llegando a superar el 99% en servicios y suministros, lo que permite afirmar que más del 90% de la contratación del organismo carece de planificación y programación.

En el IAC la programación de la contratación es insuficiente puesto que en 2020 se adjudicaron 1.042 contratos, por importe de 19.604 miles de euros, cuando estaban previstos 4, por 3.158 miles de euros.

Tanto en el CIEMAT como en el ISCIII la programación de la contratación plurianual se ha realizado por primera vez en 2021, dada la proximidad en el tiempo no se ha podido comprobar si el organismo verifica el cumplimiento de objetivos establecidos en la programación contractual.

La inexistencia de una completa programación de la actividad de contratación limita la posibilidad de identificar las necesidades y recursos disponibles, así como el seguimiento de la ejecución de dicha programación.

c) Vinculación de la estrategia global del organismo con respecto a la programación de la actividad contractual

En la AECSIC, CIEMAT y el IAC no se hace referencia en la planificación estratégica del organismo a los contratos clave para la consecución de los objetivos.

En el ISCIII el órgano de control ha puesto de manifiesto que en la planificación se hace mención a los contratos clave, pero no se cuantifica ni se propone procedimiento licitación.

3.2.3 Aspectos estratégicos presupuestarios

a) Instrucciones, comunicaciones y coordinación de la Oficina Presupuestaria y de la Comisión de Análisis de Programas

En la AECSIC la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Ciencia e Innovación traslada las instrucciones contenidas en la Orden Ministerial anual que contiene las normas para la elaboración de los presupuestos y, según avanza el proceso, requiere que se efectúen correcciones o remite



aclaraciones en caso de novedades. También remite el esquema de las fichas presupuestarias que la AECSIC ha de cumplimentar.

En el CIEMAT el procedimiento para la elaboración del presupuesto se inicia con la remisión por la Oficina Presupuestaria, vía email, de la maqueta del presupuesto del Organismo, así como un correo con instrucciones para su confección.

En el IAC la actuación del Ministerio de Ciencia e Innovación se reduce a la comunicación de las instrucciones generales de la Dirección General de Presupuestos.

En el ISCIII no se reciben instrucciones adicionales de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Ciencia e Innovación; dicha oficina, traslada al mismo las instrucciones emitidas por la Dirección General de Presupuestos relativas a los formatos en que debe enviarse la información y el plazo máximo para ello. Estas instrucciones son generales de la Dirección General de Presupuestos para todos los Organismos, no constan instrucciones particulares, ni actuaciones de coordinación entre la Oficina Presupuestaria del ministerio de adscripción y el Organismo.

b) Manuales e instrucciones internas para la elaboración del presupuesto

Ningún OPI cuenta con manuales o instrucciones internas relativas al procedimiento de elaboración de la información presupuestaria.

El órgano de control del CIEMAT ha puesto de manifiesto que se encuentran actualmente en proceso de elaboración por la unidad de calidad del Organismo en colaboración con la Secretaría General.

c) Procedimiento de elaboración de los PGE del 2021

En la totalidad de los OPIS el procedimiento de elaboración de los presupuestos es correcto. Se cumplimentan todas las fichas solicitadas por la Oficina Presupuestaria, salvo en los casos en que no deba hacerlo por no hallarse en las circunstancias que lo determinan.

d) Propuestas presupuestarias/ Presupuestos aprobados

En esta prueba se pretende comprobar si los presupuestos aprobados se ajustan a las propuestas presupuestarias elaboradas por el organismo.

En la AECSIC y en el CIEMAT existen divergencias poco significativas entre los presupuestos aprobados y las propuestas presupuestarias elaboradas por el organismo.

Por otro lado, en el IAC y en el ISCIII los presupuestos aprobados se ajustan a las propuestas presupuestarias elaboradas por el organismo.

e) Coherencia de la documentación presupuestaria con respecto a la estrategia global del organismo

El objetivo de esta prueba consistía en analizar si la documentación presupuestaria está correlacionada con los planes de actuación del organismo analizados en el apartado 3.2.1 del presente informe, verificando los siguientes extremos:



- Si las dotaciones de personal de las Fichas presupuestarias 342, son coherentes con la previsión de recursos humanos necesarios para el correcto funcionamiento incluida en Plan del Organismo.
- Si las fichas presupuestarias 200 (descripción de las líneas y metas sectoriales), 202 (descripción del programa y de las líneas de acción y propuestas necesarias para lograr los objetivos) y 203 (exposición clara y concisa, para cada objetivo o actividad del programa, de su cuantificación, de los indicadores, en su caso, y de su unidad de medida; expresando, además su nivel de prioridad) son coherentes con lo recogido en el plan de actuación, en concreto con sus objetivos, la justificación de los mismos, los indicadores para medirlos, y la programación plurianual de carácter estratégico para alcanzarlos.

En el caso del IAC (organismo con presupuesto estimativo), se pretendía analizar si tanto las previsiones realizadas, como la memoria explicativa del contenido del presupuesto de explotación y de capital y la programación plurianual están correlacionadas con los planes de actuación del organismo.

En la AECISC y en el IAC la documentación relativa a la elaboración del presupuesto del organismo es coherente con la estrategia global del organismo. No obstante, el órgano de control de la AECISC ha puesto de manifiesto que el número de efectivos reales de carácter temporal son un 27,74 % superior a lo previsto en el Plan estratégico.

En el CIEMAT no se puede concluir sobre la coherencia de la documentación presupuestaria con los planes de actuación de la Entidad ya que no se ha elaborado la documentación estratégica global del organismo.

Por último, en el ISCIII solo se puede establecer la coherencia en lo relativo a los objetivos y su justificación. Pero no existe coherencia en cuanto a los indicadores para medir los objetivos ni en lo que respecta a los valores establecidos en las fichas presupuestarias con lo establecido en el plan de actuación para 2021.

f) Manuales e instrucciones internas relativas al cumplimiento de actividades y objetivos

Ningún OPI cuenta con manuales e instrucciones internas que desarrollen procedimientos de evaluación continua que permitan comprobar el cumplimiento/ejecución de las actividades programadas y los objetivos inicialmente establecidos.

g) Procedimientos de mejora

Ningún OPI lleva acabo procedimientos de mejora en aquellos aspectos que presentan deficiencias o debilidades. Esta circunstancia impide analizar, en su caso, la existencia de una definición adecuada de los objetivos presupuestarios y su consideración a la hora de realizar las previsiones; asimismo, impide analizar el cumplimiento de los objetivos una vez ejecutado el presupuesto y tomar decisiones con base en ello.

h) Memorias presupuestarias

El objetivo de esta prueba consistía en analizar el contenido de las memorias recogidas en las fichas presupuestarias 200, 202 y 203, de los ejercicios 2015 al 2020, con objeto de verificar si se describen las líneas y metas sectoriales, los programas, las líneas de acción, la asignación de actividades y el

establecimiento de indicadores de una forma analítica adaptada a la realidad de cada ejercicio y teniendo en cuenta la evolución de dichas variables en el tiempo y del entorno del organismo o, si por el contrario, se fijan en función de lo realizado en ejercicios anteriores, mediante un procedimiento meramente continuista.

En la AECSIC las memorias se elaboran teniendo en cuenta los objetivos y actividades realizadas o a realizar por el organismo adaptándose a los cambios del entorno; no obstante, presentan deficiencias poco significativas.

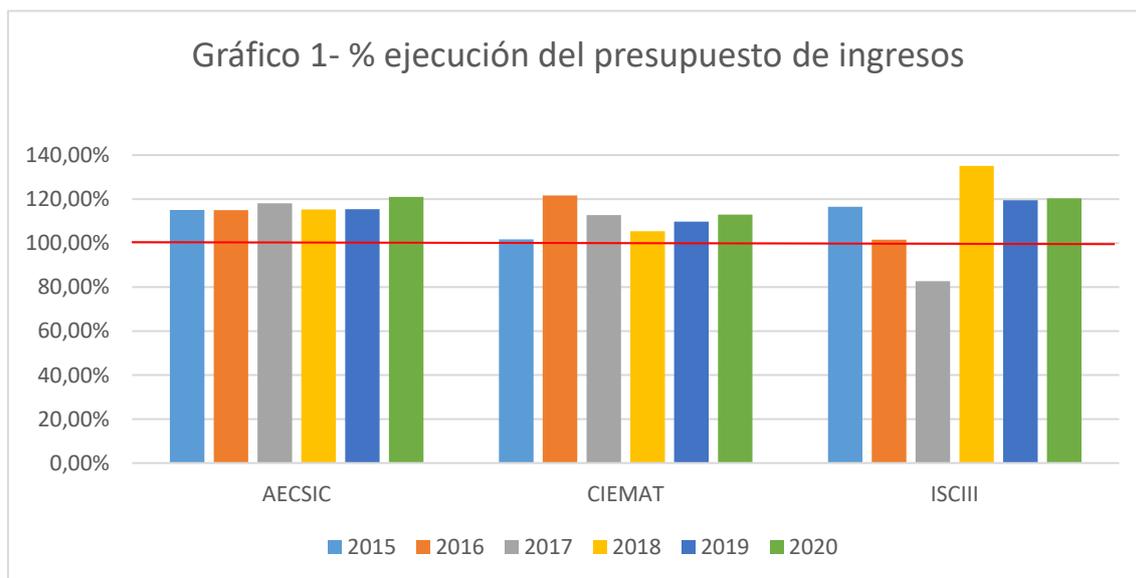
En el CIEMAT el órgano de control ha puesto de manifiesto que no se elaboran las memorias presupuestarias.

En el IAC las memorias de los presupuestos son continuistas con respecto a ejercicios anteriores.

En el ISCIII el órgano de control concluye, del análisis de las memorias presupuestarias de los ejercicios 2015 a 2020, que en general se describen en las mismas, las líneas y metas sectoriales, los programas y las líneas de acción. Asimismo, se recogen la asignación de actividades a los programas descritos. No obstante, en lo referente a objetivos e indicadores de seguimiento, estos se establecen en función de los indicadores de los ejercicios anteriores y del presupuesto realizado, por lo que se concluye que no se tienen en cuenta la evolución de las variables en el tiempo y del entorno del organismo siendo fijados en función de lo realizado en años anteriores, mediante un procedimiento continuista.

i) Grado de ejecución presupuestaria para el período 2015-2020⁴

A continuación, se muestra el grado de ejecución del presupuesto de ingresos de la AECSIC, CIEMAT y el ISCIII para el período 2015-2020:



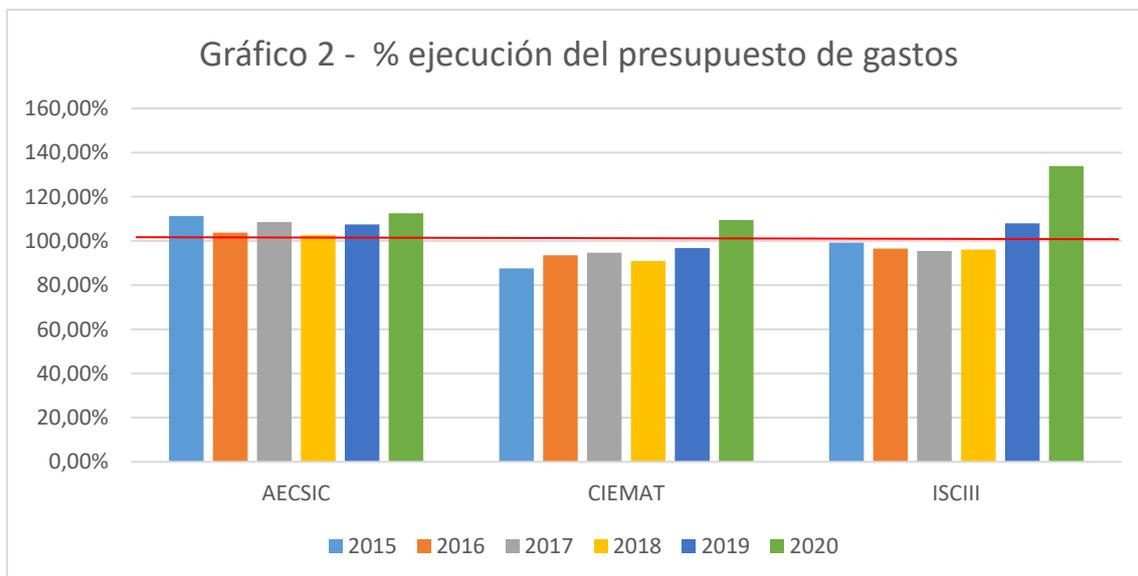
Fuente: elaboración propia.

⁴ No aplicable para el IAC por tener presupuesto estimativo.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en la AECSIC y en el CIEMAT la ejecución del presupuesto de ingresos es siempre superior al 100% de los ingresos presupuestados. En el caso de la AECSIC, esto se produce especialmente en el Capítulo 7 (transferencias de capital), con porcentajes superiores siempre al 150% y cercanos al 200%, en el que además de las transferencias del Departamento de adscripción, suelen incluirse las derivadas de las convocatorias nacionales estén o no cofinanciadas por la UE.

En el ISCIII se observan en el presupuesto de ingresos diferencias entre lo previsto y lo reconocido, hay una falta de previsión de ingresos que se complementa mediante modificaciones presupuestarias. Fundamentalmente la falta de previsión se da en el Capítulo 3 (tasas, precios públicos y otros ingresos) y 7 (transferencias de capital) del presupuesto de ingresos. En el capítulo 3 se definen los servicios prestados básicamente mediante precios públicos, si bien estos derechos reconocidos están en función de los servicios solicitados en cada ejercicio. Se observa que la previsión inicial es igual todos los años no teniéndose en cuenta los servicios prestados y reconocidos en los ejercicios anteriores, por lo que la previsión es continuista sin realizar análisis previos. En el capítulo 7 la discrepancia se origina fundamentalmente por los ingresos derivados de la Disposición adicional sexta de la Ley 29/2006 que, si bien a priori no se conoce el importe exacto de los derechos devengados, ocurre como en el capítulo 3 que la previsión inicial es igual todos los años.

A continuación, se muestra el grado de ejecución del presupuesto de gastos de la AECSIC, CIEMAT y el ISCIII para el período 2015-2020:



Fuente: elaboración propia.

Tal y como refleja el gráfico anterior, en la AECSIC la ejecución del presupuesto de gastos es también superior al 100% de los créditos iniciales, con desajustes muy importantes en los gastos del capítulo 7 (transferencias de capital), que en los tres últimos años ha más que duplicado los créditos



iniciales. Existen también desajustes muy relevantes en otros capítulos con carácter puntual, como en los capítulos 8 y 9 (activos financieros y pasivos financieros), así como en el Capítulo 3 (gastos financieros), en el que las diferencias de los dos primeros años de este periodo han ido moderándose, hasta quedar por debajo de lo presupuestado.

En el CIEMAT se puede concluir que, en términos totales, no existen casos de insuficiente ejecución presupuestaria⁵. Sin embargo, sí se han detectado casos de insuficiente ejecución presupuestaria en determinados capítulos del presupuesto de gastos como en el capítulo 4 (transferencias corrientes) derivado de la paralización de los plazos administrativos derivada de la pandemia y el contexto de prórroga presupuestaria, entre otros. En el capítulo 7 (transferencias de capital), es derivado del procedimiento de pago de las contribuciones internacionales que exigen autorización del Consejo de Ministros e informes favorables del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Hacienda y Función Pública. Y, por último, en el capítulo 8 (activos financieros) es derivado de la sujeción del mismo a la solicitud de préstamos. Cabe señalar que los continuos casos de insuficiente ejecución presupuestaria en los citados capítulos no se han tenido en cuenta por el Organismo de cara a la presupuestación de los mismos en ejercicios posteriores, si bien hay que tener en cuenta el período de prórroga presupuestaria.

En el ISCIII se considera razonable el grado de ejecución del presupuesto de gastos. En todos los ejercicios analizados el grado de ejecución presupuestaria supera el 95%. No obstante, se observa en el ejercicio 2020 una ejecución del 133,94% sobre el presupuesto inicial de gastos.

La inexistencia del seguimiento de la ejecución presupuestaria no permite analizar las posibles desviaciones con respecto a las previsiones iniciales, pudiendo originar, por un lado, una presupuestación insuficiente de ingresos que dote de menores recursos al presupuesto de gastos, incrementando el RT, y por otro, la necesidad de realizar modificaciones presupuestarias que ajusten los recursos reales a la ejecución de gasto.

j) Transferencias recibidas del Ministerio de adscripción, vinculación o dependencia

En la totalidad de los OPIS se observa que las transferencias recibidas del Ministerio de Ciencia e Innovación no están relacionadas con el grado de cumplimiento de programas presupuestarios y objetivos, sino que se trata de transferencias fijas.

No obstante, el órgano de control del ISCIII ha puesto de manifiesto que el Consejo de Ministros, en su reunión del 8 de septiembre de 2020, aprobó una transferencia de 25,8 millones de euros a favor del Organismo como parte del Plan de choque para la Ciencia y la Innovación aprobado por el Gobierno en el mes de julio de 2020, que entre otras medidas incluía la de "Lanzar una Estrategia Española de Medicina Personalizada para mejorar la prevención y el tratamiento de enfermedades", incluida en el EJE 1 "Investigación e Innovación en Salud"; por tal motivo el Organismo realizó la convocatoria de concesión de subvenciones para la Infraestructura de Medicina de Precisión asociada a la Ciencia y Tecnología de la Acción Estratégica en Salud 2017-2020 aprobada por Resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P., de 17 de septiembre de 2020 (Extracto publicado en el BOE 23/09/2020 - código BDNS 524221), dicha

⁵ A efectos de este control se considera que existe una insuficiente ejecución presupuestaria si se ejecuta menos del 85% del crédito inicial.



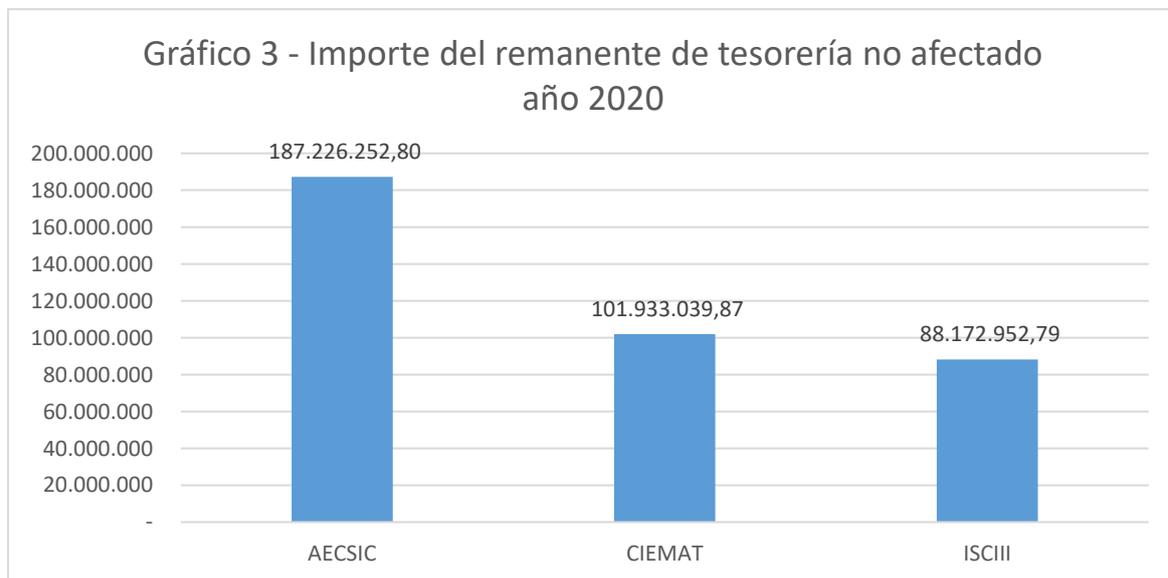
transferencia es lo que origina que la variación interanual no continúe la tendencia de los años anteriores, incrementándose de -0,04% a 15,77% para el período 2020-2019.

La recepción de transferencias periódicas y permanentes por parte del Ministerio de adscripción, vinculación o dependencia sin relación con la ejecución presupuestaria anterior o con las actividades programadas, puede dar lugar a una ineficaz e ineficiente gestión de recursos públicos, que derivan en la existencia de elevados remanentes de tesorería consecuencia de la inadecuada presupuestación.

k) Remanente de tesorería no afectado/fondo de maniobra

El Remanente de Tesorería no afectado se obtiene al final del ejercicio por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo, los fondos líquidos o disponibles y las obligaciones ciertas reconocidas netas y pendientes de pago a corto plazo, una vez deducidos los derechos reconocidos pendientes de cobro a corto plazo, o los fondos líquidos del Organismo, que estén afectados a la realización de un gasto concreto, (deducido el RT no disponible para cubrir posibles necesidades de financiación). En este apartado hemos realizado las verificaciones teniendo en cuenta el RT no afectado.

A continuación, se muestran los datos del RT no afectado de la AECSIC, CIEMAT y el ISCIII del ejercicio 2020:



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en términos absolutos es la AECSIC el OPI que mayor importe de RT no afectado tiene con un importe que asciende a 187.226.252,80 euros, le sigue el CIEMAT con un importe de 101.933.039,87 euros y por último se encuentra el ISCIII con un importe inferior a los 100 millones de euros.

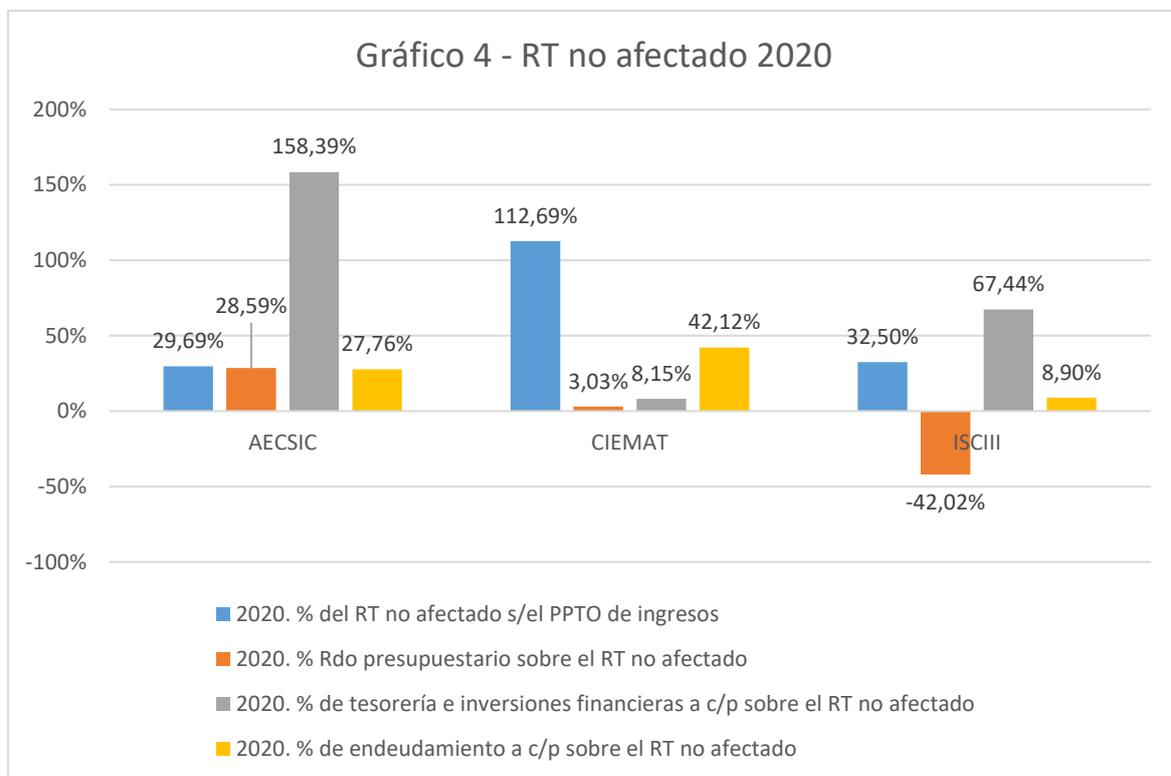
A continuación, se muestra la importancia del RT no afectado en términos relativos en función del importe del presupuesto de ingresos del organismo y, la importancia del resultado presupuestario,



del importe de tesorería e inversiones financieras y del importe del endeudamiento a corto plazo con respecto al RT no afectado, todo ello relativo al ejercicio 2020:

Tabla 4 - Remanente de tesorería no afectado			
Ejercicio 2020	AECSIC	CIEMAT	ISCIII
Importe del remanente de tesorería no afectado	187.226.252,80	101.933.039,87	88.172.952,79
Importe del presupuesto de ingresos	630.561.860,00	90.457.880,00	271.339.180,00
% del RT no afectado s/el PPTO de ingresos	29,69%	112,69%	32,50%
Importe del resultado presupuestario del ejercicio	53.518.745,51	3.092.996,10	-37.052.776,08
% del resultado presupuestario sobre el remanente de tesorería no afectado del ejercicio	28,59%	3,03%	-42,02%
Importe total de la tesorería e inversiones financieras a c/p	296.551.750,89	8.306.598,50	59.463.400,19
% de tesorería e inversiones financieras a c/p sobre el remanente de tesorería no afectado	158,39%	8,15%	67,44%
Importe total del endeudamiento a c/p	51.978.911,31	42.931.569,20	7.847.442,48
% de endeudamiento a c/p sobre el remanente de tesorería no afectado	27,76%	42,12%	8,90%

Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.



Destacan los datos del CIEMAT, donde el RT no afectado representa el 112,69% de su presupuesto de ingresos, le sigue el ISCIII con un 32,50%, y, por último, se encuentra la AECSIC con un 29,69%.

El resultado presupuestario nos muestra la diferencia entre los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas durante el ejercicio. En el caso de la AECSIC el resultado presupuestario representa el 28,59% de su RT no afectado, en el CIEMAT un 3,03% y, por último, en el ISCIII supone un 42,02%, teniendo en cuenta que en este caso el resultado presupuestario es negativo.

En lo relativo a los saldos de tesorería e inversiones financieras y de acreedores, se puede observar que, en el caso de la AECSIC y el ISCIII el saldo de las partidas de inversiones financieras supera al de endeudamiento. Asimismo, en la AECSIC, la tesorería e inversiones financieras y el endeudamiento a corto plazo representan un 158,39% y un 27,76% respectivamente del RT no afectado, lo que indica que el importe del remanente hubiese permitido cubrir el endeudamiento a corto plazo. Por otro lado, en el caso del CIEMAT, los saldos de endeudamiento superan a las partidas de tesorería e inversiones financieras.

Se ha puesto de manifiesto que ningún OPI analiza el posible origen de remanente de tesorería no afectado/fondo de maniobra y los posibles destinos del mismo.

Como posibles causas del origen del remanente de tesorería podemos distinguir las siguientes:

Por la vertiente del ingreso, por una posible falta de realismo al formular la previsión presupuestaria:

- ✓ Al obtener una recaudación real muy superior a la presupuestada, que puede ser habitual en el organismo o puede tener un carácter coyuntural motivada por ingresos extraordinarios.
- ✓ Al ser elevada la dotación presupuestaria de la transferencia (subvención) que tradicionalmente se destina, por parte del Estado, a financiar el organismo, teniendo en cuenta su situación real.

Por la vertiente del gasto, por una baja ejecución presupuestaria:

- ✓ Que puede ser habitual en el organismo e indicar deficiencias en la gestión, o que puede tener un carácter puntual motivado por una situación extraordinaria.

En líneas generales se puede concluir, teniendo en cuenta los resultados de la prueba relativa a la ejecución presupuestaria, que el RT no afectado podría generarse como consecuencia del exceso de recaudación real sobre la presupuestada, así como el mantenimiento de importantes excedentes de tesorería y, si bien, el organismo conoce su origen no dispone de manuales internos para su control y gestión, lo que impiden que el organismo financie la actividades con el excedente de tesorería existente en lugar de buscar financiación vía endeudamiento.

En el caso del IAC, dado que cuenta con presupuesto estimativo, se analizó el fondo de maniobra que se obtiene como diferencia entre el activo y pasivo corriente del balance de situación:



Tabla 5 - Fondo de maniobra	
2020. Importe del Fondo de maniobra (euros)	2020. Ratio del fondo de maniobra sobre el activo circulante
11.602.367,60	17,29%

Fuente: elaboración propia.

El fondo de maniobra asciende a 11.602.367,60 euros, siendo la ratio del fondo de maniobra sobre el activo corriente igual al 17,29%, lo que nos indica que un 17,29% del activo corriente no estaría comprometido por el pasivo corriente y, por lo tanto, podría estar disponible para financiar las actividades del organismo, evitando de esta forma recurrir al endeudamiento.

l) Modificaciones presupuestarias

En el caso de los organismos con presupuesto limitativo, se han analizado los informes de las modificaciones presupuestarias realizados durante los ejercicios 2015 al 2020 por la correspondiente Intervención Delegada con objeto de comprobar la existencia de modificaciones recurrentes durante el período y si se trata de modificaciones de naturaleza coyuntural o estructural.

El órgano de control de la AECSIC ha puesto de manifiesto que las modificaciones presupuestarias mediante incorporaciones de remanente son de carácter estructural, aunque se desconoce la razón para su no consolidación en los presupuestos del organismo.

En el CIEMAT se observa que la generación de crédito es la modificación presupuestaria que tiene más peso en todo el periodo. La importancia de las generaciones de crédito en relación al total de las modificaciones de crédito, es coherente con la posible falta de realismo al formular la previsión presupuestaria por la vertiente del ingreso, ya vista en los apartados anteriores.

Por último, en el ISCIII no se han detectado modificaciones presupuestarias de carácter estructural que deban consolidarse en el presupuesto del organismo.

3.2.4 Aspectos estratégicos del ámbito subvencional

A continuación, se muestra el número de líneas de subvenciones gestionadas por cada OPI durante el 2021, así como el importe del presupuesto del total de las líneas:

Tabla 6 - Líneas de subvenciones		
Organismo	Nº de líneas	Importe (euros)
AECSIC	3	1.187.400,00
CIEMAT	1	150.000,00
IAC	3	40.500,00
ISCIII	1	238.453.674,46

Fuente: elaboración propia.



Como se puede observar en el cuadro anterior, la AECSIC y el IAC gestionan tres líneas de subvenciones cada uno durante el 2021, mientras que el CIEMAT y el ISCIII gestionan una línea cada uno. En cuanto al importe destaca el ISCIII con 238.453.674,46 euros.

a) Plan Estratégico de Subvenciones

El artículo 8.1 de la LGS establece que *los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán elaborar un plan estratégico de subvenciones (PES), en el que se detallen los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación y el plazo necesario para su consecución con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

Por su parte el artículo 14 del RLGS, señala que *anualmente se realizará la actualización de los planes de acuerdo con la información relevante disponible. Cada Departamento ministerial emitirá antes del 30 de abril de cada año un informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación. El informe, junto con el plan actualizado, serán remitidos a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y comunicados por cada Departamento ministerial a las Cortes Generales.*

Por último, el artículo 42.6 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación establece que *el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica tendrá la consideración de Plan estratégico de subvenciones a los efectos de lo establecido en el artículo 8 y en la disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones.* Por lo tanto, a efectos de este control, se ha considerado como PES del Ministerio de Ciencia e Innovación el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (PEICTI).

Los correspondientes órganos de control han puesto de manifiesto que tan sólo aparece la información de la actividad subvencional del ISCIII en el PEICTI.

b) Fiabilidad de los datos proporcionados por el gestor

En la totalidad de los OPIS los datos proporcionados por el gestor relativos a las líneas de subvenciones gestionadas son fiables e íntegros.

c) Manuales o instrucciones internas para la elaboración de los PES

Ningún OPI cuenta con manuales e instrucciones internas que contengan los procedimientos para la elaboración del PEICTI.

d) Coherencia del contenido del PES con respecto a la estrategia global del organismo

El órgano de control del ISCIII ha puesto de manifiesto que la documentación relativa a la elaboración del PES es coherente con la estrategia global del organismo.

En el resto de OPIS no se ha podido comprobar dado que el PEICTI no incluye su actividad subvencional.

- e) Coherencia del contenido del PES con respecto a la documentación presupuestaria del organismo

El órgano de control del ISCIII ha puesto de manifiesto que la documentación relativa a la elaboración del PEICTI es coherente con la documentación presupuestaria del organismo.

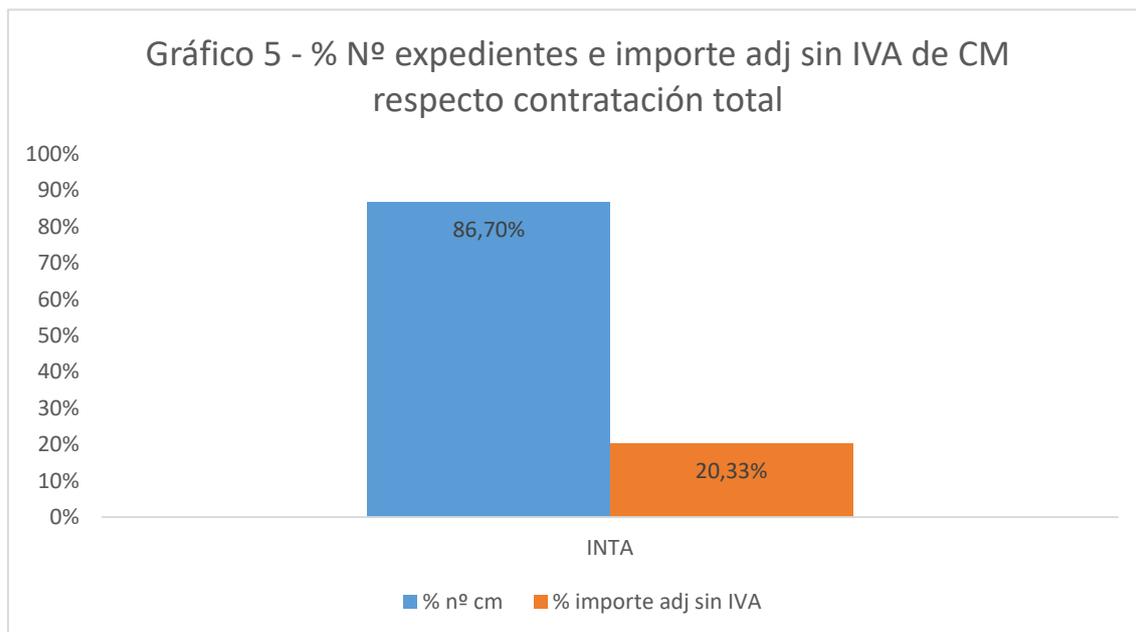
Como se ha señalado en el punto anterior, en el resto de OPIS no se ha podido comprobar dado que el PEICTI no incluye su actividad subvencional.

3.3 Principales conclusiones del control horizontal de contratación

3.3.1 Información estadística

a) Actividad contractual

En primer lugar, se ha determinado la intensidad de uso de los contratos menores respecto a la totalidad de contratos adjudicados durante el alcance temporal, de 1 de abril de 2019 a 1 de abril de 2021:



Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a la tipología de contratos y teniendo presente la posible aplicación de la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP, el desglose es el siguiente:

Tabla 7 – Volumen de contratos menores			
Tipología de contratos		Nº contratos	Importe adj. sin IVA (euros)
Contratos menores art 118 LCSP	obras	66	1.298.116,14
	servicios	348	1.855.654,09
	suministros	536	2.512.272,40
Contratos menores DA 54 LCSP	servicios DA 54	197	2.891.517,76
	suministros DA 54	522	6.708.687,08
TOTAL		1669	15.266.247,47

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo al volumen de contratos menores, destacan los contratos de suministros por encima de los de servicios y, en menor cuantía, los de obras. Sin embargo, teniendo en cuenta el importe adjudicado por tipo de contrato es reseñable el peso que tiene el contrato de suministros tramitado por la vía de la DA 54ª LCSP (31,28% del número de contratos y 43,94% del importe adjudicado sin IVA respecto al total).

Gráfico 6 - %Nº contratos por tipo de contrato

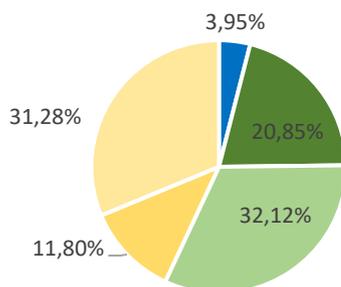
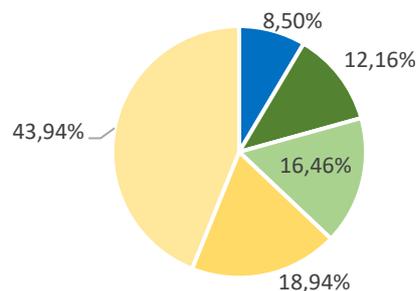


Gráfico 7 - % Importe adj sin IVA por tipo de contrato



■ Obras
 ■ Servicios
 ■ Suministros
 ■ Servicios DA54
 ■ Suministros DA54

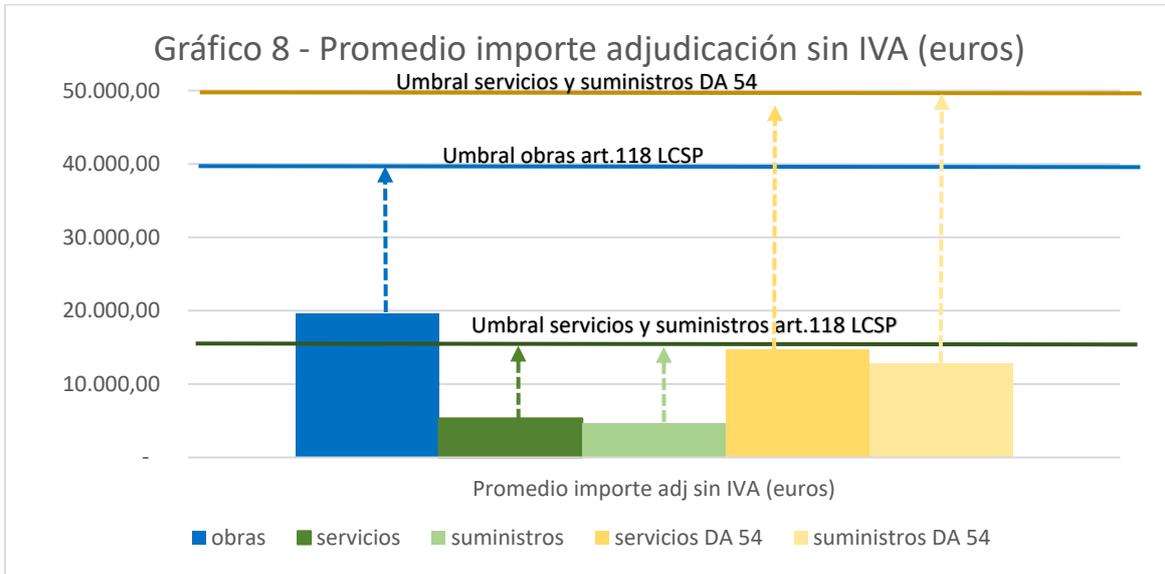
Fuente: elaboración propia.

Respecto al cumplimiento de los umbrales establecidos en la LCSP, se comprueba que no se rebasan en ningún caso:

Tabla 8 – Umbrales			
Tipología de contratos		Promedio importe adj sin IVA (euros)	Umbrales (euros)
Contratos menores art 118 LCSP	obras	19.668,43	40.000
	servicios	5.332,34	15.000
	suministros	4.687,08	15.000
Contratos menores DA 54 LCSP	servicios DA 54	14.677,76	50.000
	suministros DA 54	12.851,89	50.000

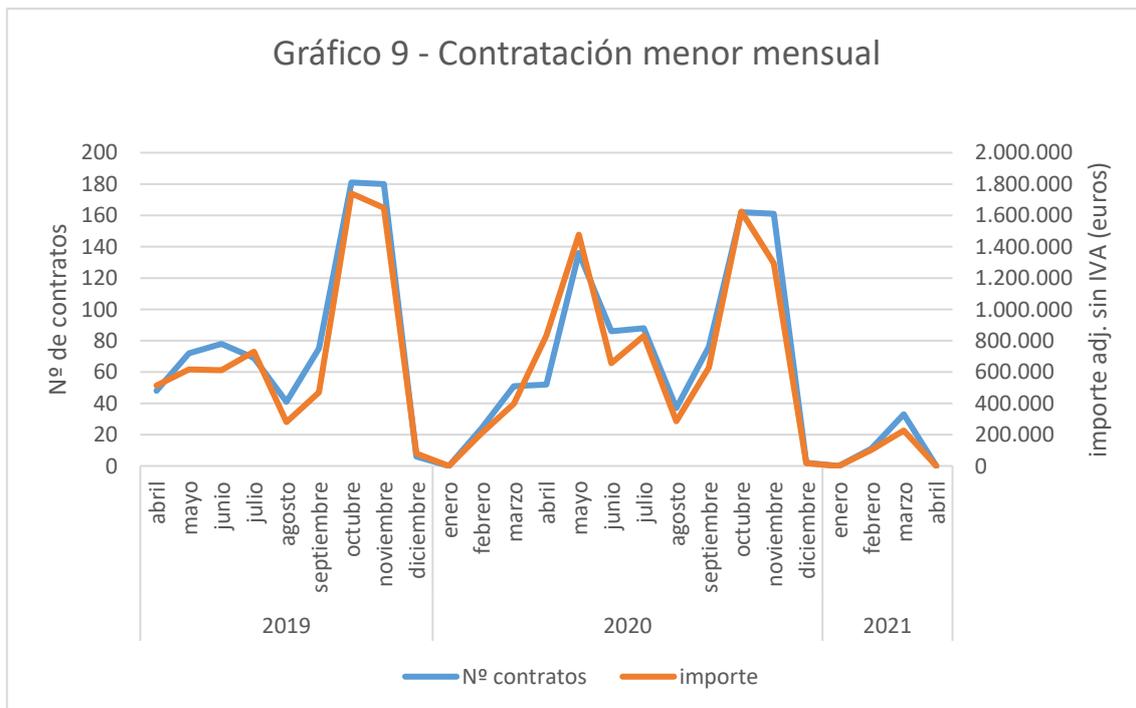
Fuente: elaboración propia.

Gráficamente:



Fuente: elaboración propia.

Respecto a la distribución mensual de la contratación menor, se constata que el peso de la contratación menor (nº de contratos e importe adjudicación) recae en los últimos meses del ejercicio (octubre y noviembre); diciembre queda fuera debido a la fijación de las fechas de cierre del ejercicio contable. Esto puede denotar una debilidad al no existir una adecuada planificación de la actividad contractual del Organismo o un exceso de apalancamiento de los recursos presupuestarios durante los primeros meses del ejercicio.



Fuente: elaboración propia.



En el análisis de hechos posteriores al periodo objeto de alcance objeto del presente control realizado, es preciso señalar que, aunque se ha reducido el número de contratos menores tramitados durante el ejercicio 2021 (aproximadamente el 50% con respecto al ejercicio 2020), la tendencia observada en el 2021 es semejante a la de los ejercicios anteriores.

Teniendo en cuenta que el dato extraído para el ejercicio 2021 es a fecha 19/11/2021, se observa un claro cambio de tendencia en el citado ejercicio, por lo que todo hace pensar que la voluntad del órgano controlado es restringir, en la medida de lo posible, la contratación menor buscando fórmulas contractuales que garanticen en mayor medida los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos.

Asimismo, es observable un cambio significativo a partir del mes de mayo del año 2021, y es que desde esta fecha la tramitación de contratos menores se viene realizando a través de la PCSP, lo que supone un avance significativo en que se garantiza en mayor medida el cumplimiento de los principios contemplados en el artículo 1 de la LCSP.

b) Muestra

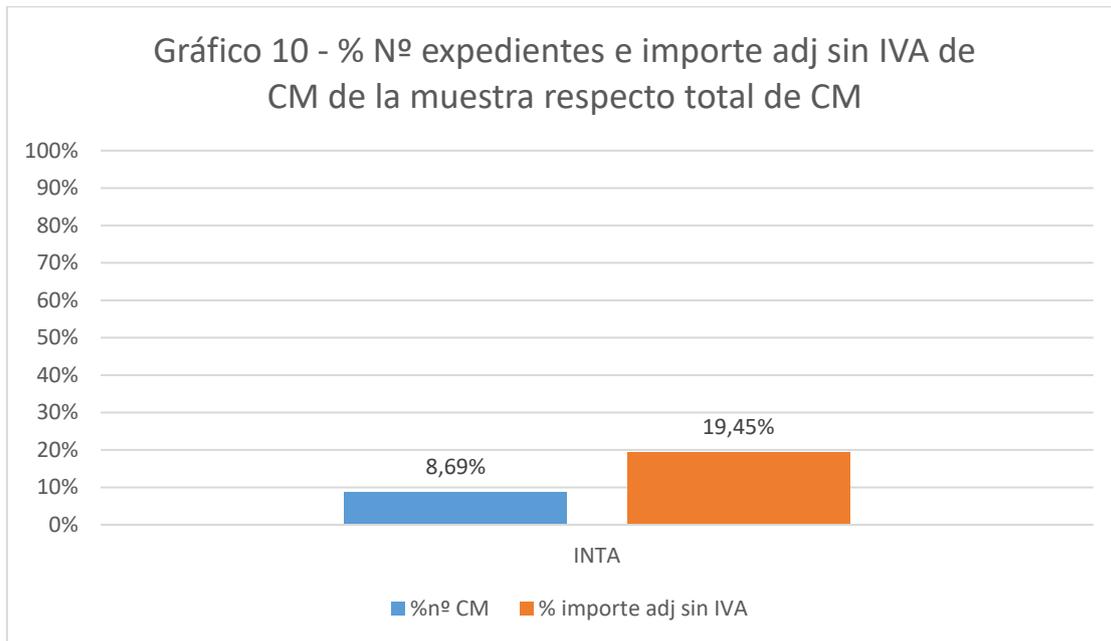
La muestra extraída ha sido de 145 expedientes con un importe adjudicado (sin IVA) de 2.968.816,41 euros. Estos datos representan respecto del total de expedientes tramitados de: 8,69% de expedientes respecto del total (1.669) y del 19,45% respecto del porcentaje del importe adjudicado sin IVA.

En cuanto a los criterios de selección de la muestra, a los efectos de que la misma pueda ser considerada representativa, se han tenido en cuenta expedientes que representan per se un riesgo.

Tabla 9 - Muestra					
Contratos menores (a)		Muestra de contratos menores (b)		% muestra sobre CM (b)/(a)	
Nº de contratos menores	Importe adjudicado sin IVA (euros) de contratos menores	Nº de contratos menores	Importe adjudicado sin IVA (euros) de contratos menores	%Nº de CM	% Importe adjudicado sin IVA
1.669	15.266.247,47	145	2.968.816,41	8,69%	19,45%

Gráficamente:

Gráfico 10 - % Nº expedientes e importe adj sin IVA de CM de la muestra respecto total de CM



Fuente: elaboración propia.

3.3.2 Sistema interno de contratación

a) Coordinación de los OC para evitar el fraccionamiento

No existe un nivel adecuado de coordinación y, en su caso, instrucciones internas entre los OC, en función de la materia, del órgano controlado de forma que se evita el fraccionamiento de contratos entre ellos y la pérdida de los mejores precios debido a la fragmentación de la contratación (pérdidas de eficiencia).

b) Programación

No se dispone de unas instrucciones, normas, documentos, etc. explícitas donde se recojan, entre otras cuestiones, la necesidad de llevar a cabo una adecuada planificación de la actividad contractual estableciendo los principios, reglas, calendarios que deben tener en cuenta a la hora de concretar las necesidades por parte de los distintos departamentos del Organismo.

Asimismo, se observa que no ha existido planificación de la contratación menor en el ejercicio 2019, pero sí en el 2020 aunque de forma claramente limitada atendiendo al volumen final de expedientes tramitados por esta vía. El órgano de control señala que la tendencia “planificadora” es positiva conforme avanzan los ejercicios ya que para el ejercicio 2021 sí que existe una planificación más ajustada y acorde a la contratación desarrollada por el ente controlado, todo ello atendiendo a los objetivos establecidos y a sus fines institucionales.

c) Manuales e instrucciones

Los manuales, instrucciones internas y/o procedimientos internos adolecen de un procedimiento de solicitud de ofertas que, al menos, contengan los siguientes aspectos: modelo de documentos, sistema de petición de ofertas, criterios para la invitación a presentar ofertas o para solicitar oferta



única, comunicación de la fecha límite para la presentación, criterios para solicitar nuevas ofertas si no se reciben todas las solicitadas y registro de ofertas recibidas.

Asimismo, tampoco se incluyen instrucciones y/o procedimientos para la contratación menor de bienes y servicios inicialmente declarados de contratación centralizada, pudiendo dar lugar a posibles incumplimientos del contrato marco por llevar a cabo contrataciones de servicios y suministros al margen de los mismos.

d) Implantación del expediente electrónico

Respecto a la implementación de la contratación electrónica para el periodo analizado, es necesario poner de manifiesto que el grado de implementación es considerablemente bajo. La práctica totalidad de expedientes tramitados se han realizado fuera de la PCSP, esto es, sin más apertura a la licitación por parte de potenciales licitadores más allá que la obligación establecida por la OIRESCON de petición de al menos 3 ofertas (excluidos los tramitados a único licitador por razones técnicas).

e) Envío a la PCSP

En relación a la existencia de procesos para llevar a cabo la revisión y validación de los envíos de publicidad a la PCSP, conforme a los requerimientos recogidos en el art. 63.4 de la LCSP, el INTA no ha previsto la existencia de éstos, constituyendo una debilidad de control interno que debe ser objeto de corrección.

f) Denuncias

El órgano controlado no tiene definido por escrito un procedimiento o procedimientos específicos para analizar y adoptar decisiones en relación con las posibles denuncias, recursos o reclamaciones que pudieran surgir con ocasión de la contratación llevada a cabo

3.3.3 Preparación, adjudicación y cumplimiento de la contratación menor.

a) Fraccionamiento⁶

⁶ En relación con el fraccionamiento, cabe traer a colación los siguientes pronunciamientos:

- De acuerdo con lo indicado por la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la LCSP, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante, Instrucción 1/2019 OIRESCON), consiste en dividir “las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación”. Asimismo, se señala que: “En este sentido, el criterio relativo a la «Unidad funcional» para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. En sentido contrario, las prestaciones que tienen una función técnica individualizada, pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) no suponen fraccionamiento y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente”.

(<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/RSC/Paginas/OIReScon/regulacion.aspx>

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-3281 (consultadas en junio 2021))

- La JCCPE, en su informe 14/20, se manifiesta en los siguientes términos, en relación con la consulta relativa a si, para atender prestaciones idénticas que se mantienen a lo largo de varios ejercicios, sería posible recurrir a la tramitación de un contrato menor en cada uno de dichos ejercicios: “si el órgano de contratación cumple con su obligación de planificar adecuadamente su actividad contractual, es patente que la realización de prestaciones idénticas en ejercicios



El fraccionamiento de contratos apreciado por el órgano de control se debe, por lo general, a la existencia de necesidades permanentes y recurrentes, es decir, de necesidades conocidas de antemano que debieron haber sido previstas en tiempo y forma mediante una adecuada planificación.

b) Necesidad

El 100% de los expedientes contenidos en la muestra contienen una memoria justificativa que, aunque en determinados expedientes, puede resultar algo generalista, cumple con las exigencias previstas para la tramitación de este tipo de contratos.

El órgano de control ha detectado en el análisis de las memorias justificativas que se ha producido un cambio a la hora de emitir las memorias en el ejercicio 2020. En el ejercicio 2019 la autoridad con competencia en materia de contratos (órgano de contratación) evacuaba el informe justificativo de la necesidad señalando expresamente la no alteración de su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior. No obstante, a partir del ejercicio 2020 no se recoge la citada expresión (sí en la memoria técnica justificativa) por parte del órgano de contratación.

c) Publicidad de la licitación

Para el periodo analizado la práctica totalidad de los contratos menores tramitados se ha realizado fuera de la PCSP, limitándose a cumplir con las exigencias de petición de 3 presupuestos (salvo contratos con justificación de exclusividad) recogidas en la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la OIRESCON, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la LCSP.

En aras a permitir una mayor concurrencia en la licitación de los contratos menores, posibilitando la obtención de ofertas con una mejor valoración del binomio precio-calidad, conviene llevar a cabo la publicidad de los contratos menores aprovechando la plataforma disponible en el ámbito de la AGE.

sucesivos ha de ser conocida con carácter previo, lo que puede llevar a concluir que en este caso no se está reaccionando ante necesidades sobrevenidas, desconocidas o novedosas, sino que, por el contrario, se estaría planteando la utilización del contrato menor en fraude de ley". Asimismo, concluye que: "La unidad funcional concurre cuando media la existencia de un vínculo operativo entre los objetos de los contratos sucesivos, de tal modo que resulten imprescindibles para el logro que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. En el caso descrito en la consulta, en que los objetos son idénticos y lo único que existe es una división temporal del contrato, no puede haber duda de la existencia de unidad funcional".

(<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes%202020/2020-014atuc.pdf> (consultada en junio 2021)).

- En el informe 86/18 de la JCCPE, se señala que existirá fraccionamiento "si son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. (...). En definitiva, si cada prestación constituye un objeto propio y completo, de modo que no necesite de las restantes para su funcionamiento operativo, podrá sostenerse que su contratación separada no implica el fraccionamiento del contrato. La determinación de estos aspectos exige una labor individualizada de cada órgano de contratación atendiendo a los diferentes aspectos que conforman las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, de modo que la separación operativa y funcional de aquellas puede permitir un tratamiento independiente mientras que un fraccionamiento cuyo único objeto fuese separar contratos que debieran estar unidos con el fin de burlar las reglas de publicidad o de procedimiento será ilícito».

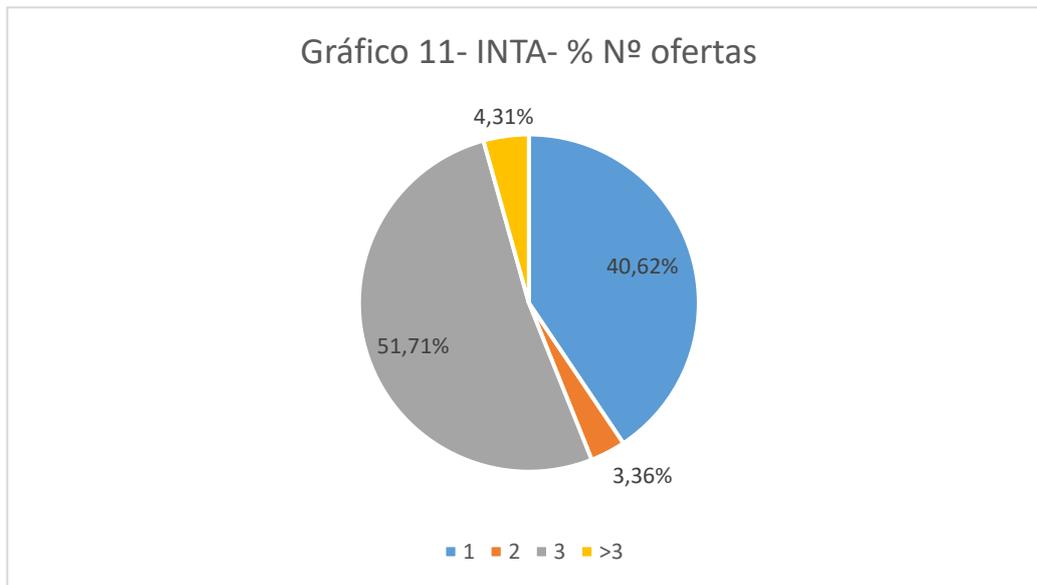
(https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2018/86-18.%20octos%20puente%20y%20menores_imserso.pdf (consultada en junio 2021)).



No obstante, se ha comprobado por parte del órgano de control del INTA que, desde el mes de mayo del 2021, se licitan mediante la PCSP todos aquellos contratos menores que no están afectados por razones de exclusividad (razones técnicas etc.).

d) Ofertas solicitadas

Realizado un análisis sobre el número de ofertas solicitadas, se observa que para más del 50% de los contratos menores se han pedido 3 ofertas o más (56,02%), aunque supera el 40% (40,62%) el porcentaje de contratos menores que solo han recibido una oferta:



Fuente: elaboración propia.

Dentro de la muestra obtenida se observa un conjunto considerable de expedientes de contratación menor que han sido adjudicados a licitadores determinados justificándose por razones de exclusividad (debemos tener presente la naturaleza jurídica del INTA y su marco de actuación en el mercado a través de contratos relacionados con la ciencia y la investigación), y en los cuales la documentación justificativa que permite acudir a la exclusividad por razones técnicas puede ser considerada insuficiente, todo ello de conformidad con las disposiciones contenidas en la Instrucción 27/2018, de 18 de mayo, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se establecen directrices en materia de contratación en el ámbito del Ministerio de Defensa (previsto para el procedimiento negociado sin publicidad).

De acuerdo con la citada Instrucción, en los casos en los que se adjudiquen contratos apoyándose en la no existencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial solo se aplicarán cuando no exista una alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato.

Los 1.699 contratos que conforman el universo de control se han adjudicado a 872 adjudicatarios. Además, el peso que representa la adjudicación de contratos menores a los adjudicatarios de mayor



peso (facturación) no es significativa respecto al volumen total de la contratación menor. Por ejemplo, los 5 adjudicatarios con mayor importe adjudicado representan el 4,20% de los contratos menores y el 7,12% del importe adjudicado sin IVA.

e) Ofertas recibidas

Se ha observado que predomina la concurrencia de 3 licitadores a la licitación de los distintos contratos menores tramitados. Esto se debe a que, por lo general, únicamente se solicitan 3 ofertas a potenciales licitadores con capacidad y para ejecutar los contratos.

Como ya ha sido señalado anteriormente, la publicidad (a través, por ejemplo, de la PCSP) de estos contratos posibilitaría una mayor concurrencia y, por tanto, potenciales ofertas que satisfagan en mayor medida los intereses de la administración contratante. Es cierto que, por lo general, se presentan las tres ofertas solicitadas, aunque existen expedientes donde solo acude 1 o 2 licitadores, por lo que resultaría conveniente analizar las causas concretas que llevan a que existe una limitada participación de empresas en el mercado, bien sea porque el propio mercado es restrictivo o exista poca oferta, o bien, porque las condiciones establecidas no resulten lo suficientemente atractivas.

En alegaciones el INTA ha indicado que la utilización de la PCSP no ha supuesto un aumento de la concurrencia. No obstante, el órgano de control considera que nada impide que, aparte de publicar la contratación en la PCSP, se busquen otros mecanismos complementarios de búsqueda (activa) de una mayor concurrencia y participación.

f) Realidad y conformidad de la prestación

De los 4 objetos contractuales comprobados (inspección física), en tres de ellos no se han observado incidencias. Sin embargo, en un expediente se han detectado debilidades relativas a la imposibilidad de establecer la correlación entre el bien adquirido y el bien observado en la inspección física y, en su caso, la insuficiencia de datos para el registro e inventario del equipo.

4. Recomendaciones

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones para mitigar o eliminar el riesgo de incumplimiento legal o de los principios de buena gestión financiera expuestos anteriormente. Estas recomendaciones podrían servir de referencia en el sistema de gestión económico financiera centralizada de los OPIS (salvo a aquellos que tuvieran la condición de Agencia) que impuso como obligación el RD Ley 3/2019 en su artículo 2: ***“Con el fin de que la adecuada gestión financiera no perjudique las funciones de investigación que les son propias, en el plazo de un año deberán adoptarse las medidas necesarias que permitan a los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado que no tengan la condición de Agencia Estatal contar con una gestión financiera centralizada”***.

4.1 Recomendaciones de la horizontal de aspectos estratégicos

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones.

1) Planificación estratégica:



La dirección estratégica de los organismos públicos corresponde al departamento de adscripción y en el caso de Agencias estatales se somete al contrato de gestión, si éste existe, que debe ser aprobado, entre otros, por el Ministerio de adscripción. Esta responsabilidad ha de ser asumida de forma clara con el objetivo de mejorar la supervisión de las actuaciones realizadas y, en particular, conseguir una ordenación global de las políticas implementadas por el Ministerio a través de dichos organismos reduciendo los riesgos de ineficacia e ineficiencia en el uso de los recursos públicos y de cumplimiento de la LRJSP. En particular, el Ministerio debe ejecutar de forma inmediata, aprovechando el proceso de elaboración de los PGE 2023, las siguientes dos actividades y los OPIS la citada en tercer lugar:

- Velar por la existencia y adecuación de las revisiones trienales de la documentación estratégica del organismo⁷, así como las actualizaciones anuales y su publicación en la web del organismo, debiendo incluir la definición de objetivos, medios económico-financieros y de personal para lograr esos objetivos, definición de indicadores que permitan medir los resultados obtenidos, etc.
- Impulsar la dirección estratégica por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación, desde la aprobación de la documentación estratégica de los OPIS hasta la supervisión del cumplimiento de objetivos.
- Realizar una propuesta de planes trienales y anuales que contenga todos los elementos necesarios para poder ordenar la actividad del OPI y permitir su supervisión y seguimiento mediante el diseño e implantación de las herramientas adecuadas para ello, en función de los diversos casos.

2) Aspectos estratégicos de la programación de la contratación. La programación de la contratación no es solo una obligación legal sino una herramienta que permite avanzar en la incorporación de mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de los objetivos asignados. Por ello, los OPIS deben proceder para el ejercicio 2023 a:

- Realizar una programación de la contratación anual y/o plurianual completa.
- Elaborar manuales e instrucciones internas que recojan el procedimiento de elaboración de la programación de la actividad contractual.
- Enlazar la programación de la actividad contractual con la estrategia global del Organismo/Entidad y con las previsiones presupuestarias, de conformidad con las recomendaciones realizadas en el ámbito de la planificación estratégica

3) Aspectos estratégicos presupuestarios. Los presupuestos de las entidades son herramientas de gestión sujetas a un proceso de aprobación por parte de los departamentos y su posterior remisión al Ministerio de Hacienda y Función Pública, sin embargo, siendo formalmente adecuado, contiene elementos que han de ser mejorados con la implicación del Ministerio y de los Organismos en los procesos de 2023 y 2024, en particular:

- Vincular la planificación estratégica con la programación presupuestaria de forma clara, en particular, respecto a los objetivos presupuestarios previstos.

⁷ En el caso de las agencias estatales debe entenderse la referencia de esta recomendación a los contratos de gestión plurianuales y sus planes de acción anual conforme al artículo 108 ter de la LRJSP.



- Elaborar manuales, procedimientos o instrucciones internas relativas al procedimiento de elaboración de los anteproyectos de PGE de cada año.
- Realizar una adecuada previsión presupuestaria de los ingresos y de los gastos del Organismo/Entidad, incluyendo la totalidad de los mismos.
- Realizar un análisis de posibles desviaciones entre las previsiones y los ingresos y gastos finalmente ejecutados (y remanentes de tesorería/fondo de maniobra generado), y realizar las correcciones oportunas en las transferencias a remitir por el Ministerio.

4) Aspectos estratégicos del ámbito subvencional. Con una importancia inferior, salvo en el caso del Instituto de Salud Carlos III

- Realizar una adecuada planificación estratégica de la actividad subvencional del Organismo, incorporando la información en el PEICTI.
- Elaborar manuales o instrucciones internas para la elaboración de los PES, de su actualización anual y de los informes anuales sobre el grado de avance por parte del Ministerio de adscripción, vinculación o dependencia.
- Enlazar los objetivos estratégicos del PES con respecto a los objetivos estratégicos del Organismo y con los programas presupuestarios.

4.2 Recomendaciones de la horizontal de contratación

De conformidad con las conclusiones obtenidas se pueden realizar las siguientes recomendaciones.

En relación con el sistema interno de contratación:

1. Se recomienda definir procedimientos de coordinación/ creación de una unidad de coordinación que incremente la coordinación los distintos departamentos implicados del órgano controlado para evitar el fraccionamiento de contratos.
Se recomienda fortalecer el sistema de control interno mediante una coordinación/supervisión entre los distintos departamentos afectados. A estos efectos, se recomienda la emisión de manuales sobre procedimientos completos y actualizados (con listas de comprobación de requisitos, procesos internos de control, mecanismos de comprobación de vinculación de empresas, verificación de si los bienes o servicios han sido declarados de contratación centralizada, etc.).
2. Aun cuando la naturaleza de los contratos menores pueda dificultar su programación dentro de la actividad contractual, debe recordarse que el artículo 28.4 de la LCSP establece la obligación de una programación y, por tanto, la inclusión de la contratación menor dentro de la misma, siempre que sea posible.
3. Se recomienda elaborar/completar procedimientos de solicitud de ofertas con el fin de evitar incumplimientos normativos y un uso inadecuado de los recursos públicos, en la medida de lo posible.



4. Se recomienda que se tomen medidas para que, en caso de recursos o reclamaciones estimados, el órgano controlado tenga definido por escrito un procedimiento para analizarlos y adoptar decisiones en relación con los que pudieran surgir.

Las recomendaciones sobre la preparación, adjudicación y cumplimiento de la contratación menor son las siguientes:

1. Se recomienda elaborar un procedimiento de planificación de la contratación para el análisis de los procedimientos de adjudicación más adecuados para cubrir las necesidades. Este procedimiento también debe verificar que la adjudicación de contratos menores no supone eludir los requisitos del procedimiento de adjudicación que correspondiera en función del valor estimado ni los requisitos de publicidad.
2. Se recomienda adoptar medidas de control interno para evitar que se produzca la imposibilidad de establecer la correlación entre el bien adquirido y el bien observado en la inspección física, y en su caso, la insuficiencia de datos para el registro e inventario.

5. Otras cuestiones

a. Cumplimiento del art. 2 del Real Decreto Ley 3/2019, de 8 de febrero

El artículo 2 del RD Ley 3/2019 dispone lo siguiente:

*Con el fin de que la adecuada gestión financiera no perjudique las funciones de investigación que les son propias, **en el plazo de un año deberán adoptarse las medidas necesarias que permitan a los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado que no tengan la condición de Agencia Estatal contar con una gestión financiera centralizada.***

El 31 de marzo del 2021 se publicó el *Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, por el que se reorganizan determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado y se modifica el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, y el Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación*, por el cual **se suprimen los organismos públicos de investigación INIA, IGME e IEO integrándose en la AECSIC**, con objeto de coordinar las políticas de investigación científica y técnica en la Administración General del Estado, potenciando su fortalecimiento institucional y garantizando la actuación coordinada y la colaboración entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

No obstante, al margen de esta actuación, con respecto al CIEMAT, IAC, ISCIII e INTA no se ha realizado ninguna actuación que permita contar con una gestión financiera centralizada.

b. Cumplimiento del art. 3.2 del Real Decreto Ley 3/2019, de 8 de febrero

El artículo 3.2 del RD Ley 3/2019 dispone lo siguiente:



*“Con independencia de lo previsto en el artículo 161 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, los organismos públicos de investigación **habrán de dar cuenta a la Intervención General de la implementación de las recomendaciones** que consten en los informes definitivos **en el plazo de un mes desde su emisión.** (...)”*

La relevancia de esta obligación viene dada por la necesidad de dar una respuesta rápida a las deficiencias puestas de manifiesto sin esperar, en su caso, al procedimiento previsto en el artículo 161 de la LGP, por ello, se analiza la situación del cumplimiento de esta obligación con respecto a los informes del PCFP21 es la siguiente:

- El CIEMAT, INTA y el ISCIII han remitido escrito en plazo sobre las medidas correctoras a implantar para subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en las actuaciones de control realizadas por la Intervención Delegada, cumpliendo con la obligación del citado RD Ley 3/2019.
- El resto de OPIS no han dado cumplimiento en plazo a la obligación del artículo 3.2, ya que no han informado a sus correspondientes Intervenciones Delegadas de las medidas a adoptar para subsanar las deficiencias detectadas. No obstante, el órgano de control del IAC ha puesto de manifiesto que este incumplimiento no es imputable a una falta de colaboración dado que, tanto en las alegaciones a los informes provisionales como en el cumplimiento de las medidas elevadas a los Planes de Acción el IAC ha mostrado una voluntad colaborativa con esa Intervención. Por su parte, el órgano de control de la AECISC, ha puesto de manifiesto que, a pesar de no cumplir con el envío de una propuesta de implementación sobre las recomendaciones, tienen constancia de que han empezado a aplicar algunas de ellas.

Se debe insistir en que la utilidad de este procedimiento radica en generar una respuesta rápida y valorada positivamente por la Intervención delegada para evitar perjuicios posteriores a la gestión de los OPIS.

c. Informes de Auditoría de Cuentas

La LGP establece la obligación de formular las cuentas anuales antes del transcurso de tres meses desde el cierre del ejercicio económico; teniendo en cuenta que la gran mayoría de entidades hacen coincidir el cierre del ejercicio económico con el año natural, la formulación de las cuentas anuales del ejercicio deberá hacerse, por tanto, como regla general antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente.

A continuación, se indican las fechas de formulación de las cuentas anuales del ejercicio 2020 de cada Organismo, los días de retraso con respecto al plazo máximo legal, así como la opinión del informe de auditoría:



Tabla 10 - Cuentas anuales 2020. Informes de auditoría de cuentas del Plan 2021.

Organismo	Fecha de formulación y reformulación de las cuentas anuales	Días de retraso	Principales resultados del informe de AC
AECSIC	31/03/2021	0	Opinión favorable con salvedades
CIEMAT	22/06/2021 - 29/09/21	83	Opinión favorable con salvedades
IAC	29/03/2021	0	Opinión favorable
IEO ⁸	Pendiente	Pendiente	Pendiente
IGME (Ver nota 7)	06/05/2021 - 6/10/21	36	Opinión favorable
INIA (Ver nota 7)	Pendiente	Pendiente	Pendiente
INTA	30/03/2021 - 25/06/21	0	Opinión favorable con salvedades
ISCIH	15/04/2021 - 17/08/21	15	Opinión favorable con salvedades

Fuente: Elaboración propia. Situación a 15 de junio de 2022.

En el cuadro anterior se puede observar que la AECSIC, el IAC y el INTA presentaron sus cuentas anuales en plazo. El CIEMAT, IGME y el ISCIH presentaron sus cuentas con 83, 36 y 15 días de retraso respectivamente. El IEO y el INIA no han presentado a 15 de junio sus cuentas anuales del año 2020.

En cuanto a la opinión sobre si los estados financieros representan la imagen fiel, tan sólo las cuentas del IAC y del IGME cuentan con opinión favorable, en este caso, los estados financieros representan la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de la ejecución del presupuesto. En el resto de OPIS la opinión emitida es favorable con salvedades, esto es, existen incorrecciones materiales o limitaciones al alcance, materiales, pero no generalizadas.

En cuanto al Informe de Recomendaciones de Control Interno e Informe Adicional al de cuentas anuales (IRCIA), es de emisión obligatoria si surgen recomendaciones de control interno o si se ponen de manifiesto incumplimientos legales durante la realización de la auditoría de cuentas. Ha emitido IRCIA el órgano de control del IAC y el del IGME.

A continuación, se muestra el avance del estado de situación de las cuentas anuales del ejercicio 2021:

⁸ El apartado 5 de la DT3ª del RD 202/2021 establece lo siguiente:

La formulación de las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021 de los organismos públicos de investigación extinguidos en virtud del presente real decreto, corresponderá a las direcciones de los Centros Nacionales, mientras que su aprobación y envío a la Intervención General de la Administración del Estado para su remisión al Tribunal de Cuentas corresponderá, respectivamente, al Consejo Rector del CSIC y a la persona titular de la Presidencia del CSIC, en los términos previstos en el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto.



Tabla 11 - Cuentas anuales 2021. Informes de auditoría de cuentas del Plan 2022.			
Organismo	Fecha de formulación y reformulación de las cuentas anuales	Días de retraso	Principales resultados del informe de AC
AECOSIC	31/03/2022	0	Pendiente
CIEMAT	Pendiente	Pendiente	Pendiente
IAC	30/03/2022	0	Pendiente
IEO (Ver nota 7)	Pendiente	Pendiente	Pendiente
IGME (Ver nota 7)	20/05/2022	50	Pendiente
INIA (Ver nota 7)	Pendiente	Pendiente	Pendiente
INTA	28/03/2022	0	Pendiente
ISCIH	08/04/2022	8	Pendiente

Fuente: Elaboración propia. Situación a 15 de junio de 2022.

La AECOSIC, el IAC y el INTA han presentado sus cuentas anuales en plazo. Por otro lado, el IGME y el ISCIH han presentado sus cuentas anuales con 50 y 8 días de retraso respectivamente. El CIEMAT, IEO e INIA no han presentado en plazo sus cuentas anuales del ejercicio 2021, quedando a 15 de junio pendientes de presentar. Por lo que, el IEO e INIA tienen pendiente de presentar sus cuentas anuales del ejercicio 2020 y las del 2021.

Asimismo, quedan pendientes de emitir los informes de auditorías de cuentas en la totalidad de los OPIS a 15 de junio del 2022.

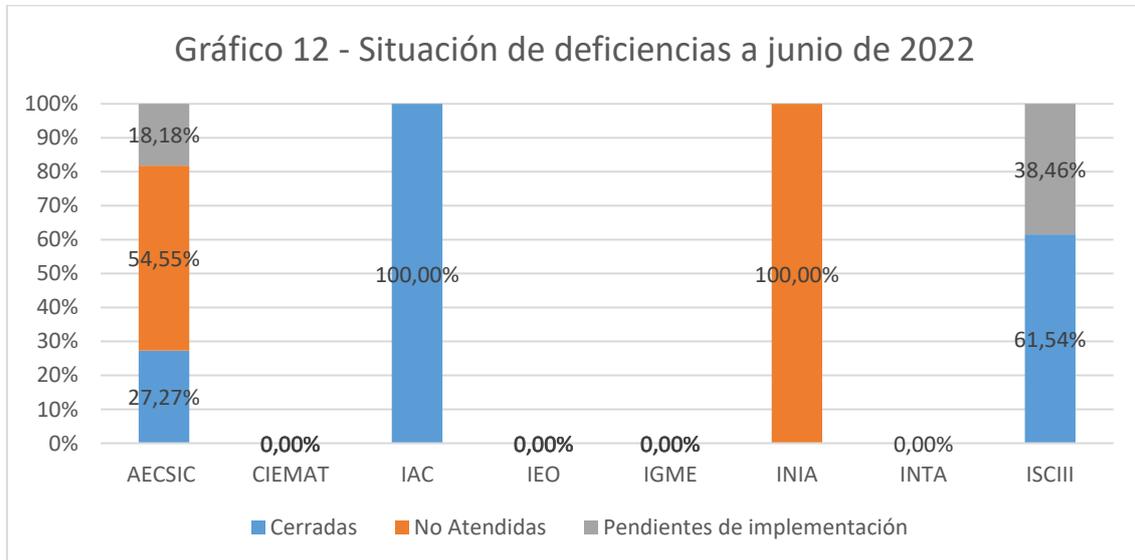
d. Situación de los Planes de acción de los Planes de control de ejercicios anteriores

A continuación, se muestra la eficacia de los planes de acción relativa a las deficiencias Planes anteriores puestas de manifiesto por el órgano de control:

Tabla 12 - Situación deficiencias a junio de 2022				
Organismos	Cerradas	No Atendidas	Pendientes de implementación	Total
AECOSIC	3	6	2	11
CIEMAT	0	0	0	0
IAC	4	0	0	4
IEO	0	0	0	0
IGME	0	0	0	0
INIA	0	1	0	1
INTA	0	0	0	0
ISCIH	8	0	5	13
Total general	15	7	7	29

Fuente: elaboración propia. Situación a junio de 2022.

Gráficamente y en términos relativos:



Fuente: elaboración propia. Situación a junio de 2022.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en el CIEMAT, IEO, IGME e INTA no existen deficiencias pendientes de planes anteriores. El IAC es el único OPI en el que la totalidad de las deficiencias detectadas por el órgano de control han quedado cerradas. Le sigue el ISCIII con un 61,54%, quedando el resto pendientes de implementación. En la AECSIC el 18,18% están pendiente de implementación el 54,55% están sin atender y el 27,27% están cerradas. Y, por último, en el INIA la única deficiencia no está atendida.

Firmado electrónicamente por D. Pablo Arellano Pardo, Interventor General de la Administración del Estado