



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 2020 EN ORGANISMOS  
PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN**



### **Siglas y Abreviaturas:**

ACF	Anticipo de Caja Fija
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
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia
DGRCC	Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación
DGTPF	Dirección General del Tesoro y Política Financiera
DTO	Dotación de Tesorería Operativa
EST	Estado de Situación de Tesorería
FI	Función Interventora
IAC	Instituto de Astrofísica de Canarias
ID	Intervención Delegada
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
ISCIII	Instituto de Salud Carlos III
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
NRV	Norma de registro y valoración
OC	Órgano(s) de contratación
OOAA	Organismos Autónomos
OPI	Organismo Público de Investigación
Orden HAP/336/2014	Orden HAP/336/2014, de 4 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado
PA	Procedimiento abierto ordinario (art. 156 a 158 LCSP)
PAS	Procedimiento abierto simplificado (art. 159 LCSP)
PASS	Procedimiento abierto supersimplificado o abreviado (art. 159.6 LCSP)
PBL	Presupuesto base de licitación
PCAP	Pliego(s) de cláusulas administrativas particulares
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PGCP	Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública
PJ	Pagos a Justificar
PPT	Pliego(s) de prescripciones técnicas
RD 725/1989	Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija



Real Decreto 462/2002	Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio
Real Decreto 640/1987	Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados «a justificar»
SIC	Sistema de Información Contable
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales



## CONTENIDO

1.	Introducción .....	5
2.	Alcance .....	6
2.1	Actuación horizontal de tesorería .....	6
2.2	Actuación horizontal de contratación .....	8
2.3	Otras actuaciones realizadas en el ámbito del PCFP20.....	11
3.	Principales conclusiones.....	11
3.1	Valoración global.....	12
3.1.1	Valoración global del control horizontal de tesorería.....	12
3.1.2	Valoración global del control horizontal de contratación.....	14
3.2	Principales conclusiones del control horizontal de tesorería .....	14
3.2.1	Control interno de la gestión de tesorería .....	14
3.2.2	Efectivo: Cajas y subcajas .....	23
3.2.3	Cuentas bancarias .....	25
3.2.4	Procedimientos especiales de pago o procedimientos equivalentes .....	29
3.3	Principales conclusiones del control horizontal de contratación .....	35
3.3.1	Sistema interno de contratación.....	35
3.3.2	Información estadística .....	38
3.3.3	Preparación del expediente .....	44
3.3.4	Adjudicación y ejecución.....	48
4.	Recomendaciones .....	53
4.1	Recomendaciones de la horizontal de tesorería.....	53
4.2	Recomendaciones de la horizontal de contratación.....	54
5.	Otras cuestiones.....	55
5.1	Cumplimiento del art. 2 del Real Decreto Ley 3/2019, de 8 de febrero .....	55
5.2	Cumplimiento art. 3.2 del Real Decreto Ley 3/2019, de 8 de febrero .....	55
5.3	Informes de Auditoría de Cuentas .....	56
5.4	Situación de los Planes de acción de los Planes de control del ejercicio 2019 y 2020 ...	58



## 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<sup>1</sup>:

- 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 Español de Oceanografía (IEO)
- Instituto Geológico y Minero de España (IGME)
- Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)
- 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 (RD Ley 3/2019) están sujetos a las modalidades de control financiero permanente y de auditoría pública.

Adicionalmente, el artículo 3.2 del RD Ley 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.

---

<sup>1</sup> El 31 de marzo del 2021 se publicó el Real Decreto 202/2021, por el que se reorganizan determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado, y por el cual **se suprimen los organismos públicos de investigación INIA, IGME e IEO integrándose en la AECSIC.**



## 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 2020, 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 tesorería.
- Actuación horizontal de contratación: procedimiento abierto.

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.

En el caso de la actuación horizontal de tesorería fueron seleccionados la totalidad de OPIS, mientras que, para la horizontal de contratación, fueron seleccionados todos salvo el INTA.

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:

- Tesorería: Entre febrero del 2021 y septiembre del 2021.
- Contratación: Entre febrero del 2021 y junio del 2021.

### 2.1 Actuación horizontal de tesorería



El objetivo del control consistió en verificar el cumplimiento de la legalidad y de los principios de buena gestión financiera en los distintos procedimientos de gestión de la tesorería, pagos a justificar y anticipos de caja fija o procedimientos equivalentes.

El **alcance material** de la actuación horizontal estaba integrado por<sup>2</sup>:

- ✓ El análisis del control interno de la gestión de tesorería.
- ✓ La gestión de los fondos en efectivo realizada por los cajeros y habilitados.
- ✓ La gestión de las cuentas bancarias abiertas por el Organismo/Entidad.
- ✓ El análisis de las operaciones de los procedimientos especiales de pago.

En cuanto al **alcance temporal**, abarcó los expedientes de pagos en firme, los procedimientos especiales de pago y los estados de situación de tesorería (EST) tramitados durante el periodo comprendido **entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019.**

Por último, hay que indicar que, aunque algunos organismos o entidades tienen servicios periféricos, el control se realizó exclusivamente para servicios centrales.

Esta actuación analizó de forma horizontal y homogénea la gestión de tesorería de los organismos seleccionados, para dar una opinión global del funcionamiento de su sistema de gestión, para lo que se analizó desde diversas ópticas:

1. Control interno de la gestión de tesorería: El objetivo de este apartado es comprobar la existencia de un sistema interno de gestión de tesorería que permita a los gestores la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos.
2. Efectivo, cajas y subcajas: En este caso, se pretende obtener la relación completa de Cajas pagadoras, Subcajas, Habilitaciones y unidades administrativas adscritas al organismo/entidad que gestionen fondos de tesorería, y verificar el cumplimiento de los requisitos legales.
3. Cuentas bancarias: Se pretende obtener la relación de cuentas bancarias, analizar las operaciones extrapresupuestarias, la utilización de tarjetas de crédito, los cargos y retribuciones derivadas de las cuentas bancarias y la gestión de pagos en el exterior.
4. Procedimientos especiales de pago: Pagos a Justificar, Anticipos de Caja Fija y procedimientos equivalentes: En este apartado se analizan aspectos como el cumplimiento de la normativa, la razonabilidad de los procedimientos empleados, la eficiencia, etc. con el objetivo de valorar la adecuada gestión de los pagos mediante estos procedimientos especiales realizados por el Organismo.

A continuación, se describen los principales riesgos considerados en el área de tesorería:

#### 1.- Riesgo en el control interno de la gestión de tesorería:

---

<sup>2</sup> Para las entidades distintas a OOAA se entenderá aplicable el término equivalente a Cajas Pagadoras, Subcajas y Habilitaciones, pagos en firme, procedimientos especiales de pago, etc.



La inadecuada estructura y organización de las unidades competentes en materia de tesorería pueden generar los siguientes riesgos:

- Falta de actualización de manuales, procedimientos o instrucciones internas sobre la tramitación de los procedimientos de tesorería que puede suponer la omisión de trámites o documentos en la elaboración y gestión del expediente que sean preceptivos.
- La existencia, en su caso, de descoordinación entre las distintas cajas del organismo.
- Inadecuada tramitación de expedientes debido a la ausencia de tipificación de cuestiones clave a realizar y/o verificar.
- Falta de fiabilidad y/o integridad de los datos reflejados en el sistema contable de la entidad.
- Pérdidas derivadas de la ausencia de planificación de las necesidades de tesorería.
- Mantenimiento de estructuras no necesarias para la gestión de la tesorería.

#### 2.- Riesgo en la gestión del efectivo:

Los principales riesgos consistirían en la existencia de cajas indebidamente constituidas incumpliendo la normativa aplicable y la inadecuada utilización de los fondos.

#### 3.- Riesgos en la gestión de las cuentas bancarias:

Los principales riesgos consistirían en la existencia de cuentas bancarias incumpliendo los requisitos legales de apertura, mantenimiento o cierre y el uso inadecuado de los fondos existentes por falta de mecanismos de control.

#### 4.- Riesgos en los procedimientos especiales de pago:

Entre los principales riesgos existentes en la utilización de los procedimientos especiales de pago estarían los siguientes:

- Incumplimientos legales en la expedición de órdenes de PJ y de ACF (inexistencia de Acuerdo/Resolución, superación de cantidades máximas, gastos imputables a conceptos presupuestarios no autorizados, etc.).
- Utilización abusiva del sistema de ACF, PJ o procedimientos equivalentes, con respecto al procedimiento ordinario de pago (pagos en firme).

## 2.2 Actuación horizontal de contratación

Con la entrada en vigor el 9 de marzo de 2018 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), aparece una nueva regulación del procedimiento abierto para la adjudicación de contratos, que





crea la figura del procedimiento abierto simplificado y supersimplificado o abreviado, de aplicación hasta los siguientes umbrales<sup>3</sup>:

Tabla 1 - Valor estimado ámbito de control		
Sistema de procedimiento abierto	Tipo de contrato	VE umbral
PA	OBRAS	Sin umbral
	SUMINISTROS	Sin umbral
	SERVICIOS	Sin umbral
PAS	OBRAS	=< 2.000.000
	SUMINISTROS	=< 100.000
	SERVICIOS	=< 100.000
PASS	OBRAS	< 80.000
	SUMINISTROS	< 35.000
	SERVICIOS	< 35.000

Ambas figuras nacen con la vocación de convertirse en procedimientos muy ágiles y con trámites simplificados al máximo para reducir la contratación directa a circunstancias extraordinarias. Y todo ello sin descuidar la necesaria publicidad y transparencia en la licitación.

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 bienes y servicios mediante procedimientos abiertos (PA, PAS y PASS) se realiza de conformidad con los siguientes principios: **(1)** se ajusta a la normativa aplicable, es decir, cumple con los requerimientos de la LCSP y **(2)** es compatible con la adecuada utilización de los recursos públicos desde un punto de vista de la eficiencia y la eficacia y contribuyen a la consecución de los objetivos atribuidos al órgano controlado.

En consecuencia, los trabajos realizados concluyen sobre los siguientes aspectos:

- La adecuación de los procesos de contratación mediante procedimientos abiertos (PA; PAS y PASS) del órgano controlado para la consecución de los fines propios de su actividad. En particular, los sistemas de planificación de la actividad contractual y su engarce con la actividad propia de la entidad, los manuales de funcionamiento y organización de los órganos de contratación, las instrucciones dictadas por el órgano controlado, así como la existencia de mecanismos de evaluación de esta actividad.
- 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 (planificación, preparación, adjudicación, ejecución y cumplimiento).
- La adecuación de los contratos adjudicados por procedimientos abiertos (PA, PAS y PASS), en relación con los principios de buena gestión.

<sup>3</sup> La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 modifica el umbral, en los supuestos del abierto simplificado "abreviado" (PASS) del artículo 159.6 de la LCSP elevando los importes de su utilización a los 60.000 euros.



Así pues, los contratos que son objeto de este control financiero son aquellos adjudicados mediante los procedimientos regulados en los artículos 156 a 158 (abierto ordinario, PA) y 159 (abierto simplificado, PAS, y abierto supersimplificado o abreviado, PASS) de la LCSP.

El alcance temporal del control abarcó los expedientes de **contratos adjudicados por procedimientos abiertos** (PA, PAS y PASS) **sujeitos a la LCSP** durante el periodo comprendido **entre el 1 de enero de 2019 y el 15 de marzo de 2020** (ambos inclusive).

Por último, hay que indicar que, aunque hay organismos o entidades con servicios periféricos el control se realizó exclusivamente para servicios centrales.

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

1. **Sistema interno de contratación**: El objetivo de este apartado era comprobar la existencia y adecuación de un sistema interno de contratación que permita a los órganos y entidades controlados, a través de los órganos de contratación establecidos, la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos en la contratación mediante procedimientos abiertos (PA, PAS y PASS), así como el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para esos contratos, en general, y, en particular, para los procedimientos abierto simplificados (PAS y PASS) recogidos como novedad en la LCSP.
2. **Información estadística**: Este apartado pretendía obtener la población total de contratos adjudicados por procedimientos abiertos (PA, PAS y PASS) por el/los OC durante el período de control.
3. **Preparación del expediente**: En este apartado se examinó la fase de preparación del contrato, es decir, las actuaciones realizadas hasta la aprobación del expediente del contrato.
4. **Adjudicación y ejecución**: En este apartado se analizaron aquellos contratos que se adjudicaron durante el periodo de control.

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

1.- Riesgo en el sistema interno de contratación:

Entre los principales riesgos destacan:

- La inexistencia de una planificación de la contratación (quién puede contratar qué y con qué presupuesto), de canales de comunicación o de verificación para poder adjudicar las adquisiciones conjuntas planificadas, etc.
- La ausencia o falta de actualización de manuales, procedimientos o instrucciones internas que recojan aspectos para tramitar los procedimientos abiertos simplificados (PAS y PASS) recogidos en el artículo 159 LCSP que puede suponer la omisión de trámites o documentos en la elaboración y gestión del expediente del contrato.

2.- Riesgo en la información estadística:



El principal riesgo consistiría en la falta de fiabilidad e integridad de los datos proporcionados por el gestor.

### 3.- Riesgos en la preparación del expediente:

Los principales riesgos consistirían en:

- Incumplimientos legales y deficiencias en la documentación contenida en el expediente de contratación.
- Y el uso ineficaz de los recursos públicos derivado de un cálculo inadecuado/incorrecto tanto del valor estimado como del presupuesto al no tener en cuenta los requisitos establecidos en la LCSP ni los principios de buena gestión financiera.

### 4.- Riesgos en la adjudicación y ejecución:

Los principales riesgos consistirían en:

- Incumplimientos legales y deficiencias en la documentación contenida en el expediente de contratación referida a la licitación y adjudicación del contrato.
- Limitación de la concurrencia que, aunque en algunos casos pueda deberse al mercado, puede venir dada por la forma en que se desarrolla la licitación (insuficiencia de plazos para presentar la oferta, etc.).
- Las desviaciones económicas y/o temporales ocurridas durante la ejecución del contrato pueden afectar a los principios de eficacia, eficiencia y buena gestión financiera cuando suponen incrementos de coste o demoras en la ejecución.
- La falta de realidad y/o adecuación de las prestaciones del contrato con la necesidad administrativa que buscaba cubrir. Para ello, la prestación debe existir y utilizarse para el fin que se había previsto, lo que afecta al principio de eficacia.

## 2.3 Otras actuaciones realizadas en el ámbito del PCFP20

Además de las actuaciones horizontales anteriormente descritas, se han realizado las siguientes actuaciones en el PCFP20:

AECISC: Inventario y liquidación de contratos de obras.

IEO: Análisis de modificaciones presupuestarias mediante suplemento de crédito financiado con cargo al remanente de tesorería y posibles infracciones en materia económico-presupuestario que se deriven.

ISCII: Procedimiento de gestión de los derechos de cobro por el organismo (Deudores).

INIA: Gastos de personal en el INIA.

## 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.

### 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 de tesorería y la gestión de contratación.

#### 3.1.1 Valoración global del control horizontal de tesorería

Se considera que la gestión de tesorería tiene un **buen funcionamiento** siendo necesarias algunas mejoras en el caso del CIEMAT, IAC, INIA y el ISCIII **siendo necesarias mejoras importantes** en el caso de la AECSIC, IEO, IGME y del INTA.



Fuente: elaboración propia.

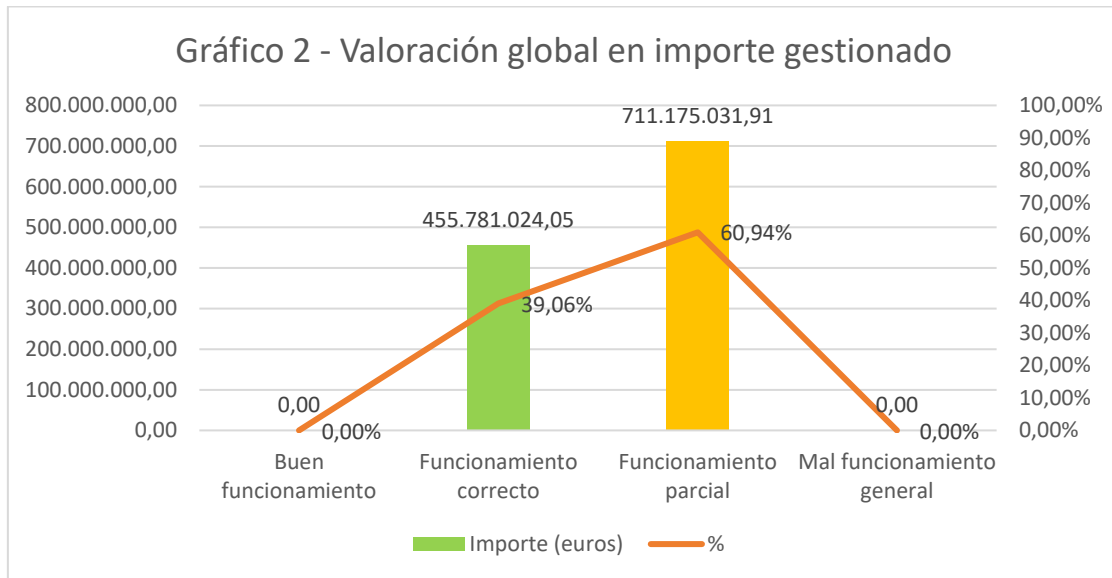
Si se tiene en cuenta el importe total tramitado por el gestor en 2019 por estos organismos y entidades, la valoración de la gestión representaría los siguientes porcentajes:

Tabla 2 - Valoración global ponderado por el importe total gestionado		
Valoración global	Importe (euros)	%
<b>Buen funcionamiento</b>	0,00	0,00%
<b>Funcionamiento correcto</b>	455.781.024,05	39,06%
<b>Funcionamiento parcial</b>	711.175.031,91	60,94%
<b>Mal funcionamiento general</b>	0,00	0,00%
<b>Total</b>	<b>1.166.956.055,96</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaboración propia.



Gráficamente:



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se muestra el importe total tramitado por cada OPI durante el año 2019 y su importancia en términos relativos:

**Tabla 3 - Importe tramitado en 2019**

Organismo	Total del importe tramitados por el gestor en 2019	% Importe gestionado en 2019
AECSIC	505.724.845,60	43,34%
ISCIH	299.202.913,92	25,64%
INTA	139.504.355,28	11,95%
CIEMAT	87.972.375,20	7,54%
IEO	44.536.766,49	3,82%
INIA	39.838.512,91	3,41%
IAC	28.767.222,02	2,47%
IGME	21.409.064,54	1,83%
<b>Total</b>	<b>1.166.956.055,96</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaboración propia.

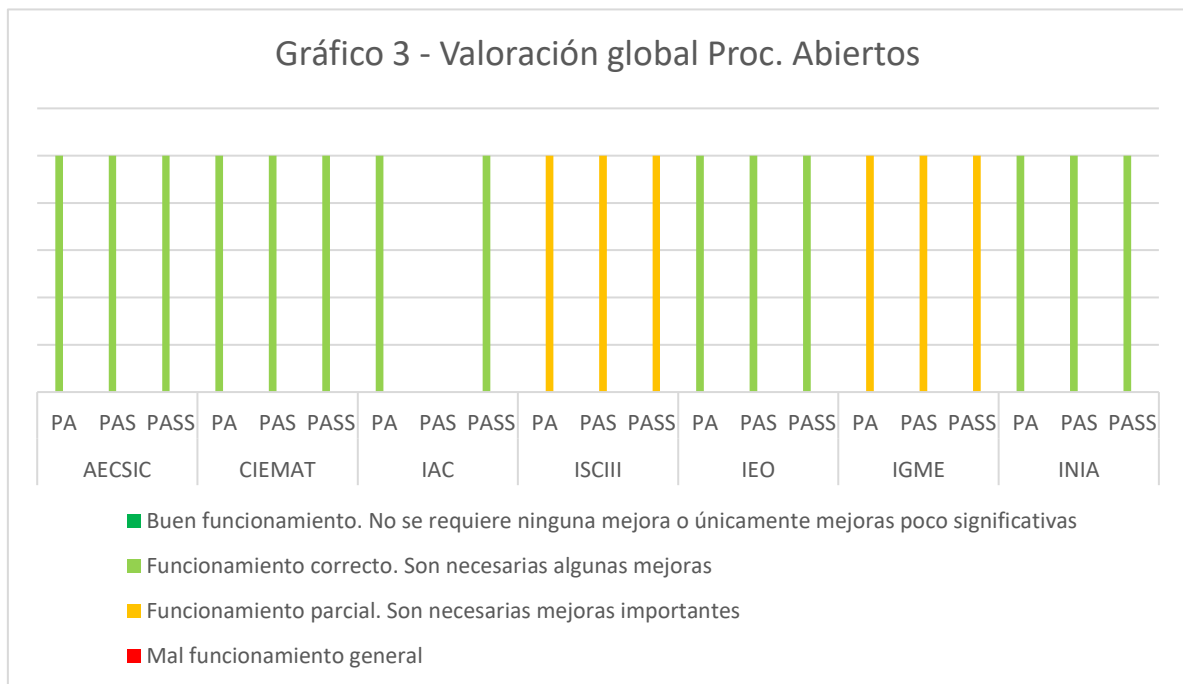
Como se puede observar, la AECSIC es el OPI con mayor volumen gestionado durante el año 2019, con un 43,34% del importe total, siendo el IGME el organismo con el volumen más reducido, representando al 1,83% del total de OPIS.



### 3.1.2 Valoración global del control horizontal de contratación

Se considera que la gestión de los procedimientos abiertos (PA, PAS y PASS) **se realiza correctamente, necesitándose algunas mejoras** en el caso de AECSIC, CIEMAT, IAC, IEO e INIA **siendo necesarias mejoras importantes** en el caso del IGME y del ISCIII.

Indicar en este punto que el IAC no ha tramitado durante el ámbito temporal del control ningún PAS.



Fuente: elaboración propia.

## 3.2 Principales conclusiones del control horizontal de tesorería

### 3.2.1 Control interno de la gestión de tesorería

En este apartado se analizan diversos aspectos organizativos y procedimentales de carácter general.

#### a) Razonabilidad de la estructura

En el caso del CIEMAT, IAC e IGME **la estructura organizativa es razonable** en relación con las competencias, funciones y fondos asignados.

En la AECSIC, IEO, INIA, INTA y ICSIII **se han detectado ciertas deficiencias no significativas y subsanables en la estructura y organización** de las unidades competentes en materia de tesorería.



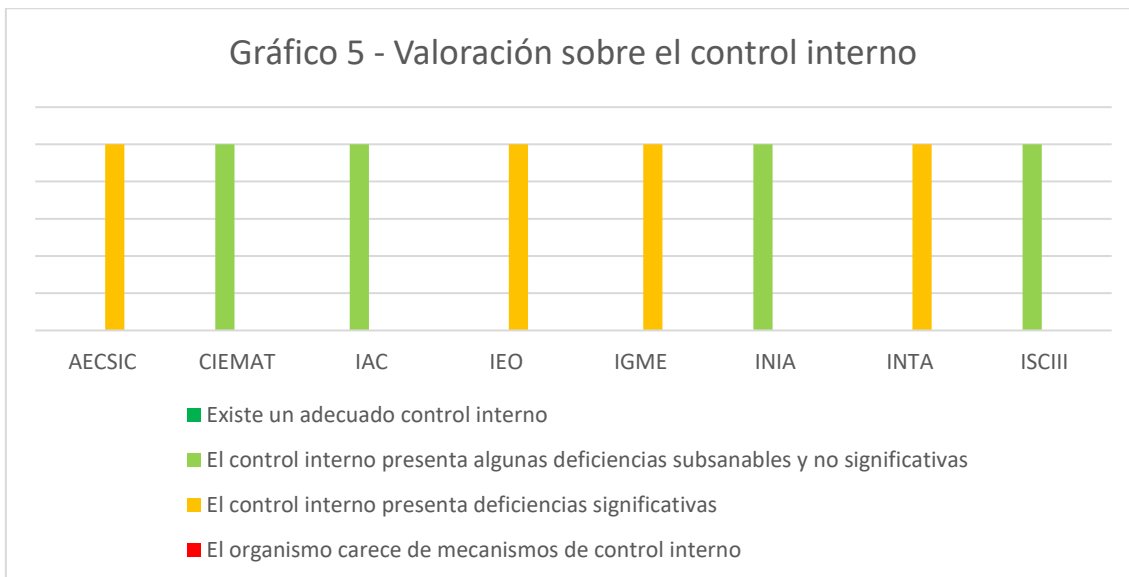
Gráfico 4 - Estructura organizativa



Fuente: elaboración propia.

En lo relativo al **control interno** de los OPIS, el CIEMAT, IAC, INIA y el ISCIH **presentan algunas deficiencias subsanables y no significativas**, mientras que, en la AECOSIC, IEO, IGME y en el INTA el control interno **presenta deficiencias significativas**.

Gráfico 5 - Valoración sobre el control interno



Fuente: elaboración propia.

En la **AECOSIC**, el órgano de control ha puesto de manifiesto que no existe una unidad específica que asuma las competencias del sistema de control interno de la entidad, tampoco un Registro General de Libramientos percibidos por cada cajero pagador de DTO<sup>4</sup> y pagos a justificar, lo que

<sup>4</sup> En virtud del principio de autonomía financiera, a la AECOSIC no se le resultan directamente aplicables los requisitos legales de gestión de las cajas pagadoras previstos el Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados «a justificar» y el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija.



impide conocer el estado de situación y de justificación de los fondos percibidos por cada uno de ellos; no existe la automatización de los procesos de transmisión de información, y por último no existe un documento formal que defina la política de accesos y modificación de datos.

En el **IEO**, los departamentos y secciones encargadas de gestionar la tesorería dependen de la Secretaría General del Instituto, no existiendo habilitaciones legales específicas para el personal perteneciente a dichos departamentos, al margen de los nombramientos de cajeros pagadores y los comunicados a las entidades bancarias respecto de las firmas autorizadas para operar con las cuentas. No existe una Unidad Central de cajas pagadoras que coordine a las cajas centrales y periféricas del organismo, esta función es asumida por la Secretaría General. A su vez, se ha puesto de manifiesto que el número de efectivos del organismo es insuficiente.

En el **IGME** destacan las deficiencias en la información recibida del Organismo, la inexistencia de aspectos clave a revisar en los expedientes, la existencia de desfases temporales en la contabilización de operaciones, etc.

Y, por último, en el caso del **INTA** las deficiencias que se destacan son las relativas al sistema informático SAP, ya que no permite consultar el histórico tramitado en efectivo a una fecha concreta, el sistema permite el libramiento de fondos con fecha posterior a la fecha de pago y de la factura, no proporciona información sobre el tipo de pago de las obligaciones reconocidas, permite registrar facturas con el mismo número e importe, etc.

b) Datos sobre los procedimientos de pago utilizados

En la AECSIC, CIEMAT, IAC, IEO y ISCIII **los datos proporcionados por el Organismo son fiables y comprenden la totalidad** de los cobros y pagos gestionados por el mismo.

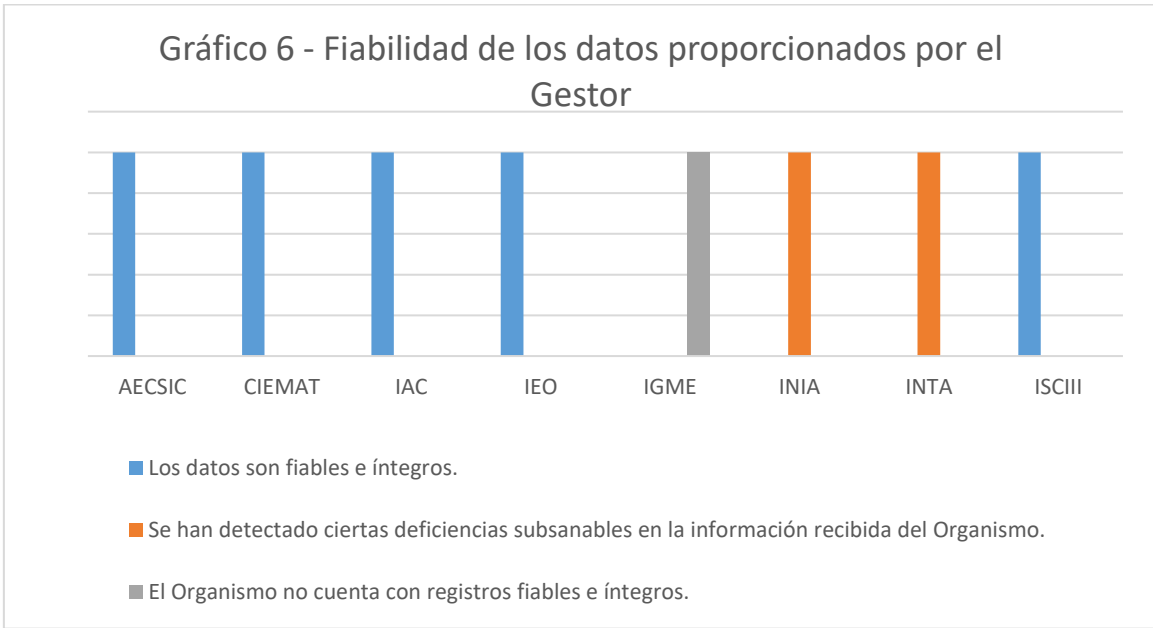
En el caso de INIA e INTA, se han detectado **ciertas deficiencias en la información recibida** del Organismo, no obstante, han sido subsanadas.

Por último, el IGME **no cuenta con registros fiables** que contengan información sobre la totalidad de los cobros y pagos gestionados por el mismo.

---

Siendo aplicable el procedimiento especial de pago equivalente al ACF la denominada “Dotación de Tesorería Operativa” (DTO).





Fuente: elaboración propia.

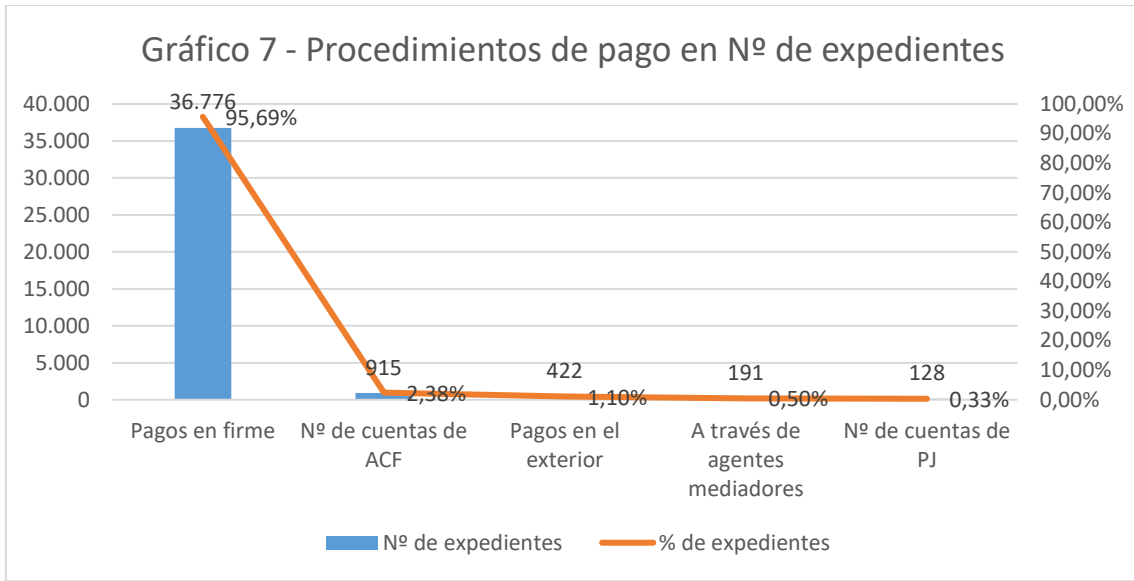
A continuación, se muestran los distintos procedimientos de pago utilizados por el total de OPIS en número de expedientes y en importe:

**Tabla 4 - Detalle de los procedimientos de pago utilizados**

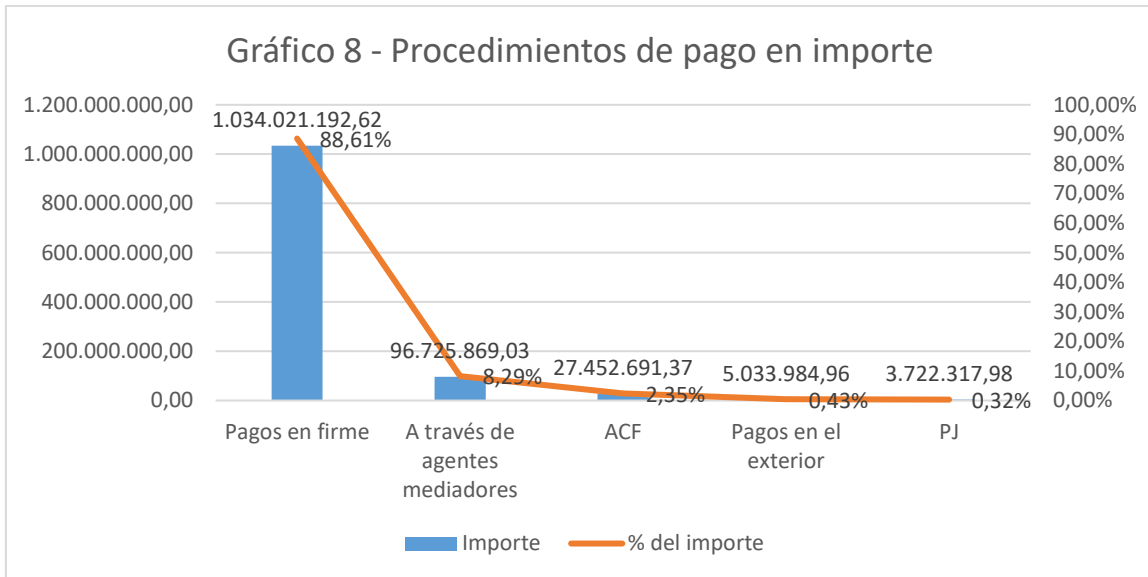
Organismo	Nº de expedientes tramitados a través de pagos en firme	Nº de cuentas de ACF	Nº de cuentas de PJ	Nº de expedientes tramitados a través pagos en el exterior	Nº de expedientes tramitados a través de agentes mediadores	Importe de las obligaciones reconocidas tramitadas a través de pagos en firme	Importe de las obligaciones reconocidas tramitadas a través de ACF	Importe de las obligaciones reconocidas tramitadas a través de PJ	Importe de las obligaciones reconocidas tramitadas a través de pagos en el exterior	Importe de las obligaciones reconocidas tramitadas a través de agentes mediadores
AECSIC	2.978	68	11	0	0	500.954.693,10	4.396.173,94	373.978,56	0,00	0,00
CIEMAT	4.317	201	8	101	0	81.159.200,85	6.688.912,89	53.429,98	70.831,48	0,00
IAC	7.123	0	0	286	0	26.260.329,16	0,00	0,00	2.506.892,86	0,00
IEO	1.337	26	0	0	0	44.131.780,73	404.985,76	0,00	0,00	0,00
IGME	739	74	0	0	0	19.472.451,52	1.936.613,02	0,00	0,00	0,00
INIA	513	224	20	0	0	35.169.033,73	4.552.214,94	117.264,24	0,00	0,00
INTA	15.019	170	82	0	12	75.204.597,19	2.561.071,61	320.667,91	0,00	61.418.018,57
ISCIH	4.750	152	7	35	179	251.669.106,34	6.912.719,21	2.856.977,29	2.456.260,62	35.307.850,46
<b>Total</b>	<b>36.776</b>	<b>915</b>	<b>128</b>	<b>422</b>	<b>191</b>	<b>1.034.021.192,62</b>	<b>27.452.691,37</b>	<b>3.722.317,98</b>	<b>5.033.984,96</b>	<b>96.725.869,03</b>

Fuente: elaboración propia.

Gráficamente:



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en los gráficos anteriores, **el mayor número de expedientes y de importe de obligaciones tramitadas se realiza mediante pagos en firme, ascendiendo al 95,69% del número total de expedientes y al 88,61% del importe total de pagos.** Le siguen en número de expedientes los pagos tramitados a través de ACF con un 2,38% del total de expedientes. No obstante, si atendemos al importe, es el de los pagos tramitados a través de agentes mediadores el segundo más alto, representando un 8,29% del total de obligaciones (siendo tan sólo el 0,50% del número total de expedientes), ascendiendo a 96.725.869,03 euros. Por último, encontraríamos los pagos en el exterior con un total de 422 expedientes y un importe total de 5.033.984,96 euros y los PJ representando tan sólo el 0,3% tanto del número de expedientes tramitados como del importe.



A continuación, se muestran los distintos procedimientos de pago utilizados por el total de OPIS en términos relativos de número de expedientes y de importe:

Tabla 5 - Procedimientos de pago utilizados en porcentaje del número e importe										
Organismo	% del nº de expedientes tramitados a través de pagos en firme	% del nº de cuentas de ACF	% del nº de cuentas de PJ	% del nº expedientes tramitados a través de pagos en el exterior	% del nº expedientes tramitados a través de agentes mediadores	% del importe de pagos en firme	% del importe de ACF	% del importe de los PJ	% del importe de los pagos en el exterior	% del importe de las obligaciones tramitadas a través de agentes mediadores
AECOSIC	97,42%	2,22%	0,36%	0,00%	0,00%	99,06%	0,87%	0,07%	0,00%	0,00%
CIEMAT	93,30%	4,34%	0,17%	2,18%	0,00%	92,71%	7,15%	0,06%	0,08%	0,00%
IAC	96,14%	0,00%	0,00%	3,86%	0,00%	91,29%	0,00%	0,00%	8,71%	0,00%
IEO	98,09%	1,91%	0,00%	0,00%	0,00%	99,09%	0,91%	0,00%	0,00%	0,00%
IGME	90,90%	9,10%	0,00%	0,00%	0,00%	90,95%	9,05%	0,00%	0,00%	0,00%
INIA	67,77%	29,59%	2,64%	0,00%	0,00%	88,28%	11,43%	0,29%	0,00%	0,00%
INTA	98,27%	1,11%	0,54%	0,00%	0,08%	53,91%	1,84%	0,23%	0,00%	44,03%
ISCI	92,72%	2,97%	0,14%	0,68%	3,49%	84,11%	2,31%	0,95%	0,82%	11,80%

Fuente: elaboración propia.

La totalidad de los OPIS tramitan la mayor parte de sus obligaciones de pago a través de **pagos en firme**, tanto en número de expedientes como en importe, **superando en prácticamente la totalidad el 90% del número e importe**. No obstante, en el INIA se observa un 29,59% de expedientes tramitados mediante ACF, ascendiendo al 11,43% del importe total de obligaciones del organismo. Por otro lado, el INTA tramitando el 98,27% de expedientes mediante pagos en firme, realiza pagos a través de agentes mediadores representando el 44,03%<sup>5</sup> del importe total de obligaciones del organismo.

En el caso del IAC no se tramitan expedientes de ACF ni de PJ, y en el IEO e IGME no se han tramitado pagos a justificar durante el período de control. No obstante, el órgano de control del IEO tiene conocimiento de que se están tramitando como ACF gastos que se corresponden con PJ, como las inscripciones en cursos y parte de los pagos derivados de adquisiciones de bienes.

Por último, señalar que tan sólo el INTA y el ISCI tramitan obligaciones a través de agentes mediadores.

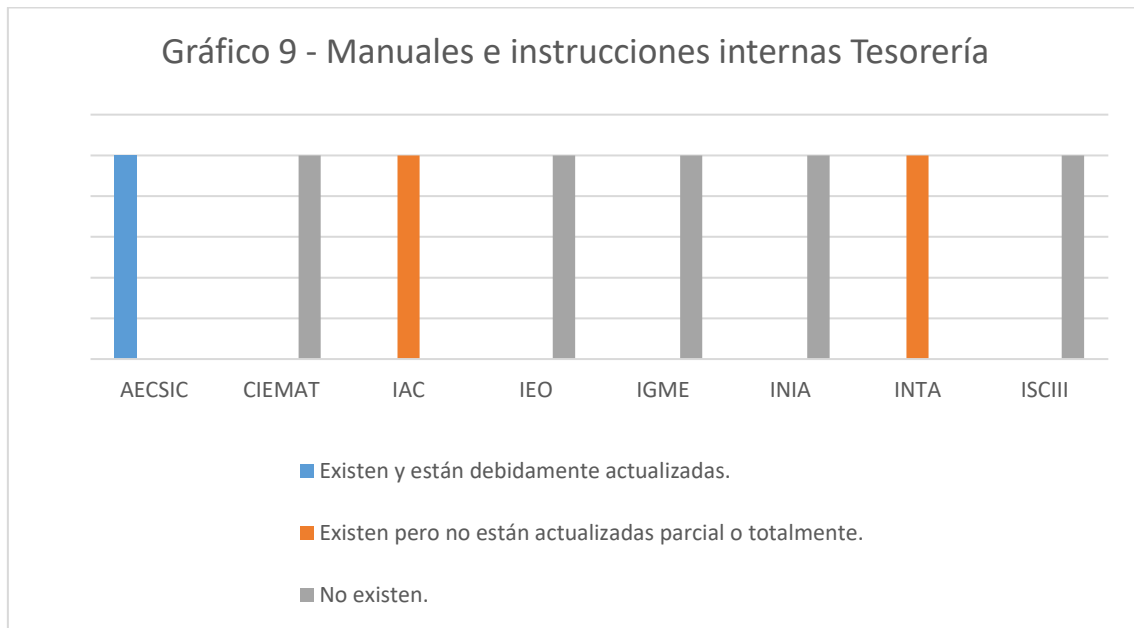
- c) Manuales e instrucciones internas sobre los procedimientos relativos a la gestión de tesorería

A continuación, se muestran los resultados obtenidos relativos a la comprobación de los manuales e instrucciones internas del área de tesorería:

<sup>5</sup> En el caso del INTA el importe tramitado a través de agentes mediadores se corresponde con los expedientes mensuales de nóminas, cuyo pago se realiza a través de una cuenta corriente restringida de nóminas.



Gráfico 9 - Manuales e instrucciones internas Tesorería



Fuente: elaboración propia.

Tan sólo la AECSIC **cuenta con manuales o instrucciones internas actualizadas** que recojan los procedimientos relativos al área de tesorería.

En el caso del IAC y del INTA **existen manuales o instrucciones internas, pero son incompletas y/o no están actualizadas**.

Y, por último, en el CIEMAT, IEO, IGME, INIA y en el ISCIII **no existen manuales específicos del área de tesorería**. No obstante, en el caso del INIA el órgano de control ha puesto de manifiesto que no existiendo manuales como tal, en las resoluciones de ACF y PJ, se describen los procedimientos de forma detallada por lo que se considera esa documentación suficiente.

La existencia de manuales y/o instrucciones internas que recojan los aspectos clave del procedimiento, genera un mayor aseguramiento del cumplimiento de las normas que rigen la gestión de tesorería y una gestión más eficiente de los recursos públicos.

#### d) Planificación de las necesidades de tesorería

Respecto de la planificación de las necesidades de tesorería, tan sólo el IAC **cuenta con procedimientos para estimar/planificar las necesidades de tesorería**, establecer objetivos globales de tesorería y el seguimiento de la ejecución.

En la AECSIC, el órgano de control ha puesto de manifiesto que el área de tesorería **no realiza, con carácter general, actividad de planificación, seguimiento y control**, con independencia de algunos controles de desviaciones de las cajas auxiliares, lo que constituye una debilidad de control interno. En el CIEMAT **no existe una política definida de planificación de tesorería**, sin perjuicio de la existencia de actuaciones genéricas como conciliaciones, arqueos, rendición de cuentas, estados de tesorería, etc. Siendo estas actuaciones a juicio del órgano de control suficientes para la planificación de sus fondos. En el caso del ISCIII **no existe una política definida de planificación de tesorería**, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa que regulan las



distintas salidas periódicas de tesorería. Y, en el caso del INIA el órgano de control ha puesto de manifiesto que su planificación consiste en un límite de gasto a atender por ACF en diferentes aplicaciones presupuestarias.

El IEO y el IGME **no realizan ningún tipo de planificación ni estudio** que le permita conocer las necesidades de tesorería ni el seguimiento de la ejecución.

Por último, en el INTA, **no se ha facilitado ningún tipo de documentación** ni información al respecto.

La realización de la planificación de tesorería permite definir las necesidades y objetivos a fin de asignar los recursos disponibles y poder analizar las desviaciones producidas.

e) Sistema de gestión de expedientes

En el CIEMAT, IAC, INIA y en el ISCIII el procedimiento establecido para la gestión de expedientes de tesorería **es adecuado**, incluyendo los aspectos fundamentales para la tramitación.

En la AECSIC y en el IEO, **se han detectado ciertas deficiencias no significativas y subsanables** en los procedimientos relativos a la gestión de expedientes de tesorería.

No obstante, el órgano de control del IEO ha puesto de manifiesto que, en determinados casos, se ha prescindido del expediente electrónico pasado a documentación “en papel” con la finalidad de incluirlos en un ejercicio distinto al que corresponde en función de la realización del gasto.

Por último, en el IGME y en el INTA **se han detectado deficiencias significativas** en los procedimientos relativos a la gestión de expedientes de tesorería. En ambos casos, el órgano de control ha puesto de manifiesto que no existe ningún formulario ni listado de aspectos clave a revisar en la tramitación de los expedientes de tesorería, lo que puede generar importantes deficiencias en la tramitación de los mismos.

f) Existencia de una aplicación o programa específico

En la totalidad de los OPIS **se utilizan aplicaciones o programas informáticos para la tramitación de los expedientes de tesorería, aunque no se trata de aplicaciones específicas**. Destaca en el caso del INTA las debilidades de control interno de la aplicación SAP puestas de manifiesto en la letra a) del presente apartado.

g) Registro contable de las operaciones de tesorería

En el caso de la AECSIC, IAC, IEO, INIA y del ISCIII se lleva a cabo un **adecuado registro contable**.

No obstante, hay que destacar que el órgano de control de la AECSIC, ha puesto de manifiesto que el organismo no utiliza el Sistema de Información Contable centralizado en la IGAE (SIC'3), tal y como exige la regla 13.2 de la Orden EHA/2045/2011 de 14 de julio, por la que se aprueba la instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado a las entidades cuyo presupuesto de gastos tenga carácter limitativo. La Entidad tiene formalizado un convenio de colaboración desde el año 2015 con la IGAE para integrar al organismo en la aplicación SOROLLA 2 y SIC OOAA.



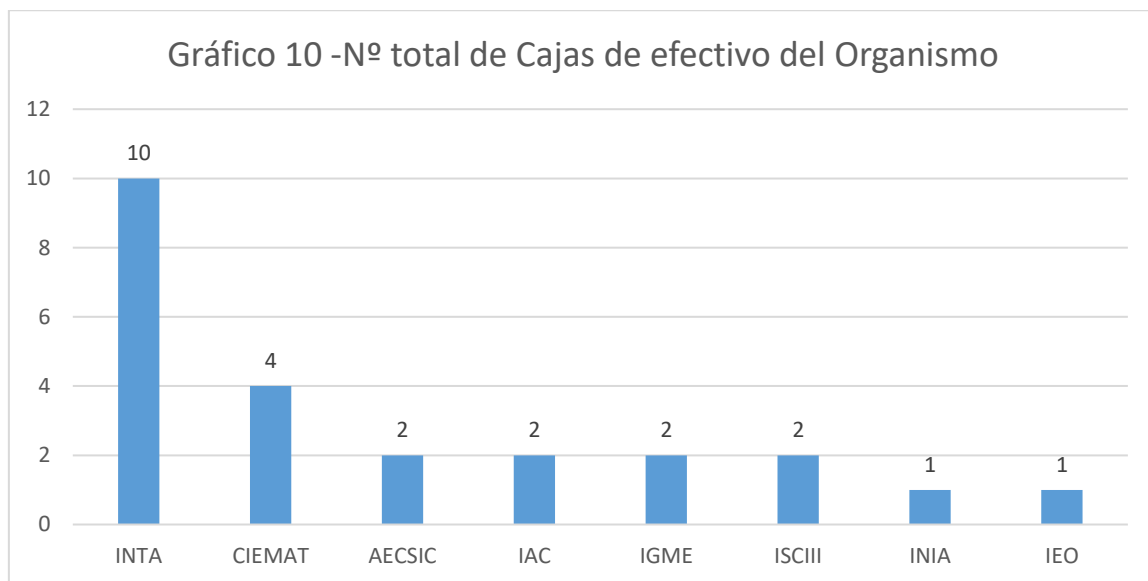
En el caso del IEO, el órgano de control ha puesto de manifiesto que las cajas del organismo funcionan con un mismo número de identificación fiscal, el correspondiente al organismo, y esto implica que, contablemente, SIC3 no refleja la distribución que la resolución establece, esto es, sólo consta a efectos contables la existencia de una caja pagadora, cuando la realidad es que además de la de servicios centrales, está operando una en cada uno de los 9 centros periféricos, 10 en total. Sí consta distribuido el anticipo por cajas pagadoras en la aplicación SOROLLA2. Este sistema dificulta el seguimiento y control tanto a nivel de control interno como a nivel de pista de auditoría, por lo que, a juicio de la intervención delegada, debe adecuarse a la operativa real.

En el CIEMAT existe una aplicación informática adecuada que permita un adecuado registro contable, sin embargo, **es mejorable a través de la automatización en ingresos**. El Organismo indica que se está trabajando en ellos a través de la APP SOROLLA.

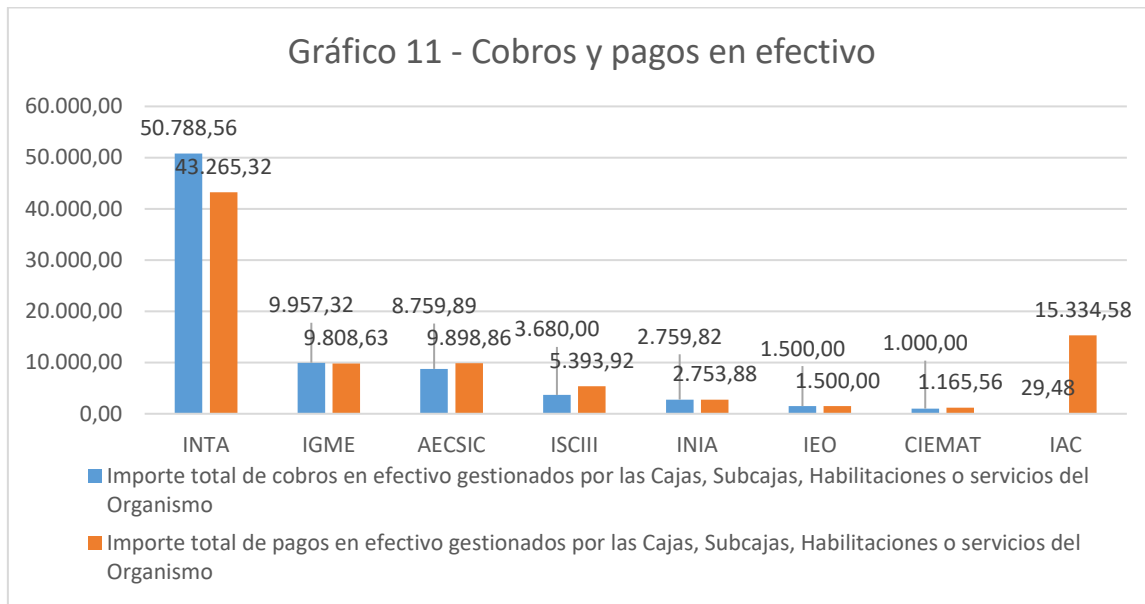
Por último, en el caso del IGME y del INTA, **existe un registro contable pero no recoge toda la información de forma actualizada**.

### 3.2.2 Efectivo: Cajas y subcajas

A continuación, se muestran el número de cajas de cada OPI, así como el volumen de cobros y pagos gestionados en efectivo durante el ejercicio 2019:



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar el INTA es el organismo con el mayor número de cajas en efectivo y es el organismo que mayor volumen de cobros y pagos en efectivo gestiona, ascendiendo sus cobros en efectivo a 50.788,56 euros y sus pagos en efectivo a 43.265,32 euros. Por debajo de los 10.000 euros encontraríamos al resto de OPIS, siendo el IGME el segundo OPI con mayor volumen de cobros con 9.957,32 euros, y el IAC el organismo con menor importe de cobros en efectivo con 29,48 euros. No obstante, si atendemos al volumen de pagos en efectivo, es el IAC el segundo OPI con mayor volumen con un importe de 15.334,58, siendo el CIEMAT el organismo con menor volumen de pagos en efectivo ascendiendo a 1.165,56 euros.

#### a) Cumplimiento de los requisitos legales de las Cajas pagadoras

En todos los OPIS, salvo en el IAC y en el IEO, las Cajas pagadoras o equivalentes **están debidamente constituidas y cumplen con todos los requerimientos legales para su mantenimiento**. En el caso del IAC, no le consta al órgano de control la autorización del Director del organismo para la apertura de sus dos cajas. En el IEO, no se acredita formalmente la fecha de constitución de la caja pagadora y en la documentación aportada hay discrepancias respecto de la designación de los responsables de la caja pagadora y los nombramientos.

Por otro lado, señalar que la existencia de la Caja pagadora de la Habilitación de Personal de la AECSIC no se encontraba prevista ni regulada en las Instrucciones de gestión económico-financiera vigentes en 2019, sin que indicara sus funciones, organización y régimen de nombramientos y control. La Instrucción Gestión 2020 ha incluido a esta Caja entre las Cajas pagadoras de la entidad, remitiéndose su régimen de control a lo previsto en el Decreto 680/1974.

A su vez, en la AECSIC, IEO, IGME y en el INIA **se ha detectado la inexistencia de responsable sustituto en todas las cajas de efectivo** y en el INTA en el 70% de sus cajas, lo que puede poner





en peligro en funcionamiento de las mismas en caso de ausencia, vacaciones o enfermedad de sus titulares.

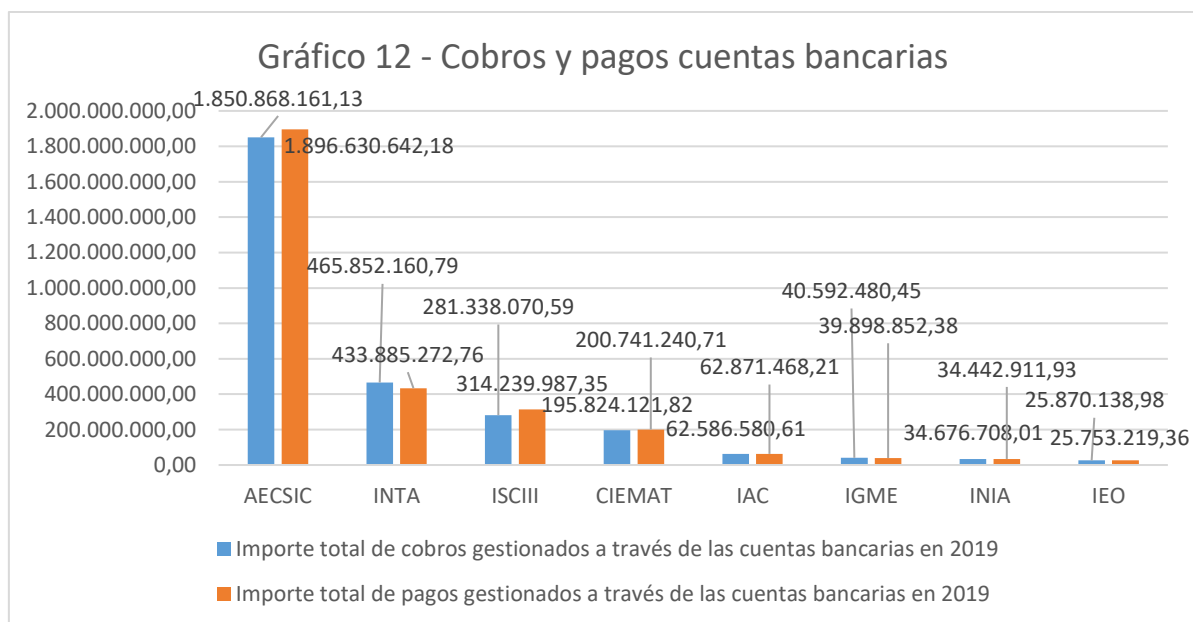
Por último, en el caso del INTA se ha detectado que la caja de la tesorería central del organismo no cuenta con la preceptiva autorización de mantenimiento de efectivo.

#### b) Arqueo de las cajas de efectivo

Una vez realizado el arqueo de caja por los órganos de control en las cajas de efectivo de los OPIS, se ha comprobado que en la totalidad de los OPIS la existencia en efectivo más la documentación justificativa de pagos realizados que se encontraban pendientes de registrar en el momento de efectuar el arqueo, **no superaban las cuantías máximas de existencias en efectivo autorizadas por el órgano gestor**. Con la excepción del IAC, donde se detectó un exceso del límite autorizado por un importe de 522,1 euros, representando el 10,44% del límite de la caja de efectivo.

### 3.2.3 Cuentas bancarias

A continuación, se muestran los datos relativos al total de cobros y pagos realizados a través de cuentas bancarias durante el año 2019:

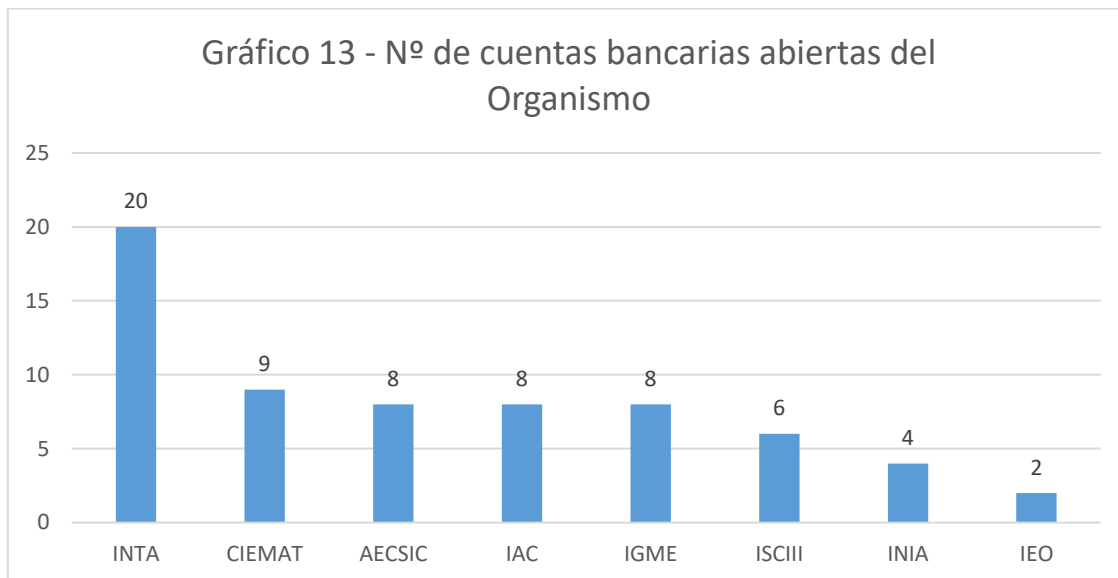


Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico, la AECSIC tiene el mayor volumen de cobros y pagos gestionados a través de cuentas bancarias superando los 1.800 millones de euros. Sin embargo, es oportuno precisar que parte de ese volumen se debe al importante movimiento de tesorería entre la cuenta del Banco de España y las cuentas restringidas de ingresos y nóminas. Muy por debajo encontramos al resto de OPIS, siendo el IEO el organismo con menor volumen de cobros y pagos a través de cuentas bancarias con un importe ligeramente superior a los 25 millones de euros.



A continuación, se muestra el número de cuentas bancarias abiertas en cada OPI:



Fuente: elaboración propia.

Se observa que, la AECSIC a pesar de tener el mayor volumen de cobros y pagos mediante cuentas bancarias, no es el organismo con mayor número de cuentas abiertas, superándole el INTA y el CIEMAT con 20 y 9 cuentas respectivamente, y teniendo el mismo número que el IAC y el IGME (8). Por su parte el organismo con menor número de cuentas abiertas es el IEO, siendo también el que menor volumen de cobros y pagos realiza.

a) Relación de cuentas bancarias proporcionada por el Gestor

En prácticamente la totalidad de los OPIS las cuentas bancarias **cumplen con los requerimientos legales para su creación, mantenimiento y, en su caso, extinción.**

En el caso del IEO y del IGME, **se han detectado deficiencias significativas** en el cumplimiento de los requerimientos legales para su creación, mantenimiento y, en su caso, extinción.

En el IEO, en el momento de la emisión del informe (septiembre del 2021), la prestación de los servicios bancarios se estaba realizando sin existir un contrato adjudicado de conformidad con el procedimiento legalmente establecido, y sin haberse aportado por el gestor, de existir, la formalización de uno nuevo al margen de dicho procedimiento, desconociéndose por tanto las condiciones en las que se está prestando el servicio. En 2019 se licitó el contrato de servicios de apertura de diez cuentas corrientes bancarias de situación de fondo fuera del Banco de España para un periodo de 3 años, que quedó desierto. Dado que la situación del mercado ha impedido la firma de un nuevo contrato, el órgano de control considera que debería haberse valorado la cancelación de las cuentas abiertas en la entidad financiera con apertura de nuevas cuentas con igual finalidad en el Banco de España.

En el IGME, se ha comprobado la existencia de diferencias en las firmas autorizadas en dos de las cuentas abiertas en el Banco de España para las que permanecían autorizadas personas que



ya no mantenían una relación laboral con el organismo; el régimen de disposición de fondos que certifica el organismo no coincide con el que figura en los respectivos contratos, mancomunada frente a solitaria, constituyendo un incumplimiento en el caso de la cuenta de *ACF-comisiones* que debería ser mancomunada de conformidad con la normativa de aplicación, etc.

b) Tarjetas de crédito o débito

**Tan sólo el IGME ha dispuesto durante el ejercicio 2019 de 11 tarjetas** prepago a nombre del Organismo y en las que figuraban como titulares de las mismas los Directores de las oficinas de proyectos, por un importe de 500 euros cada una, ascendiendo las recargas efectuadas a las tarjetas prepago durante el ejercicio 2019 a 3.823,20 euros, sin que ninguno de los Directores de oficina tuviera nombramiento como cajero para manejar efectivo y sin que estuviera previsto la existencia de subcajas en la Resolución del Director del IGME, de 28 de febrero de 2019, por la que se regulan los anticipos de caja fija y los pagos librados a justificar en el ejercicio económico 2019. La LGP y demás normativa de desarrollo no contemplan este tipo de tarjetas como medio de pago de la AGE y sus organismos autónomos, por lo que en tanto no se lleven a cabo modificaciones normativas, no existe normativa alguna que ampare su utilización. No obstante, dichas tarjetas han sido canceladas durante el año 2020.

c) Fiabilidad de los datos proporcionados por el Gestor

En la AECSIC, CIEMAT, IAC, IEO, INIA y en el ISCIII el órgano de control considera que **los datos proporcionados por el gestor son fiables e íntegros.**

En el IGME y en el INTA **se han detectado deficiencias subsanables en los datos proporcionados por el gestor.**

Asimismo, se procedió a circularizar a las entidades financieras en las que los OPIS tenían cuentas abiertas durante el 2019 y, seleccionando una muestra, en su caso, se comprobó fecha, importe y descripción, verificando su registro en libros y en extractos bancarios, así como los documentos justificativos, obteniendo los siguientes resultados.

En la AECSIC y en el CIEMAT se han detectado discrepancias en la fecha de operación. En el caso de la AECSIC, CIEMAT e INTA se han detectado discrepancias en el importe. En el CIEMAT, INTA y en el ISCIII se han detectado discrepancias en la descripción de la operación. Y, por último, en la AECSIC, INTA y en el ISCIII se han detectado operaciones sin una adecuada documentación justificativa.

No obstante, los órganos de control de la AECSIC y del CIEMAT han puesto de manifiesto que esas discrepancias están justificadas, y en su caso, fueron conciliadas.

Por otro lado, el órgano de control del IEO ha puesto de manifiesto que, respecto del volumen de actividad en las cuentas en el ejercicio 2019, no coinciden los importes de cobros y pagos con los que se hacen constar en el libro de entidades de crédito y en los estados de situación de tesorería, pero dado que las diferencias se compensan, los saldos muestran el mismo importe. A su vez, dicho órgano señala que no se concilian las diferencias.



d) Rentabilidad y costes de los fondos

Tan sólo en el IGME **se ha detectado la aplicación de cargos indebidos** sobre los saldos de las cuentas bancarias del Organismo. En algunas de sus cuentas se han venido cargando comisiones, que luego se retroceden, sin que se haya podido verificar que el efecto sea nulo a lo largo de toda la vigencia del contrato. Por otro lado, estas comisiones no son acordes con los expedientes de contratación y el Organismo no registra estos apuntes en las correspondientes cuentas de gastos e ingresos, cuando en muchas ocasiones el cargo de las comisiones se produce un año y se retroceden en el siguiente. No obstante, a finales del año 2020 se ha suscrito un nuevo contrato de servicios financieros, por lo que, según el órgano de control, las posibles deficiencias en el régimen de disposición de fondos, así como en los cargos por comisiones de servicios prestados habrían quedado subsanadas, sin perjuicio de las nuevas condiciones establecidas en la licitación.

e) Cuentas sin movimientos

Tan sólo en el IGME y en el INTA **se han detectado dos y cuatro cuentas sin movimientos**, respectivamente durante el período objeto de control. En el caso del INTA, la causa alegada por el órgano gestor es la escasa actividad, motivo por el cual todas las cuentas destinadas a la gestión de PJ, excepto una de ellas, han sido canceladas a lo largo del ejercicio 2020, pasando a gestionarse, en las unidades periféricas, en la misma cuenta corriente los ACF y PJ.

f) Gestión de los expedientes de nóminas

Se ha comprobado la **correcta tramitación de las cuentas justificativas de las nóminas**, así como su pago en la AECSIC, CIEMAT y en el IAC.

Por otro lado, se han detectado **deficiencias no significativas** en el envío de las cuentas justificativas de las nóminas, así como de su pago en el INTA y en el ISCIII.

En el **IGME** no existe constancia de que el habilitado en el servicio de nóminas elabore mensualmente la cuenta justificativa de los pagos efectuados con cargo a cada libramiento de retribuciones de personal en activo que recibe y la remita al órgano que reconoció la obligación dentro del mes siguiente a aquel en que se produjo el pago de las retribuciones, ni que las mismas hayan sido aprobadas por el órgano competente, lo que supone el incumplimiento del artículo 6 del Real Decreto 680/1974, de 28 de febrero, por el que se dispone el pago de haberes y retribuciones al personal en activo de la Administración del Estado y de los Organismos Autónomos a través de establecimientos bancarios o Cajas de Ahorro.

En el **IEO**, no hay constancia de la remisión de las cuentas justificativas de nóminas desde el Habilitado al órgano gestor según dispone la Resolución de 10 de octubre de 2018, de la IGAE.

El **INIA** no ha elaborado cuentas justificativas de nóminas durante el periodo objeto de control, este aspecto supone un incumplimiento de la Resolución de 10 de octubre de 2018, de la IGAE, no obstante, el organismo comunica que se propone comenzar a aplicar esta medida desde marzo de 2021, siguiendo la estructura que marca dicha Resolución.



Las Cuentas justificativas presentadas por el **INTA** no se ajustan a la última adaptación del modelo previsto en el anexo de la Resolución de 10 de octubre de 2018, de la IGAE, por la que se establece la estructura de la cuenta justificativa de los pagos efectuados con cargo a los libramientos de retribuciones de personal en activo y otros libramientos para el pago de las cuotas de la Seguridad Social de otros perceptores.

### 3.2.4 Procedimientos especiales de pago o procedimientos equivalentes<sup>6</sup>

#### a) Cumplimiento de los requisitos formales de las cajas pagadoras

Tan sólo en la AECSIC y en el ISCIII se **cumplen con los requisitos** marcados en la normativa de aplicación, tanto en la constitución, mantenimiento y, en su caso, extinción de las Cajas pagadoras.

Se han detectado **deficiencias no significativas** en el cumplimiento de los requisitos marcados en la normativa de aplicación de las Cajas pagadoras en el IEO, INIA e INTA.

Por otro lado, en el CIEMAT, se ha detectado que en un periodo breve de tiempo las resoluciones de ACF no se sometían al informe de la Intervención, este aspecto se detectó en la Auditoría de Cuentas y fue subsanado.

Y, por último, en el IGME las cuentas justificativas no habían sido rendidas al Tribunal de Cuentas. No obstante, procedieron a su rendición en el transcurso de los trabajos de control tan pronto como fueron advertidos por la Intervención. Por otro lado, se ha detectado que el saldo de la caja pagadora al cierre del ejercicio excede del importe máximo autorizado en la Resolución de la Dirección del Organismos en un importe de 16.021,08 euros.

#### b) Movimientos de la caja

Se ha comprobado la **correcta tramitación de los cobros, pagos y saldos** seleccionados por riesgo de la Caja de Efectivo en la AECSIC, IEO, IGME, INIA y en el ISCIII.

Se han detectado **deficiencias no significativas** en las operaciones de caja (cobros y pagos) verificadas en el INTA.

Por último, el órgano de control del CIEMAT ha puesto de manifiesto que durante el periodo objeto de análisis las cajas en efectivo relativas a los procedimientos especiales de pago no han tenido movimientos, por lo que la prueba realizada se limitó al arqueo, resultando de conformidad.

#### c) Deficiencias en la normativa que regula los procedimientos especiales de pago y los procedimientos equivalentes

Se ha procedido a analizar la normativa que regula los procedimientos especiales de pago y se han detectado aspectos en la normativa que generan las siguientes circunstancias:

---

<sup>6</sup> Este apartado no es aplicable al IAC, puesto que no tramita expedientes de procedimientos especiales de pago o procedimientos equivalentes.



- ✓ En la AECSIC se ha puesto de manifiesto la **dificultad de seguimiento de los PJ pendientes** de aprobar, así como de la situación de los DTO como consecuencia de la inexistencia de un detalle de la situación de los PJ y DTO que refleje, en ambos casos, los pagos realizados y su tesorería.
- ✓ En el caso del INTA se ha comprobado la existencia de **dificultades por parte de la Intervención para determinar si procede el inicio de las actuaciones correspondientes derivadas de infracciones administrativas o de responsabilidades contables o penales**, debido a la inexistencia de motivación en la aprobación de las cuentas por parte del gestor.

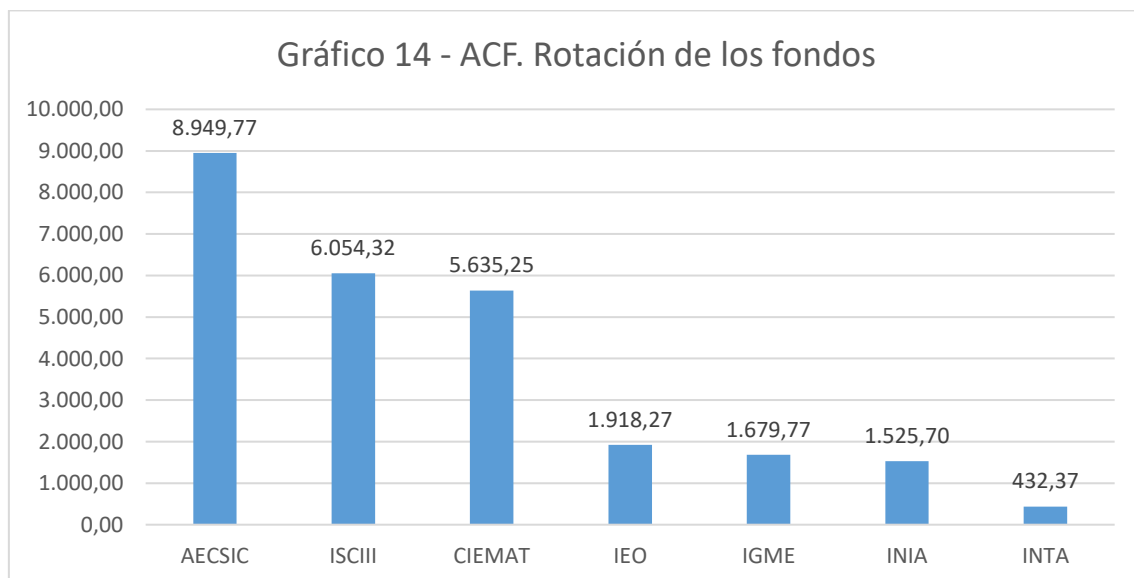
En el resto de organismos no se han puesto de manifiesto aspectos significativos por parte del órgano de control.

- d) Eficiencia de los procedimientos especiales de pago y de los procedimientos equivalentes

Una vez analizados los tiempos invertidos en las distintas fases de la tramitación de los expedientes, se ha comprobado que en la totalidad de los OPIS **se cumple con el objetivo fundamental de estos procedimientos especiales de pago, que es la atención inmediata de las obligaciones contraídas** por determinados gastos para los que han sido autorizados. No obstante, en el caso del INTA, se ha comprobado que **existen retrasos**, que no son significativos, en algunos de los trámites de la gestión de los ACF, PJ o procedimientos equivalentes.

Por otro lado, en el IEO se ha realizado una prueba específica que muestra que el tiempo que por término medio transcurre entre servicios realizados y pagos al tercero alcanza los 300 días, lo que induce a pensar que los fondos no se utilizan con agilidad.

Si analizamos la relación existente entre el promedio de días de reposición de los fondos y el importe medio de reposición, obtendremos el importe de reposición media por día, la llamada rotación de los fondos del ACF o del procedimiento equivalente:

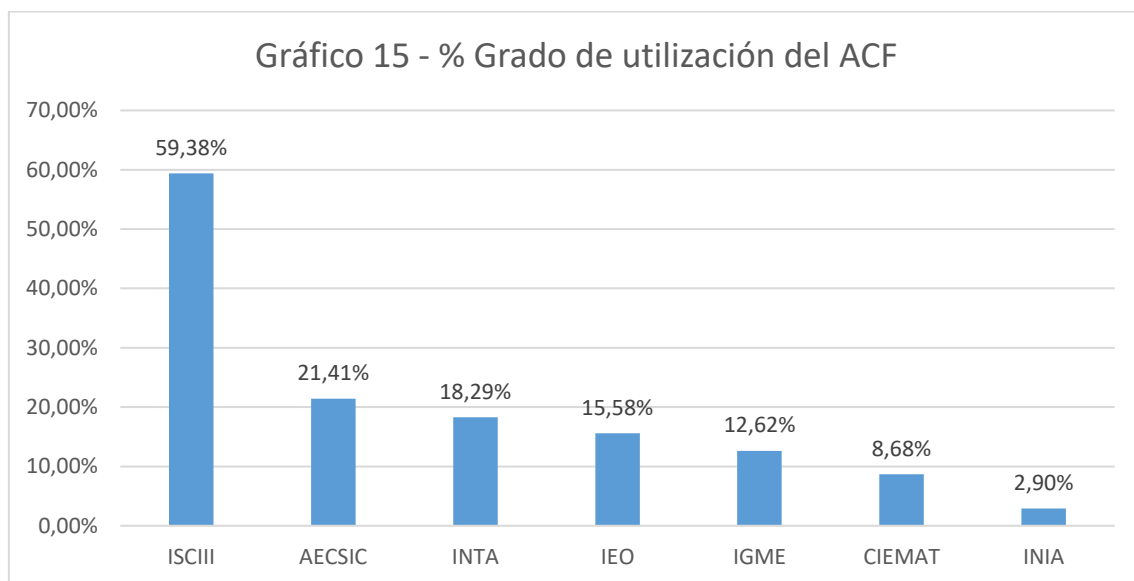




Fuente: elaboración propia.

El mayor importe de reposición media diaria se encuentra en la AECSIC con 8.949,77 euros diarios, seguido del ISCIII con 6.054,32 euros diarios, el CIEMAT con 5.635,25 euros, disminuyendo considerablemente en el caso del IEO con 1.918,27, del IGME con 1.679,77 e INIA con 1.525,7 euros diarios, siendo el INTA el organismo con menor importe de reposición media por día con tan sólo 432,37 euros.

A continuación, se muestra el porcentaje relativo al grado de utilización o frecuencia de reposición del ACF o del procedimiento equivalente en cada organismo, obtenida como el cociente entre el importe medio de reposición y el importe de la provisión inicial de fondos medio de todas las cajas del organismo:



Fuente: elaboración propia.

A los efectos de este control, se considera que existe **riesgo de ineficacia** si el grado de utilización es inferior al 25% ya que, una frecuencia muy elevada, acompañada de un grado de utilización bajo, pone de manifiesto que el anticipo establecido puede ser excesivo. Por otro lado, existiría **riesgo de insuficiencia** de fondos si el grado de utilización es superior al 70% puesto que una frecuencia elevada de reposición, acompañada de un grado de utilización muy alto del anticipo, puede suponer insuficiencia de fondos para las necesidades que cubre la caja.

Como se puede observar en el gráfico anterior, tan sólo el ISCIII tiene un grado de utilización superior al 25%, siendo por lo tanto el único que tendría un adecuado grado de utilización del ACF.

En el resto de los OPIS podría reducirse el número de cuentas justificativas presentadas, o el importe de la provisión de fondos.

En el caso del INIA (organismo con menor grado de utilización del ACF), el órgano de control ha puesto de manifiesto que sería recomendable minorar el importe anticipado para evitar riesgos de mala gestión, al no estar justificada la necesidad de disponer de un importe tan elevado



cuando no se hace uso de él, al tramitarse numerosas reposiciones. Teniendo en cuenta, además que la gestión temporal del ACF se realiza con gran diligencia.

Por último, en el INTA hay que resaltar que no todas las cajas tienen el mismo grado de utilización, y aunque la media del organismo es de 18,29%, existen cajas que superan el 70% de grado de utilización, estando en riesgo de insuficiencia de fondos.

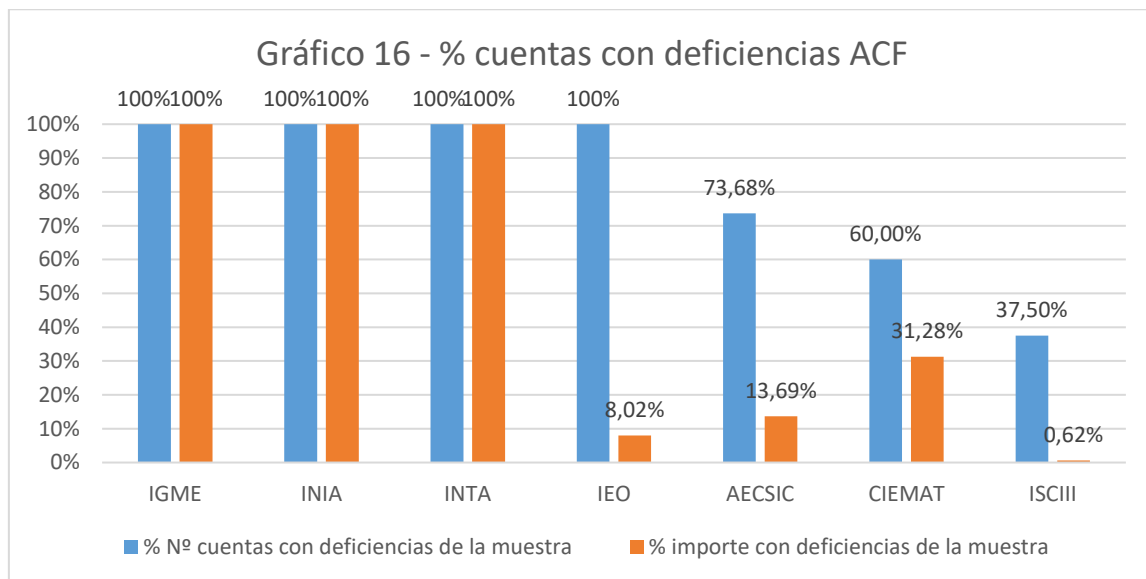
e) Calidad de las cuentas justificativas

Tan sólo en el ISCIII se ha comprobado que las cuentas justificativas presentadas por el gestor **cumplen con la normativa aplicable y no se han detectado deficiencias significativas** en la documentación justificativa que las acompaña.

En el INTA e INIA **se han detectado deficiencias subsanables** en las cuentas justificativas verificadas.

Y por último en la AECSIC, CIEMAT, IEO e IGME se ha comprobado que las cuentas justificativas presentadas por el gestor **no cumplen con la normativa aplicable y se han detectado deficiencias significativas en la documentación justificativa que las acompaña**.

A continuación, se muestra el porcentaje de cuentas verificadas en las que se han detectado deficiencias:



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en todas las cuentas verificadas del IGME, INIA, INTA e IEO se han detectado deficiencias, afectando al importe total de las cuentas en todos los casos salvo en el IEO, donde tan sólo afecta al 8,02% del importe revisado. Por otro lado, en la AECSIC se han detectado deficiencias en el 73,68% de las cuentas afectando esas deficiencias al 13,69% del importe total verificado; en el CIEMAT se han detectado en el 60% de las cuentas afectando al 31,28% del importe verificado y, por último, en el ISCIII se han detectado en el 37,5% de las cuentas afectando tan sólo al 0,62% del importe verificado.

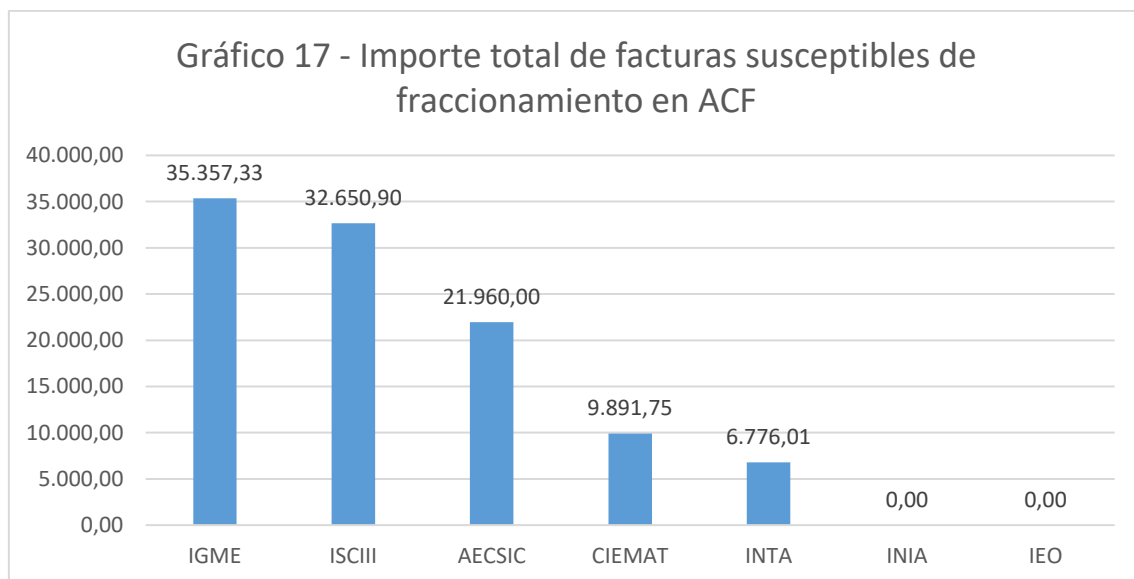




Como ejemplos de estas deficiencias encontradas podemos destacar las siguientes: en las comisiones de servicios, la superación del plazo de 10 días para la presentación de la documentación exigida por parte del comisionado, ausencia de la memoria justificativa del gasto, de la autorización del gasto ni el certificado de conformidad; incorrectas imputaciones presupuestarias del gasto; justificantes no originales sin compulsar; justificantes de ejercicios anteriores en las cuentas justificativas, sin que se adjunte el certificado de anulación de remanentes de crédito, de conformidad con el artículo 34.3 de la LGP ni se haya consignado como fecha de gasto la del ejercicio anterior, y sin que se incluyan en cuentas separadas los justificantes correspondientes a cada ejercicio, lo que supone el incumplimiento de la Orden HAP/336/2014, de 4 de marzo, etc.

Por otro lado, se han analizado los posibles **casos de fraccionamiento**, para ello se han comprobado los gastos con conceptos similares y fechas cercanas abonados a través del sistema de ACF con objeto de eludir el límite 5.000 euros establecido en el artículo 2 del RD 725/1989<sup>7</sup> y de esta forma fraccionar gasto, y se ha comprobado si se trata de necesidades permanentes, previsibles y que permanecen en el tiempo, prestadas año tras año por el mismo proveedor. En la AECSIC, el órgano de control ha analizado los riesgos de fraccionamiento de gastos que permitan eludir los límites del artículo 118.1 de la LCSP.

A continuación, se muestran los resultados relativos a los posibles casos de fraccionamiento en los justificantes de las cuentas de ACF o de procedimientos equivalentes:



Fuente: elaboración propia.

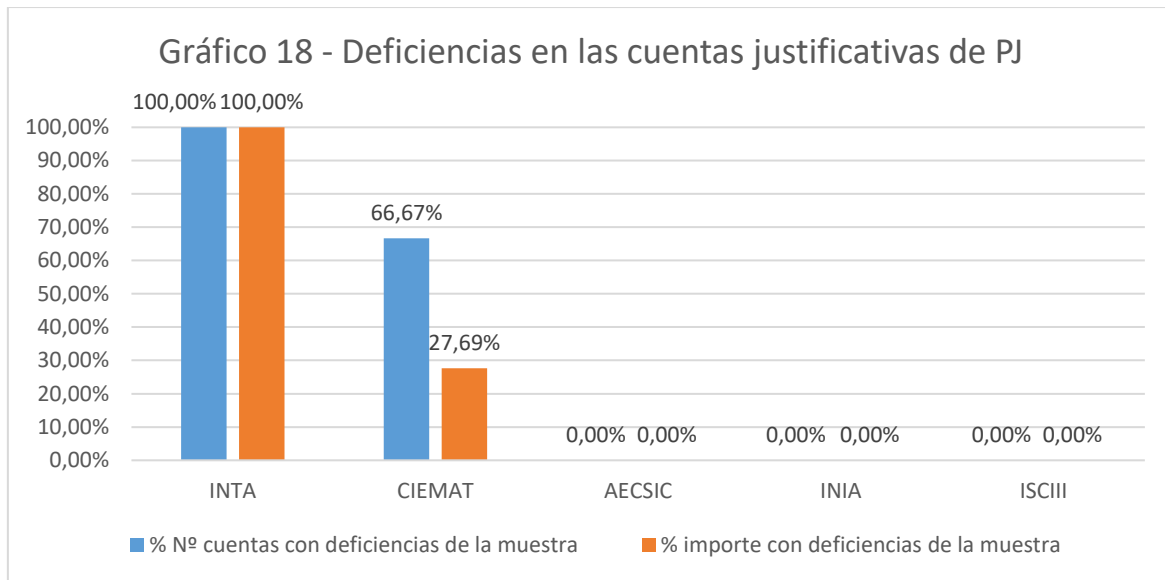
Tan sólo en el INIA y en el IEO no se han detectado posibles casos de fraccionamiento en las cuentas justificativas de ACF, siendo el órgano de control del IGME el que ha detectado el

<sup>7</sup> En el caso de la AECSIC, a la que no le resulta de aplicación el RD 725/1989, el límite para los pagos individuales es de 50.000€ (IVA excluido) para gastos que se sufraguen con cargo al subprograma P y de 15.000€ (IVA excluido) para gastos que se sufraguen con cargo al subprograma F.



importe más elevado con 35.357,33 euros. En el ISCIII se han detectado casos de fraccionamiento por importe de 32.650,9 euros, en la AECSIC por importe de 21.960 euros, en el CIEMAT por importe de 9.891,75 euros y, por último, en el INTA por importe de 6.776,01 euros.

A continuación, se muestran las **deficiencias detectadas en términos relativos sobre el número de cuentas y en el importe revisado de los PJ:**



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico anterior, en el INTA se han detectado deficiencias en todas las cuentas de PJ afectando al 100% del importe revisado por el órgano de control. Por su parte, en el CIEMAT se han detectado deficiencias en el 66,67% de las cuentas afectando al 27,69% del importe revisado.

En el INTA las cuentas no cumplen con el modelo establecido en la Resolución de la IGAE de 23 de diciembre de 1987, y la Instrucción 53/2011, de 25 de febrero, del DIRINTA, sobre expedición de órdenes de PJ, aunque obsoleta, tampoco establece ningún modelo. A su vez, se ha detectado el incumplimiento del plazo de 3 meses desde el pago hasta la remisión de los justificantes sin haber solicitado prórroga y, por último, se ha verificado que no en todas las cuentas se incluye el certificado de conformidad y que en uno de los expedientes de la muestra la conformidad es posterior al pago.

En el CIEMAT el órgano de control ha puesto de manifiesto que en ninguno de los expedientes seleccionados se incluye algún tipo de certificado que acredite que la Caja pagadora no tiene ninguna cuenta justificativa pendiente de envío; se han detectado facturas con fecha anterior al libramiento y, por último, no en todas las cuentas se incluye el certificado de conformidad.

Por otro lado, señalar que en el ISCIII dos de las cuentas de PJ examinadas correspondían a dos contratos de emergencia y en ambos expedientes el órgano de control ha puesto de manifiesto que carecían de datos para juzgar el carácter de emergencia de la totalidad de las actuaciones.



Por último, señalar que el IGME y el IEO<sup>8</sup> no utiliza este procedimiento especial de pago durante el ámbito temporal del control, y en el resto de OPIS no se han detectado deficiencias en las cuentas justificativas de los PJ.

f) Libros y registros contables

Se ha comprobado la **adecuación de los libros y registros contables** de los procedimientos especiales de pago y procedimientos equivalentes a la normativa de aplicación en el caso de CIEMAT, IGME, INIA y en el ISCIII.

En el caso del IEO e INTA **se han detectado deficiencias no significativas y subsanables** en los libros y registros contables de los procedimientos especiales de pago y los procedimientos equivalentes.

Y, por último, en la AECSIC el órgano de control ha puesto de manifiesto que los Cajeros pagadores de los servicios centrales de la AECSIC han mantenido los registros contables exigidos por la normativa, con excepción del Registro de Libramientos que recogen diariamente los fondos recibidos y la situación de los fondos pendientes de justificar.

g) Arqueo de caja de los Estados de Situación de Tesorería

Se ha procedido a realizar la verificación del arqueo de caja del EST del último trimestre del 2019 y se ha comprobado que el gestor cumple con la normativa aplicable relativa a la realización del último EST, y **no se han detectado irregularidades en el arqueo de caja, diferencias en los saldos, ni la superación del límite autorizado**, en el caso de la AECISC, CIEMAT, IAC, IEO, INIA y en el ISCIII.

En el IGME se han detectado **deficiencias no significativas y subsanables** en el cumplimiento de la normativa aplicable relativa a la realización del último EST.

Y, por último, en el INTA **se han detectado diferencias** entre el importe de los saldos reflejados en los EST con respecto a los del balance de situación de las Cuentas Anuales.

### 3.3 Principales conclusiones del control horizontal de contratación

#### 3.3.1 Sistema interno de contratación

a) Estructura organizativa

En todos los OPIS **la estructura organizativa es significativamente razonable** en relación con las competencias y funciones asignadas.

b) Programación de la actividad contractual

La programación de la actividad de contratación pública viene recogida en el artículo 28.4 de la LCSP como una de las herramientas para asegurar y mejorar la eficiencia en la contratación. Para

---

<sup>8</sup> No obstante, el órgano de control del IEO tiene conocimiento de que se están tramitando como ACF gastos que se corresponden con PJ, como las inscripciones en cursos y parte de los pagos derivados de adquisiciones de bienes.



ello es recomendable la existencia de unas instrucciones de elaboración, así como su inclusión en la estrategia global del órgano controlado para ayudar a evaluar que los contratos incluidos son los necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales (art. 28.1 LCSP).

**En ningún OPI los OC realizan una programación de su contratación, suponiendo el incumplimiento del artículo 28.4 de la LCSP.**

No obstante, en el caso de la AECSIC, anualmente con las convocatorias de Infraestructuras y equipamiento financiadas por FEDER, con las convocatorias del PAI (Programa de apoyo a la infraestructura), con las convocatorias del FAS (Fondo de apoyo a los Servicios científico Técnicos) y los contratos anuales de servicios inherentes a la actividad de los inmuebles de los Institutos y Centros (limpiezas, vigilancia, servicios auxiliares, servicios informáticos, mantenimiento, etc.), se cubre la mayor parte de las licitaciones precisas, y constituyen la planificación de la contratación anual, a esto habría que añadir los contratos que sean precisos llevar a cabo en la ejecución de los proyectos de investigación, siendo éstos, a juicio del órgano de control, difíciles de planificar.

c) Manuales, instrucciones y procedimientos internos para los procedimientos abiertos

La existencia de manuales y/o instrucciones internas que recogen los aspectos clave como criterios de uso de los distintos sistemas de procedimiento abierto, entre otras cuestiones, generaría la gestión homogénea dentro de las estructuras descentralizadas y permitiría, en general, un mayor aseguramiento del cumplimiento de las normas que rigen los procedimientos abiertos y una gestión más eficiente de los recursos públicos. Asimismo, sería recomendable que existieran determinados documentos para ayudar a la gestión de los procedimientos abiertos (como, por ejemplo, la política de constitución de Mesa o los pliegos tipo informados por el Servicio Jurídico o la cláusula para evitar la cesión ilegal de trabajadores, en el caso de contratos de servicios) y que formaran parte o estuviesen incluidos en los manuales y/o instrucciones internas.

Tan sólo la AECSIC, IAC y el ISCIII **cuentan con manuales, instrucciones y/o procedimientos internos de contratación actualizados a la LCSP**, accesibles a las unidades tramitadoras y con referencia expresa a los procedimientos simplificados (PAS/PASS). En el caso del CIEMAT los manuales no están actualizados, la última actualización es de mayo de 2017, por tanto, no están adaptados a la LCSP. Y, por último, ni en el IGME ni en el INIA existen manuales en materia de contratación.

Por otro lado, el **pliego tipo informado por el Servicio Jurídico está incluido en los manuales, instrucciones y/o procedimientos internos de contratación** en el caso de la AECSIC y IAC.

Y, por último, sólo en los manuales e instrucciones internas del IAC y el ISCIII **se incluye la política de constitución de Mesa de contratación**. Señalar en este punto que, tras dictarse la Orden CNU/1300/2019, de 19 de diciembre, y con efectos desde el 8 de enero de 2020, la Mesa Única de Contratación del Ministerio de Ciencia e Innovación fue designada como mesa propia del IGME, IEO e INIA, realizando a partir de ese momento la función de asistencia a los órganos de contratación de los citados OPIS para el caso de los PA y PAS.



#### d) Contratación electrónica

La contratación electrónica proporciona una importante mejora de la transparencia y accesibilidad a las licitaciones públicas, de la concurrencia y, de esta forma, de la eficiencia y el ahorro de costes.

**El perfil de contratante se encuentra en la PCSP y funciona eficazmente**, es decir, ningún trámite ni proceso de contratación se realiza fuera del perfil alojado en la PCSP y éste se encuentra adecuadamente actualizado en el caso de la AECSIC, IAC, IEO e INIA. Por otro lado, **no funciona eficazmente** en el CIEMAT, ISCIII e IGME. En el caso del CIEMAT, el órgano de control ha puesto de manifiesto que la publicidad en la PCSP de la contratación realizada en el organismo se lleva a cabo a través del órgano de contratación de la Presidencia, siendo el que realiza la actividad de contratación la Dirección General por delegación, por lo que se deben publicar los datos de contratación en el espacio reservado a este último. Por su parte, el órgano de control del ISCIII ha puesto de manifiesto que todavía hay algún trámite o proceso de contratación que se realiza fuera del perfil alojado en la PCSP y éste no se encuentra adecuadamente actualizado. Y, por último, en el IGME el perfil del contratante en su página web ofrece información sobre los procedimientos antiguos de contratación y se encuentra enlazado al de la PCSP, si bien no ofrece información alguna del órgano de contratación.

Se ha comprobado que **existen procedimientos de contratación electrónica y se utilizan eficazmente**, así como la adecuación del grado de implantación electrónica en todos los OPIS salvo en el IGME.

En el caso del **IGME**, el órgano de control ha puesto de manifiesto que el organismo no ha logrado una implantación total del expediente electrónico, tramitándose a través de expedientes mixtos. Aun cuando la licitación se realiza a través de la PCSP, solo en un 37,5% se efectúa de manera electrónica, cursándose notificaciones al margen de la PCSP. Tampoco la gestión económico-presupuestaria se sustenta íntegramente a través de SOROLLA-2 mediante un procedimiento electrónico. Por otro lado, aunque todas sus licitaciones se encuentran publicadas en la PCSP, no existe un procedimiento que permita garantizar que el envío de publicidad a la PCSP se ha producido y que se ajusta a lo establecido en el artículo 63.3 de la LCSP, habiéndose detectado imprecisiones e insuficiencias en la información que se encuentra publicada, lo que supone el incumplimiento del citado artículo.

#### e) Procedimientos de envío y validación de información a la PCSP

La LCSP establece una serie de documentos y datos que deben enviarse a la PCSP: plan de contratación (art. 28.4), anuncio de información previa (art. 134), anuncio de licitación (art. 156) e información sobre el contrato (art. 63.3). Para asegurar que la información alojada en la PCSP es correcta, fiable, completa y oportuna sería recomendable la existencia de unos procedimientos que indiquen tanto qué, quién, cuándo y cómo se envía esta información, así como la validación de que la información enviada no incluye errores o deficiencias.



En ningún OPI, salvo en el ISCIII existen procedimientos internos para enviar y verificar el envío de la información requerida por la LCSP a la PCSP, siendo el procedimiento aplicado para el envío, revisión y validación de la información a la PCSP el que la misma efectúa.

En el caso del ISCIII, el órgano de control ha puesto de manifiesto que a pesar de que el OC tiene procedimientos de envío de información a la PCSP, no se aplican siempre de forma sistemática por lo que no se pueden considerar robustos y, los datos que aparecen en la PCSP no siempre se pueden considerar significativamente fiables, íntegros y completos.

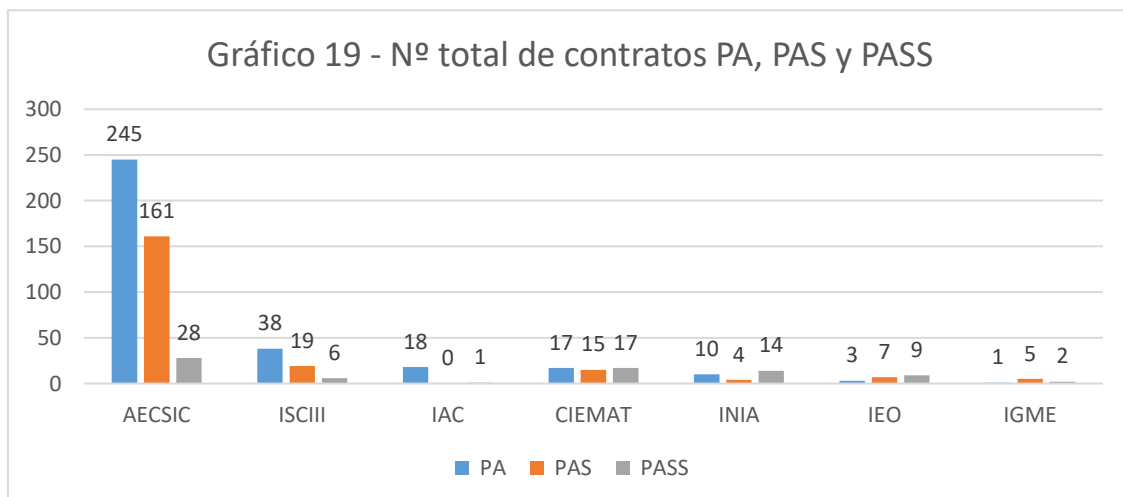
### 3.3.2 Información estadística

A continuación, se muestra el número e importe de contratos adjudicados por PA, PAS y PASS:

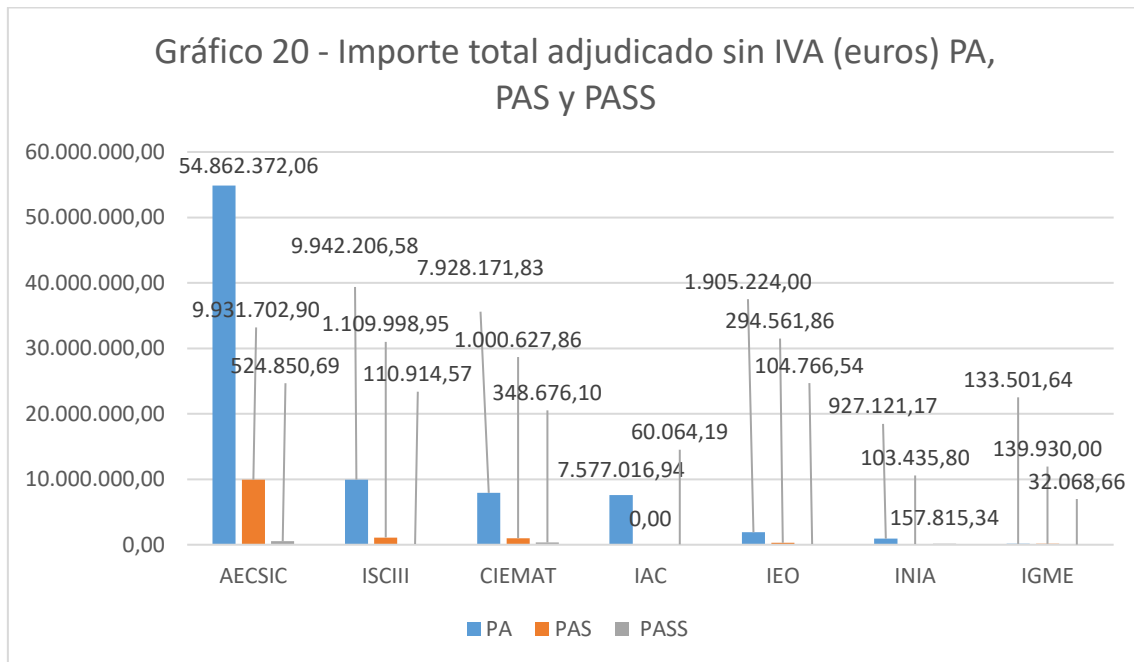
Organismo	PA Nº contratos	PA Importe adjudicación sin IVA (euros)	PAS Nº contratos	PAS Importe adjudicación sin IVA (euros)	PASS Nº contratos	PASS Importe adjudicación sin IVA (euros)
AECSIC	245	54.862.372,06	161	9.931.702,90	28	524.850,69
CIEMAT	17	7.928.171,83	15	1.000.627,86	17	348.676,10
IAC	18	7.577.016,94	0	0,00	1	60.064,19
IEO	3	1.905.224,00	7	294.561,86	9	104.766,54
IGME	1	133.501,64	5	139.930,00	2	32.068,66
INIA	10	927.121,17	4	103.435,80	14	157.815,34
ISCIII	38	9.942.206,58	19	1.109.998,95	6	110.914,57
<b>Total general</b>	<b>332</b>	<b>83.275.614,22</b>	<b>211</b>	<b>12.580.257,37</b>	<b>77</b>	<b>1.339.156,09</b>

Fuente: elaboración propia.

Gráficamente:



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, la AECSIC es el OPI con mayor volumen de contratación realizada mediante procedimientos abiertos, tanto en número como en importe en términos absolutos, seguido muy de lejos por el resto de OPIS, siendo el IGME el organismo con el menor volumen de contratos tramitados mediante procedimientos abiertos.

#### a) Fiabilidad de los datos

En la totalidad de los OPIS salvo en el IGME **los datos proporcionados por el órgano controlado son significativamente fiables, íntegros y completos.**

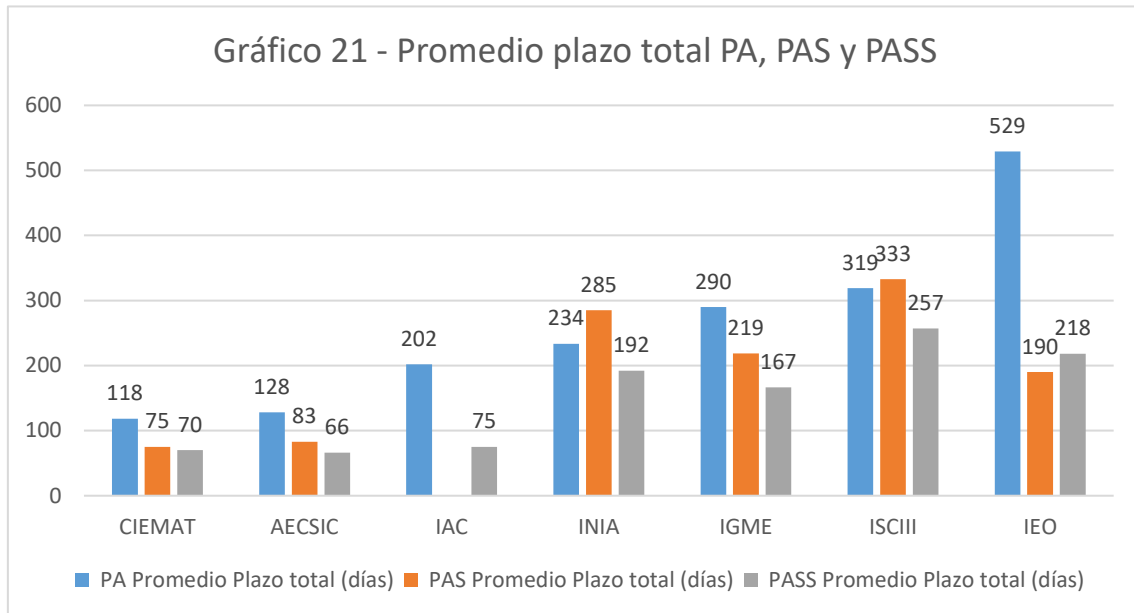
No obstante, el ISCIII no facilitó en un primer momento un universo completo de los contratos adjudicados por el Organismo por procedimiento abierto en el periodo de estudio, siendo necesaria una segunda petición, lo que supone un indicio de un sistema de control interno débil.

En el caso del **IGME**, los datos proporcionados por el Organismo en cuanto al número de expedientes adjudicados por procedimiento abierto coinciden con los datos que figuran en la PCSP, si bien no ha sido posible contrastarla con la que figura en la aplicación informática SOROLLA-2, dado que en ésta última no se encuentran íntegramente catalogados en base al procedimiento de adjudicación utilizado. Respecto del volumen global de contratación tampoco puede contrastarse con la información que figura en la PCSP, al haberse detectado la ausencia de publicación de varios contratos menores. Por otro lado, se han detectado discrepancias entre los datos publicados en la PCSP y los del expediente de contratación (fechas de formalización, tipos contractuales, etc.).



b) Plazos<sup>9</sup>

A continuación, se muestran el **plazo promedio total de tramitación de los PA, PAS y PASS** para cada OPI:



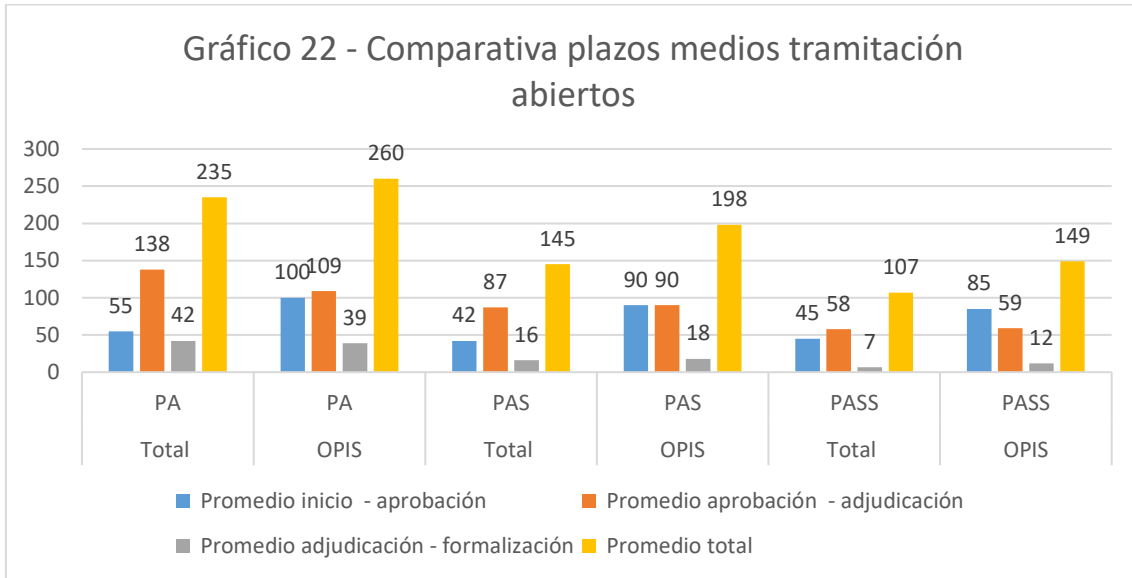
Fuente: elaboración propia.

En términos generales se observa que los plazos de tramitación de los expedientes de contratación disminuyen a medida que se simplifican los requisitos, con plazos menores para los PASS, salvo en el caso del INIA y del ISCIII cuyo procedimiento de contratación más extenso es el PAS. Por otro lado, en el IEO se observa que el promedio del PASS supera al PAS.

A continuación, se muestra la **comparativa entre los plazos medios de tramitación** de las distintas fases de los procedimientos abiertos en los OPIS con respecto al resto de organismos sometidos a CFP que realizaron la actuación horizontal de contratación:

<sup>9</sup>En el caso de los plazos del IEO hay que señalar que son aproximados ya que no en todos los casos se ha dispuesto de información sobre la fecha de acuerdo de inicio.

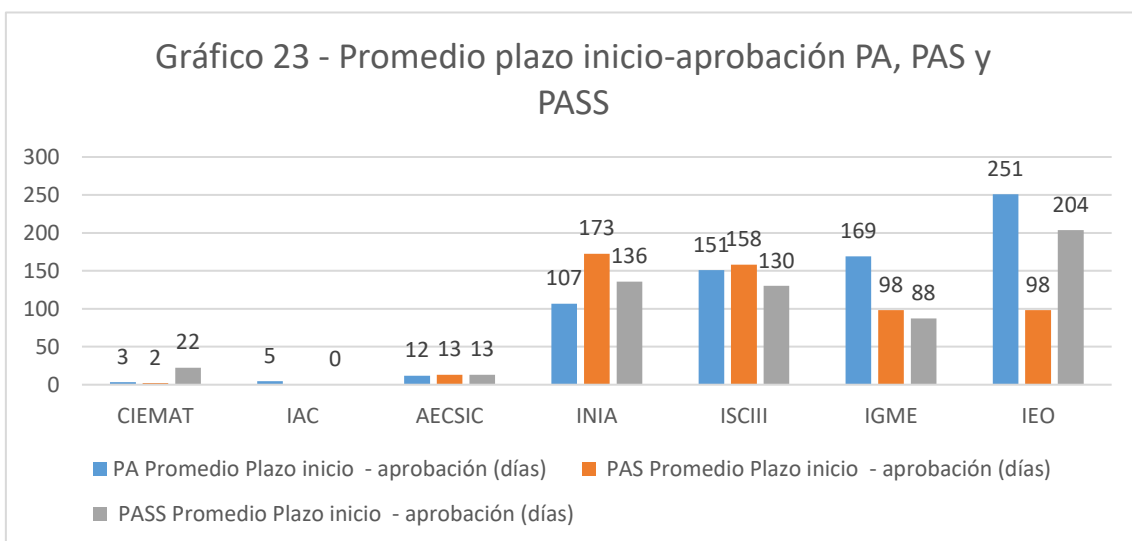




Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar el plazo promedio total de tramitación de los PA, PAS y PASS es mayor en los OPIS que en el resto de organismos, siendo más llamativa la diferencia en los procedimientos simplificados, existiendo una diferencia de 53 días de media en los PAS y 42 días en el caso de los PASS. En el caso de los PA, se observa que existen plazos medios inferiores en las fases de aprobación - adjudicación y en la adjudicación - formalización en los OPIS que en el resto de los organismos. No obstante, para los PAS y PASS existen mayores plazos en todas las fases en los OPIS en relación al resto de organismos.

A continuación, se muestran los **días que transcurren de media entre el inicio del expediente de contratación hasta que es aprobado:**

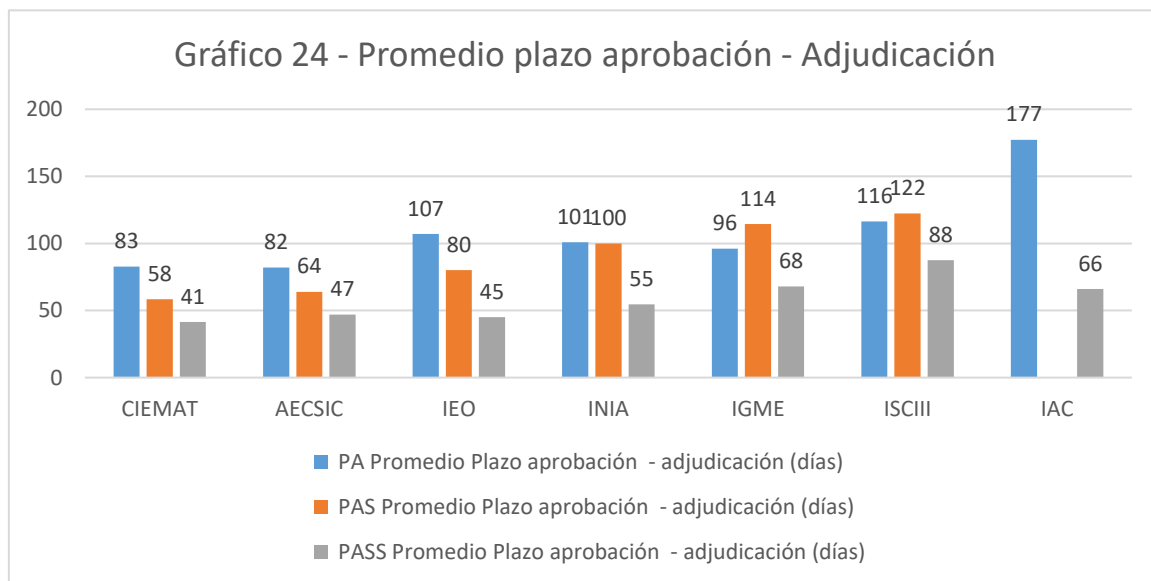


Fuente: elaboración propia.



Como se puede observar, en aquellos organismos en los que existían los plazos de tramitación total más reducidos, tienen también plazos promedio cortos desde que se inicia el expediente de contratación hasta que es aprobado. Por otro lado, se observan dilatados plazos entre estas fases en el INIA, ISCIII, IGME y en el IEO, en el PA, PAS y PASS, destacando el elevado plazo en el IEO del PASS con 204 días, así como el mayor plazo en el INIA y en el ISCIII en el PAS con respecto al PA. Este plazo depende exclusivamente de la tramitación interna del expediente y no a plazos legalmente exigidos.

A continuación, se muestran los **días transcurridos desde la aprobación del expediente hasta la adjudicación del contrato**:

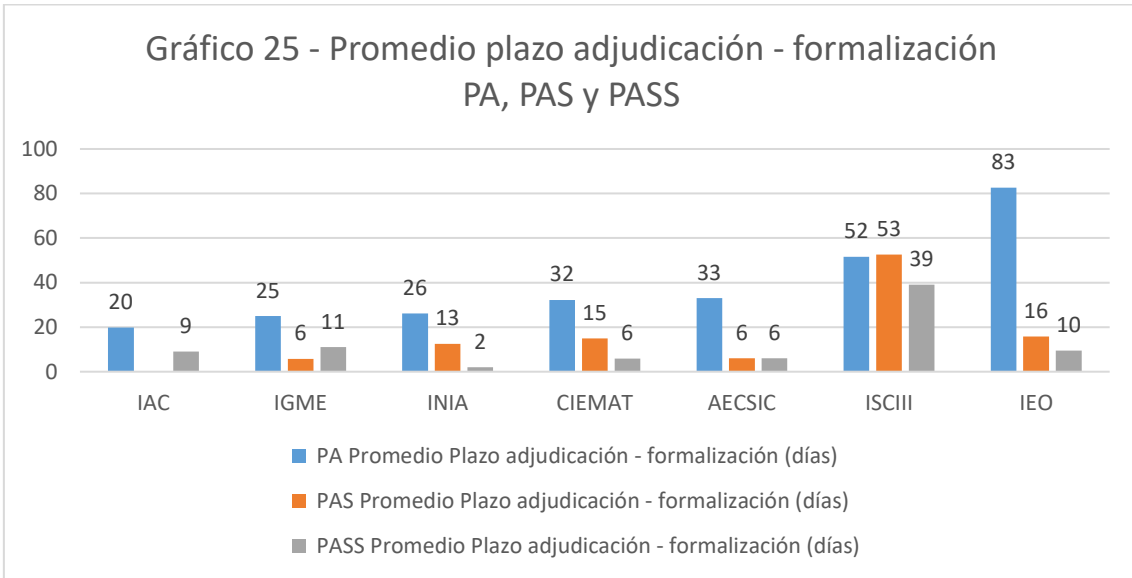


Fuente: elaboración propia.

En el caso del CIEMAT, AECSIC, IEO e IAC existe una reducción de plazos a medida que se simplifica el procedimiento abierto, observándose un plazo prácticamente igual o superior de tramitación del PAS con respecto al PA en el INIA, IGME y el ISCIII, con 100, 114 y 122 días de plazo entre la aprobación y la adjudicación del PAS respectivamente.

La exposición de motivos de la LCSP indica que la creación del procedimiento abierto simplificado nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato **estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación**. Aunque el plazo analizado entre la aprobación del expediente y la adjudicación del contrato no coincide exactamente con el plazo entre licitación y adjudicación que se indica en el preámbulo de la LCSP, se pone de manifiesto que, en términos generales no se está cumpliendo con el objetivo de que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación.

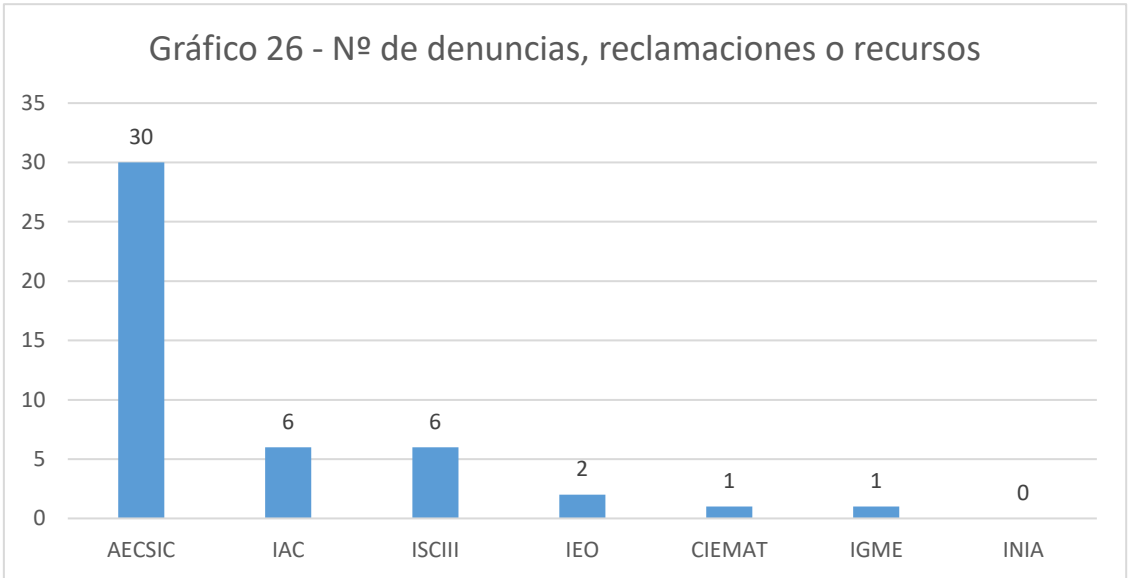
Por último, se muestran los **días transcurridos desde la adjudicación hasta la formalización**:



Fuente: elaboración propia.

En este caso, se observa una reducción de plazos a medida que se simplifica el procedimiento abierto en el IAC, INIA, CIEMAT e IEO. Por otro lado, se observa en el IGME un mayor plazo promedio entre la adjudicación y la formalización en el PASS con respecto al PAS. En la AECSIC transcurren los mismos días de media entre el PAS y el PASS y, por último, en el ISCIII se observa un mayor plazo promedio entre la adjudicación y la formación en el PAS con respecto al PA.

A continuación, se muestra el **número de denuncias, reclamaciones o recursos** recibidos por los OC en relación con los procedimientos abiertos (PA, PAS y PASS) en cada OPI:



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico anterior, es la AECSIC el organismo que tiene el mayor número de denuncias, reclamaciones o recursos, relativos en su mayoría a la fase de



adjudicación. Muy por debajo se encuentran el resto de organismos, destacando el INIA que no recibe ninguna denuncia, reclamación o recurso.

Si analizamos el impacto de estos recursos con respecto a los plazos medios de tramitación de los procedimientos abiertos, no observamos una relación directa ya que los organismos con mayores plazos promedio tienen un número reducido de denuncias, reclamaciones o recursos, como es el caso del IEO o el IGME.

### 3.3.3 Preparación del expediente

#### a) Comprobación de los procedimientos simplificados y supersimplificados o abreviados

Se ha comprobado que en **todos los OPIS se cumplen significativamente los requisitos** establecidos en la LCSP para la preparación de los contratos adjudicados mediante PAS y/o PASS.

#### b) Información publicada en la PCSP

Se ha procedido a comprobar si **los documentos del expediente están disponibles en la PCSP** conforme a lo previsto en el artículo 63.3 de la LCSP para ello, el órgano de control verificó para cada uno de los contratos de una muestra realizada, si estaban disponibles en la PCSP los siguientes documentos: la memoria justificativa, el informe de insuficiencia de medios (en los contratos de servicios), el PCAP, el PPT, la aprobación del expediente, el objeto del contrato, la duración y el PBL incluido el IVA.

A continuación, se muestran los resultados de la comprobación:

Tabla 7 - % de la información publicada en la PCSP sobre la muestra verificada. Fase preparación.								
Organismo	Memoria justificativa	Informe de insuficiencia de medios (servicios)	PCAP o documento equivalente	PPT o documento equivalente	Aprobación del expediente	Objeto detallado del contrato	Duración del contrato	PBL incluido IVA
AECOSIC	100,00%	95,45%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
CIEMAT	25,00%	0,00%	100,00%	100,00%	81,25%	100,00%	100,00%	100,00%
IAC	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
ISCIII	27,27%	50,00%	90,91%	81,82%	36,36%	90,91%	72,73%	90,91%
IEO	5,56%	0,00%	100,00%	100,00%	0,00%	100,00%	100,00%	100,00%
IGME	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%	0,00%	100,00%	100,00%	100,00%
INIA	28,57%	12,50%	100,00%	100,00%	42,86%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia.

**Tan sólo el IAC publica en la PCSP toda la información requerida en el artículo 63.3 de la LCSP.**

Por otro lado, en la AECOSIC se cumplen significativamente los requisitos de publicidad en la PCSP para los expedientes analizados, teniendo publicada la totalidad de la documentación exigida en la LCSP, con la excepción del informe de insuficiencia de medios, que se publicó en un 95,45% de los expedientes de servicios analizados.



En el resto de OPIS, se observan las mayores deficiencias en la publicación de:

- ✓ La memoria justificativa: tan sólo se publica en el 28,57% de los expedientes en el INIA, el ISCIII la publica en el 27,27% de los expedientes analizados, el CIEMAT en el 25%, el IEO en el 5,56% y el IGME en ningún expediente de contratación tramitado mediante procedimientos abiertos.
- ✓ El informe de insuficiencia de medios: en el ISCIII se publica en la mitad de los expedientes, en el INIA en el 12,5% y en el CIEMAT, IEO e IGME no se publica en ninguno de los expedientes.
- ✓ La aprobación del expediente: el INIA la publica en el 42,86% de los expedientes analizados, el ISCIII en el 36,36% y el IEO e IGME en ninguno de los expedientes analizados.

c) Necesidad del contrato

**En todos los OPIS salvo en el IEO y en el IGME las razones alegadas para promover el contrato son suficientes**, es decir, están motivadas y detalladas, se ha evaluado la adecuación de los contratos a las necesidades que los originan y las necesidades de los contratos son conformes con los fines del órgano controlado.

En el caso del **IEO** el órgano de control ha puesto de manifiesto que en general las memorias justificativas y los PPT son bastante genéricos en la determinación de las necesidades a satisfacer. No se indica expresamente si la necesidad es recurrente o puntual. En muy raras ocasiones se indica el contexto de proyecto en que está englobada la adquisición o servicio; y en ningún caso se evalúa la posibilidad de otras alternativas, ni siquiera para indicar su imposibilidad.

Por último, en el **IGME** en ninguno de los expedientes analizados existen informes razonados sobre la necesidad de la contratación en los términos que exige el artículo 28.1 de la LCSP. Tampoco existe constancia de que el órgano de contratación haya analizado si se trata de una necesidad permanente o recurrente, si se ajusta a los fines del ente controlado o si se han analizado otras alternativas a la contratación.

La falta de análisis de las necesidades permanentes o recurrentes indica un problema de planificación y un posible incumplimiento de lo establecido en el artículo 28.4 de la LCSP.

d) Objeto del contrato y división en lotes

**En todos los OPIS los objetos de los contratos son significativamente consistentes con las necesidades que deben satisfacer, el objeto de los contratos está bien definido** (permite la comprobación del cumplimiento y/o seguimiento de las obligaciones del contratista), **no se incluyen servicios que impliquen ejercicio de autoridad** inherente a los poderes públicos, y en su caso, **la justificación** de la decisión del/de los OC **de no dividir en lotes** los contratos es razonable y coherente con el objeto de dichos contratos.



e) Procedimiento de elaboración del Presupuesto Base de Licitación y del cálculo del Valor Estimado

El objetivo es comprobar la existencia de un posible incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 100 de la LCSP en la elaboración del PBL. Además de ello, la aplicación de estos requisitos no debe limitarse a la formalidad de un cumplimiento normativo, sino a la utilización de herramientas y procedimientos que aseguren la buena gestión financiera de los recursos públicos, aumentando y mejorando la eficacia y eficiencia de su uso.

Salvo en el IAC, ISCIII y en el IGME **se cumplen los requisitos establecidos por la LCSP** (precios de mercado, desglose, etc.).

Tan sólo en la AECSIC y CIEMAT existe y se utiliza un **procedimiento de elaboración del presupuesto** (p. ej., si el órgano controlado dispone de modelos o plantillas que le permitan una primera aproximación).

Se ha comprobado que, en el CIEMAT, IEO y en el INIA el procedimiento de elaboración consiste en replicar el presupuesto de ejercicios anteriores si se trata de prestaciones permanentes o recurrentes, etc.

Exceptuando al IAC, ISCIII y el IEO, el **procedimiento del cálculo del valor estimado** es el adecuado.

En el caso del IGME, el órgano de control ha indicado que en ninguno de los expedientes objeto del control existe justificación del presupuesto asignado ni del cálculo del valor estimado y método utilizado para su elaboración, por lo que no es posible verificar que se ha cumplido con los artículos 100 y siguientes de la LCSP.

f) Criterios de adjudicación

Se ha comprobado que, en la totalidad de los OPIS, sin perjuicio de lo que se describe en el párrafo siguiente, **los criterios de adjudicación son razonables** y permiten obtener la mejor oferta y cumplir la necesidad de la Administración, los criterios de adjudicación **contenidos en la memoria coinciden con los incluidos en el PCAP** y se ha comprobado que, para contratos adjudicados por procedimientos abiertos simplificados, **se cumplen los requisitos de adjudicación específicos**.

No obstante, el órgano de control del INIA ha manifestado que se han encontrado criterios de adjudicación vinculados a la empresa licitadora y no al objeto del contrato o criterios de adjudicación que no han sido bien definidos en un 35,70% de los expedientes analizados.

Por otro lado, en el caso del CIEMAT, ISCIII, IEO e INIA **en las justificaciones de la elección de las fórmulas matemáticas no se exponen las razones para el contrato** en cuestión o, existiendo, se trata de justificaciones genéricas.



Aun cuando no se advierten incumplimientos normativos ni problemas significativos con los criterios de adjudicación, es importante hacer hincapié en que debe justificarse, e incluir en la memoria, que los criterios de adjudicación seleccionados no desvirtúan las ofertas, así como la justificación de la fórmula matemática elegida para la evaluación de las ofertas. Estas justificaciones no deben ser meramente formales, sino pertinentes y adecuadas al contrato a adjudicar para asegurar que se cumplen los principios de buena gestión financiera para conseguir la oferta más económica, eficaz y eficiente.

g) Criterios de solvencia y condiciones especiales de ejecución

Para los contratos PASS, el artículo 159.6.b) de la LCSP establece que "se eximirá a los licitadores de la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional". Sin embargo, esto debe verse conjuntamente con el artículo 11.5 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que establece que "salvo que en los pliegos del contrato se establezca de modo expreso su exigencia, los licitadores o candidatos estarán exentos de los requisitos de acreditación de la solvencia económica y financiera y de acreditación de la solvencia técnica y profesional para los contratos de obras cuyo valor estimado no exceda de 80.000 euros y para los contratos de los demás tipos cuyo valor estimado no exceda de 35.000 euros".

En todos los OPIS salvo en el IAC, **los criterios de solvencia establecidos en los pliegos están vinculados al objeto del contrato y son proporcionales.**

Por otro lado, **las condiciones especiales de ejecución del contrato están vinculadas al objeto del contrato y cumplen los requisitos establecidos en la LCSP** en la totalidad de los OPIS, excepto en el IEO y en el IGME en las que tienen un carácter genérico por lo que podría tratarse de un cumplimiento formal más que de una condición efectiva. En el caso concreto del IGME, el órgano de control ha puesto de manifiesto que se encuentran **redactadas de forma excesivamente genéricas** y no permiten al licitador conocer con exactitud qué medidas concretas debe tomar para hacer efectiva esa condición especial de ejecución, ni cómo se va a exigir su cumplimiento.

h) Duración del contrato

La determinación del plazo máximo de **duración de los contratos es razonable** en el caso de la AECSIC, ISCIII, IEO e INIA.

En el CIEMAT, el órgano de control ha puesto de manifiesto que **ni en la Memoria ni en los PCAP se analiza la elección del plazo ni se motiva**. En el IAC **no se justifican los plazos** de ejecución de los contratos de servicios de carácter recurrente. Y, por último, en el IGME no se encuentran acreditadas en determinados expedientes las razones que llevan a la elección de plazos cortos, aun cuando se trata de necesidades permanentes o recurrentes.

En todos los OPIS **el plazo máximo de duración de los contratos no supera los límites establecidos en la LCSP.**



### 3.3.4 Adjudicación y ejecución

#### a) Documentación de adjudicación publicada en PCSP

Siguiendo con los requisitos del artículo 63.3 de la LCSP, en este apartado se analiza aquella documentación o información relacionada con la adjudicación del mismo.

A continuación, se muestran los datos relativos a los documentos propios de la licitación y adjudicación que se encuentran publicados en la PCSP:

Tabla 8 - % de la información publicada en la PCSP sobre la muestra verificada. Fase adjudicación.								
Organismo	Anuncio de convocatoria de las licitaciones	Anuncio de adjudicación	Anuncio de formalización	Medios de publicación del contrato	Identificación de los licitadores	Actas de la mesa o resoluciones del OC	Importe de adjudicación, incluido IVA	Resolución de adjudicación del contrato
AESIC	100,00%	100,00%	95,45%	100,00%	100,00%	98,48%	100,00%	100,00%
CIEMAT	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	37,50%	100,00%	100,00%
IAC	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
ISCIH	100,00%	54,55%	0,00%	72,73%	9,09%	0,00%	54,55%	0,00%
IEO	100,00%	38,89%	5,56%	94,44%	38,89%	5,56%	55,56%	16,67%
IGME	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	50,00%
INIA	100,00%	100,00%	71,43%	100,00%	85,71%	50,00%	100,00%	64,29%

Fuente: elaboración propia.

**Tan sólo en la AESIC y en el IAC se cumplen significativamente los requisitos de publicidad en la PCSP para los expedientes analizados.**

En el resto de OPIS se han detectado las siguientes deficiencias en la publicación de la siguiente información:

- ✓ Anuncio de adjudicación: El ISCIH lo publica en el 54,55% de los expedientes y el IEO en el 38,89%.
- ✓ Anuncio de formalización: El IEO lo publica en el 5,56% de los expedientes analizados y el ISCIH en ninguno de sus expedientes de la muestra.
- ✓ Medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato (perfil de contratante, BOE, DOUE): En este caso la mayor deficiencia se encuentra localizada en el IGME, ya que no se publican en ninguno de los expedientes analizados.
- ✓ Identificación de los licitadores: En el IEO se identifican a los licitadores en un 38,89% de los expedientes, en el ISCIH en el 9,09% y en el CIEMAT e IGME en ninguno de los expedientes analizados.
- ✓ Actas de la mesa o resoluciones del OC: El INIA las publica en la mitad de los expedientes verificados, el CIEMAT en el 37,5% de los expedientes, el IEO en el 5,56% y en el ISCIH e IGME no se publican las actas en ninguno de los expedientes de la muestra analizada.





- ✓ Importe de adjudicación, incluido IVA: En el caso del ISCIII y del IEO, en aproximadamente la mitad de los expedientes analizados no se publica el importe de adjudicación.
- ✓ Resolución de adjudicación del contrato: En el IGME se ha publicado en la mitad de los expedientes, en el IEO en el 16,67% y el ISCIII en ninguno de los expedientes analizados.

La falta de publicación en la PCSP de aquellos documentos o informaciones establecidos en el artículo 63.3 de la LCSP constituye un incumplimiento normativo.

b) Plazos de presentación de ofertas

Se ha comprobado que, en la totalidad de los OPIS salvo en el IGME e INIA **los plazos de presentación de ofertas respetan los mínimos establecidos en la LCSP.**

En el caso del **IGME**, en un 100% de los PAS y en un 62,5% del total de los expedientes analizados **se ha incumplido el plazo legal** para la presentación de ofertas en algunos casos por defecto y en otros por exceso.

En el **INIA**, el órgano de control ha manifestado que el organismo cuenta con un caso en el que **no se respetaron los plazos mínimos de presentación de ofertas**. A pesar de ser una deficiencia puntual, se resalta por la importancia que tiene en relación con los riesgos de impugnabilidad de las decisiones de contratación.

c) Documentación acreditativa de ausencia de conflictos de interés o de indicios de colusión

**En ningún OPI, con excepción de lo establecido en el siguiente párrafo, se documenta la inexistencia de los conflictos de interés de los miembros de la Mesa/Junta de Contratación/OC, ni se han identificado posibles indicios de colusión en las ofertas presentadas.**

No obstante, en la AECSIC el personal que participe en la adquisición y contratación de bienes y servicios, la contratación de investigación, el asesoramiento científico-técnico o la transferencia del conocimiento, queda obligado a comunicar a la Institución, de forma expresa y por escrito, la participación, relaciones e intereses de carácter personal, profesional o financiero que, por sí o persona interpuesta, tuviera en cualquier entidad proveedora, contratante o contratista del organismo.

En este control se ha tenido como referencia de cumplimiento la existencia de declaraciones de ausencia de conflicto de intereses (DACI), lo que sin ser un requisito de legalidad en el actual contexto jurídico nacional sí que es exigido en la gestión de fondos europeos, con los riesgos de correcciones financieras que ello implica. Adicionalmente, en la gestión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, este tipo de DACI va a ser obligatoria, por lo que su necesidad de implementación se hace inevitable.

d) Bajadas en el PBL y contratos con oferta única



A continuación, se muestran los datos relativos a la bajada en el presupuesto base de licitación como porcentaje respecto al importe de adjudicación sin IVA  $(\%(\text{importe adjudicación-PBL})/\text{PBL})$  para todos los contratos de cada OPI y por tipo de procedimiento abierto, así como el promedio de los contratos con una única oferta recibida en este tipo de procedimientos:

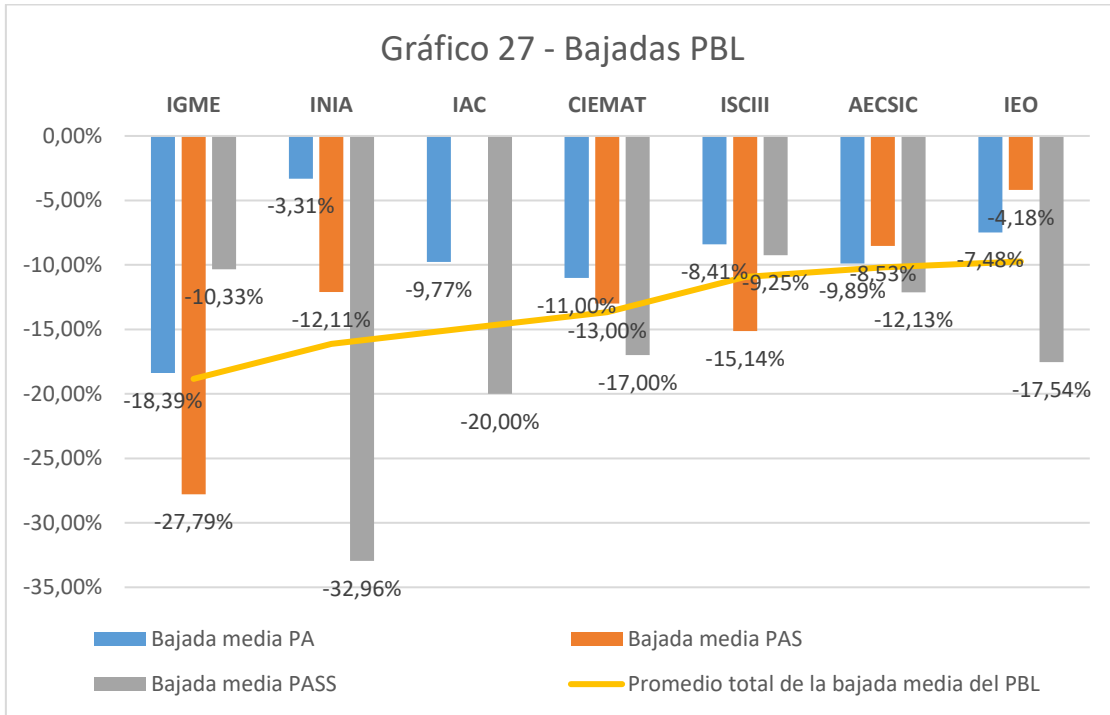
Tabla 9 - Bajadas PBL y ofertas únicas					
Organismo	Bajada media			Promedio total de la bajada media del PBL	Promedio % contratos con oferta única
	PA	PAS	PASS		
IGME	-18,39%	-27,79%	-10,33%	-18,84%	25,00%
INIA	-3,31%	-12,11%	-32,96%	-16,13%	42,85%
IAC	-9,77%		-20,00%	-14,89%	26,00%
CIEMAT	-11,00%	-13,00%	-17,00%	-13,67%	30,61%
ISCIH	-8,41%	-15,14%	-9,25%	-10,93%	58,73%
AECISIC	-9,89%	-8,53%	-12,13%	-10,18%	51,38%
IEO	-7,48%	-4,18%	-17,54%	-9,74%	42,86%

Fuente: elaboración propia.

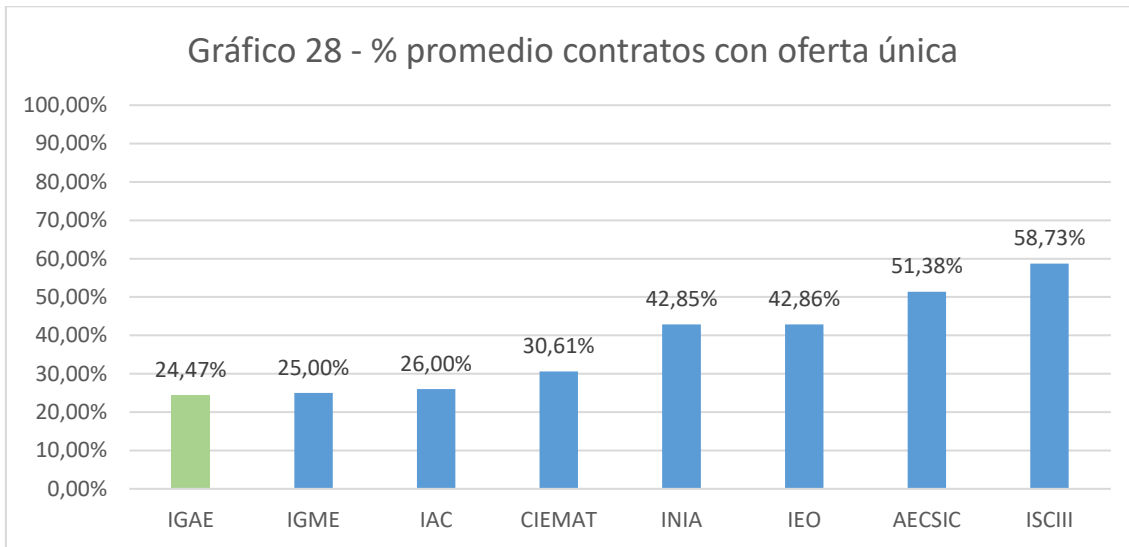
La bajada media del PBL en PA va desde el 18,39% del IGME hasta el 3,31% del INIA; en PAS del 27,29% en el IGME al 4,18% en el IEO y, por último, en el PASS del 32,96% del INIA al 9,25% del ISCIH.

Por otro lado, el promedio en los OPIS de los contratos con una única oferta presentada es del 39,63% del total de contratos abiertos. Si analizamos los resultados del total de organismos que realizaron la actuación horizontal de contratación, observamos que, el 24,47% de los contratos adjudicados en el ámbito IGAE han recibido sólo una oferta, quedando la totalidad de los OPIS por encima de la media de la IGAE.

A continuación, se muestran gráficamente los datos desglosados por organismo:



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, en el caso del IGME existe una relación directa entre la menor tasa de contratos con una única oferta (25%), y el mayor promedio de bajada del PBL. En el resto de casos podemos observar que los tres organismos con mayor porcentaje de contratos con una única oferta son los que tienen la media de bajada del PBL más baja.

Por otro lado, el IEO señala que la especialización y carácter técnico de las necesidades, el objeto de los contratos y la escasez de un mercado amplio o competitivo en términos de oferta, es una característica común en el sector de la investigación lo que hacen que, en los expedientes



señalados solamente se haya presentado un licitador. No obstante, el órgano de control del ISCIII ha señalado la conveniencia de utilizar para la adjudicación de estos contratos el procedimiento negociado.

Debe significarse que la existencia de procedimientos abiertos con ofertas únicas es un indicio de comportamiento irregular si tenemos en cuenta las banderas rojas en materia de fraude, por lo que los OPIS deberían establecer mecanismos tendentes a la ampliación del ámbito de los potenciales licitadores mediante la reconfiguración de los pliegos, consultas preliminares de mercado, etc. siempre que sea adecuado al objeto e importe de los contratos.

- e) Elaboración del informe establecido por el 336 LCSP en los supuestos fijados

La LCSP establece la obligación de que los órganos de contratación redacten un informe escrito sobre cada contrato de obras, suministros o servicios o acuerdo marco, sujetos a regulación armonizada, así como cada vez que establezcan un sistema dinámico de adquisición, con el contenido específico recogido en el artículo 336 de la LCSP.

**Ningún OPI elabora el informe escrito por el OC correspondiente sobre cada contrato SARA según lo establecido en el artículo 336 de la LCSP.**

No obstante, en la AECSIC los anuncios de formalización de los contratos SARA contienen la información requerida.

- f) Contratos finalizados por cumplimiento o por resolución

En la totalidad de los OPIS se ha comprobado que **no se han producido resoluciones entre los contratos examinados**, siendo la causa de finalización el cumplimiento del contrato en todos ellos.

Por otro lado, se han detectado **desviaciones económicas y en plazo** en la AECSIC (en el 6,06% y 33,33% respectivamente de los expedientes analizados), y desviaciones en plazo en el IAC e INIA (en el 9,09% y 7,17% respectivamente de los expedientes analizados). En el caso de la AECSIC el órgano de control ha puesto de manifiesto que en los casos en que han existido desviaciones económicas y/o imprevistos, están justificadas y el organismo aplica penalidades en los casos de demora imputable al contratista. Por el contrario, ni en el IAC ni en el INIA se han impuesto penalidades por las desviaciones de plazo incurridas por causa imputable al contratista.

- g) Conformidad de la realidad y/o conformidad con la prestación

En el caso del IGME no se ha finalizado ninguno de los contratos analizados durante el periodo objeto del control, por lo que no se ha podido realizar esta prueba.

Para el resto de OPIS se ha comprobado que significativamente **los contratos eran necesarios y las prestaciones contratadas se están utilizando** en el lugar y en la forma para los que se adjudicaron.



## 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”*.

Las siguientes recomendaciones se realizan teniendo en cuenta que se han integrado en la AECSIC los OPIS INIA, IGME e IEO, por lo que no se incluyen aquellas recomendaciones derivadas principalmente del comportamiento de estos organismos. No obstante lo anterior, se debe realizar una recomendación previa relacionada con el proceso de integración, que sería que la AECSIC realizara un estudio de los procedimientos preexistentes en estos OPIS. Con ello podría determinar las prioridades a introducir en el funcionamiento de la nueva estructura teniendo en cuenta, especialmente, los informes individuales emitidos sobre los OPIS integrados y las situaciones que se pusieron de manifiesto a través del procedimiento de planes de acción derivados de sus resultados.

### 4.1 Recomendaciones de la horizontal de tesorería

- i. La mejora de los procedimientos de control interno de la gestión de la tesorería. Estas recomendaciones, dado su extensión a la mayor parte de la gestión de tesorería (ver tabla 4) se considera que debe implementarse a la mayor brevedad posible, en particular la primera de ellas:
  - a. La revisión y actualización de las normas aplicables, así como mediante la elaboración, actualización o mejora de los manuales y modelos normalizados para esta gestión.
  - b. La incorporación de procesos de planificación de la tesorería, así como su seguimiento y control. Por la forma de financiación de los OPIS y su situación actual, los riesgos de insuficiencia de tesorería son reducidos, pero sería recomendable su incorporación a los procesos habituales de gestión.
  - c. El incremento del grado de utilización de medios informáticos en la gestión de los expedientes de tesorería con objeto de garantizar la fiabilidad, disponibilidad e integridad de los datos. En particular, se recomienda a la AECSIC la integración en la aplicación SOROLLA 2 y SIC OOAA.
- ii. La mejora del marco normativo y operativo en el uso de los procedimientos especiales de pago. Estas recomendaciones, por su naturaleza e impacto en los OPIS, tendrían un nivel priorización inferior (ver tabla 4):
  - a. La revisión de la normativa en aquellos OPIS a los que no es de aplicación directa las normas de procedimientos especiales de pago de los organismos



autónomos, con base en las conclusiones planteadas en los informes individuales.

- b. El análisis del uso actual que se está produciendo de los procedimientos especiales de pago dado que existen dudas sobre la idoneidad y eficiencia de la gestión de los procedimientos especiales de pago, con objeto de valorar si resultaría más conveniente la utilización de otro tipo de procedimiento (pagos en firme) cuya garantía para evitar comportamientos inadecuados es mayor por los mecanismos de gestión y control que suponen.
- c. El análisis de las razones que justificarían el mantenimiento de saldos de tesorería significativos en relación con la aplicación de los mismos a procedimientos especiales de pago y, en su caso, proceder a un ajuste de los mismos para evitar riesgos de uso inadecuado y evitar ineficiencias en la gestión de tesorería.
- d. Dadas las deficiencias detectadas en las cuentas justificativas y las consecuencias que pudieran derivarse, se recomienda el establecimiento, revisión y/o actualización de procedimientos que permitan mejorar la calidad de las cuentas justificativas, de tal forma que se garantice una adecuada utilización de los fondos.

## 4.2 Recomendaciones de la horizontal de contratación

- i. La elaboración del procedimiento de programación identificando fases, órganos intervinientes, flujo de información, publicación del plan, etc. La planificación de la actividad contractual debe estar presente en la actividad de los organismos públicos, admitiendo que la planificación del 100% de la actividad no es alcanzable. Esto permitiría programar las actividades de los órganos de contratación para alcanzar sus propios objetivos y evitar el uso de procedimientos de contratación no adecuados (contratos puente), por lo que debería realizarse para el ejercicio siguiente.
- ii. En su caso, la elaboración o la modificación para completar y mantener actualizados manuales o instrucciones internas relativas a los procedimientos abiertos, con el objetivo de evitar incumplimientos de la LCSP. En este manual debería incorporarse el procedimiento para verificar el envío de información sobre los contratos tramitados a la PCSP, en todas las fases del procedimiento de contratación, de forma que se asegure el cumplimiento de lo establecido en el artículo 63.3 de la LCSP respecto a la publicidad o la elaboración del informe del artículo 336 LCSP. En esta recomendación el grado de prioridad es muy diferente en función de los OPIS dada la distinta situación en la que se encuentran.
- iii. El establecimiento de procedimientos para asegurar que los miembros de la Mesa/Junta de Contratación/OC no tienen conflictos de interés o, en caso de tenerlos, se establecen las salvaguardas a adoptar mediante declaraciones de ausencia de conflictos de intereses expresas. Teniendo en cuenta el impacto que puede tener el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en la actividad de los OPIS, esta recomendación es crítica y debería comenzar a realizarse a la mayor brevedad.
- iv. Realizar un análisis de los supuestos en los que se recibe únicamente una oferta dado que es un indicio de la posible existencia de aspectos en los pliegos reguladores que limiten la concurrencia, por lo que debería mitigarse mediante una revisión de los



pliegos. Este aspecto es especialmente relevante por el citado impacto del MRR, así como porque la comparativa con el resto de entidades del sector público genera diferencias significativas, que pudiendo llegar a estar justificadas conviene revisar.

## 5. Otras cuestiones

### 5.1 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.

### 5.2 Cumplimiento 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 es 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 PCFP20 es la siguiente:

- El CIEMAT 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.

- En el caso del INTA, se ha cumplido con la obligación del artículo 3.2, no obstante, no en la totalidad de los controles realizados.
- 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.

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.

### 5.3 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, indicamos las fechas de formulación de las cuentas anuales del ejercicio 2019 de cada Organismo, los días de retraso con respecto al plazo máximo legal, la publicación en el BOE de las cuentas anuales, así como la opinión del informe de auditoría:

Tabla 10 - Cuentas anuales 2019. Informes de auditoría de cuentas del Plan 2020.				
Organismo	Fecha de formulación y reformulación de las cuentas anuales	Días de retraso	Publicación en el BOE de las cuentas anuales	Principales resultados del informe de AC
AECSIC	31/03/2020	0	<a href="https://www.boe.es/boe/dias/2020/08/14/pdfs/BOE-A-2020-9726.pdf">https://www.boe.es/boe/dias/2020/08/14/pdfs/BOE-A-2020-9726.pdf</a>	Opinión favorable con salvedades
CIEMAT	21/7/20 - 10/11/20	112	<a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-15864">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-15864</a>	Opinión favorable con salvedades
IAC	28/4/20 - 13/7/20	28	<a href="https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-10552">https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-10552</a>	Opinión favorable
IEO	18/2/21	324	<a href="#">Pendiente</a>	Opinión favorable con salvedades
IGME	6/7/20 - 30/11/20	97	<a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-972">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-972</a>	Opinión favorable
INIA	22/4/21	387	<a href="#">Pendiente</a>	Pendiente





INTA	27/3/20 - 29/7/20	0	<a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11029">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11029</a>	Opinión favorable con salvedades
ISCI	14/5/20 - 29/7/20	44	<a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11124">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11124</a>	Opinión favorable con salvedades

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior, se puede observar que tan sólo la AECSIC y el INTA presentaron sus cuentas anuales en plazo. El resto de OPIS presentaron sus cuentas fuera de plazo, destacando los retrasos del IGME con 97 días de retraso, CIEMAT con 112 días, el IEO con 324 días y el INIA con 387 días de retraso.

Los resultados de las actuaciones de auditoría de cuentas son objeto de publicación en el BOE, quedando recogidos en el cuadro los enlaces de dichas publicaciones.

En cuanto a la opinión sobre si los estados financieros representan la imagen fiel, tan sólo las cuentas del IAC y el 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. Desatacar en este punto, que el IGME ha elaborado sus cuentas anuales con una notable mejoría puesto que la opinión del informe de las cuentas anuales del año 2018 ha pasado de denegada a favorable en sus cuentas anuales del 2019. Por otro lado, para AECSIC, CIEMAT, IEO, INTA y el ISCI 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. Han emitido IRICIA los órganos de control de la AECSIC, CIEMAT e IAC.

A continuación, se muestra el avance del estado de situación de las cuentas anuales del ejercicio 2020:

Tabla 11 - Cuentas anuales 2020. Informes de auditoría de cuentas del Plan 2021.				
Organismo	Fecha de formulación y reformulación de las cuentas anuales	Días de retraso	Publicación en el BOE de las cuentas anuales	Principales resultados del informe de AC
AECSIC	31/03/2021	0	Pendiente	Opinión favorable con salvedades
CIEMAT	22/06/2021	83	Pendiente	Pendiente
IAC	29/03/2021	0	Pendiente	Opinión favorable
IEO	Pendiente		Pendiente	Pendiente



IGME	06/05/2021	36	Pendiente	Pendiente
INIA	Pendiente		Pendiente	Pendiente
INTA	30/03/2021	0	Pendiente	Opinión favorable con salvedades
ISCIH	15/04/2021	15	Pendiente	Opinión favorable con salvedades

Fuente: Elaboración propia.

Tan sólo la AECISIC, IAC y el INTA han presentado en plazo sus cuentas anuales del ejercicio 2020, quedando a fecha del presente informe pendientes de presentar las cuentas del IEO y del INIA.

En cuanto a la opinión sobre si los estados financieros representan la imagen fiel de las auditorías de cuentas, en el IAC cuentan con opinión favorable, mientras que, en la AECISIC, INTA y en el ISCIH la opinión sobre las cuentas anuales es favorable con salvedades, quedando para el resto de Organismos pendiente la emisión del informe.

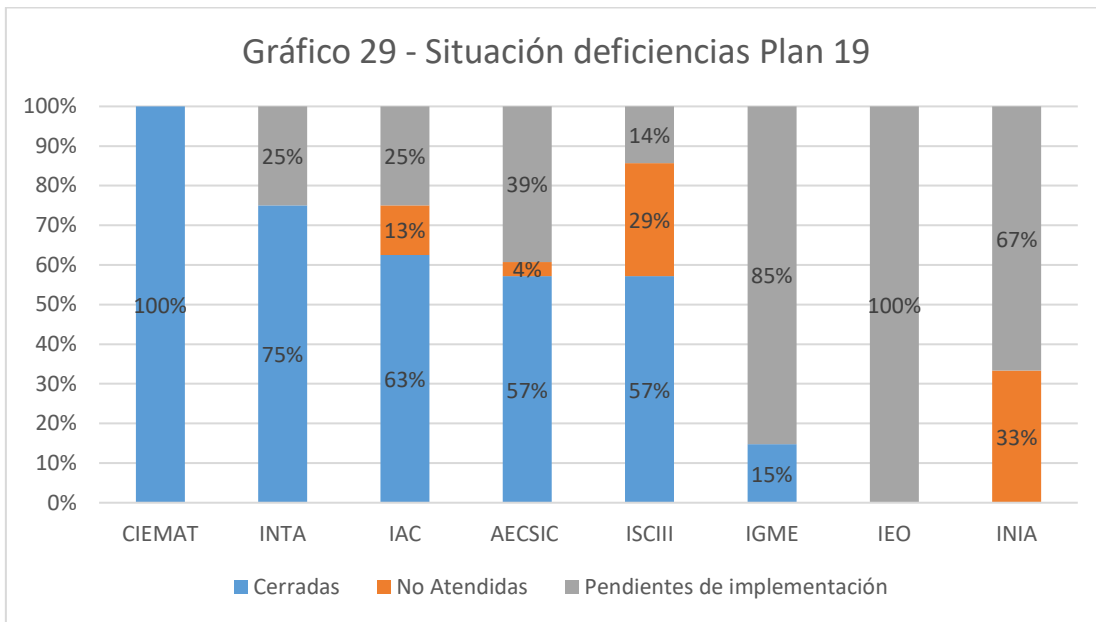
#### 5.4 Situación de los Planes de acción de los Planes de control del ejercicio 2019 y 2020

A continuación, se muestra la eficacia de los planes de acción relativa a las deficiencias del Plan 19 puestas de manifiesto por el órgano de control:

Tabla 12 - Situación deficiencias Plan 19				
Organismos	Cerradas	No Atendidas	Pendientes de implementación	Total
CIEMAT	4	0	0	4
AECISIC	16	1	11	28
IEO	0	0	8	8
INIA	0	1	2	3
IAC	5	1	2	8
ISCIH	4	2	1	7
IGME	4	0	23	27
INTA	3	0	1	4
<b>Total general</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>48</b>	<b>89</b>

Fuente: elaboración propia. Situación a julio de 2021.

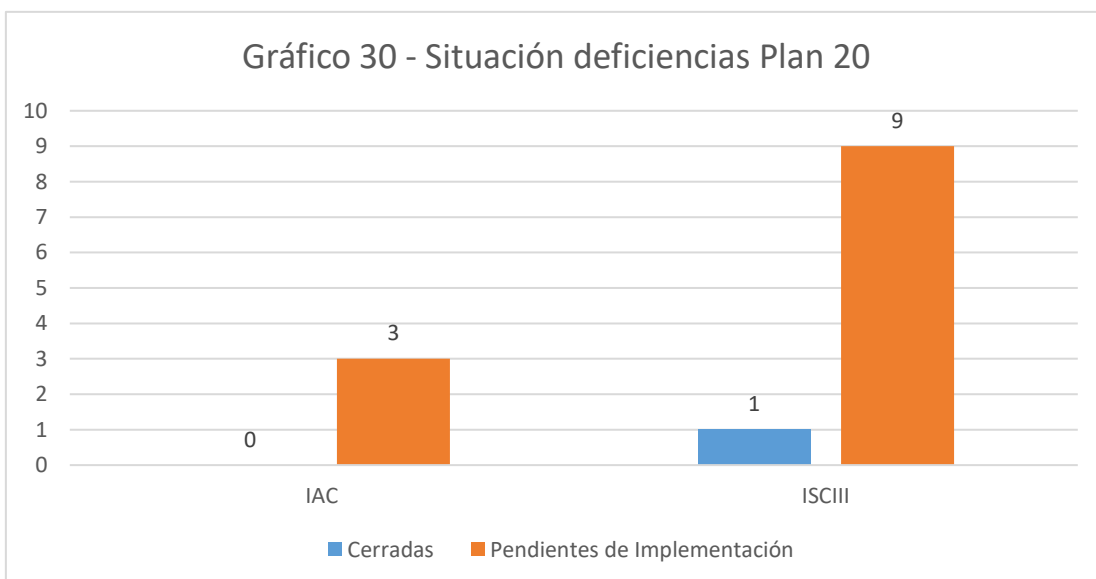
Gráficamente y en términos relativos:



Fuente: elaboración propia. Situación a julio de 2021.

Como se puede observar en el gráfico anterior, el CIEMAT es el único OPI en el que la totalidad de las deficiencias detectadas por el órgano de control relativas a las actuaciones de control del Plan del año 2019 han quedado cerradas. Le siguen el INTA con un 75%, el IAC con un 63%, la AECSIC y el ISCIH con un 57% cada uno y el IGME con un 15%. Por otro lado, el IEO tiene todas sus deficiencias pendientes de implementación y en el INIA tienen un 67% pendiente de implementación, y el resto no atendidas.

A continuación, se muestra la situación del Plan 2020:



Fuente: elaboración propia. Situación a septiembre de 2021.



Tan sólo se han puesto de manifiesto deficiencias que requieran plan de acción en el IAC y en el ISCIII, de las cuales todas están pendientes de implementación y en el caso del ISCIII una está cerrada y las nueve deficiencias restantes están pendientes de implementación.

Señalar en este punto que, en la AECSIC y en el IEO el informe global del Plan del año 2020 no ha sido emitido a fecha de la emisión del presente informe, por lo que no hay información sobre los posibles planes de acción.

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