



Nº 1.449

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL EN LA GESTIÓN DE AYUDAS CONCEDIDAS POR EL CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL, E.P.E., EN EL EJERCICIO 2019 Y EN EL EJERCICIO 2020 EN EL CONTEXTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de octubre de 2021, el Informe de Fiscalización de los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E., en el ejercicio 2019 y en el ejercicio 2020 en el contexto de las medidas adoptadas como consecuencia del COVID-19, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.2. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO	9
I.3. OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIZACIÓN	13
I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS	14
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	15
II.1. PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS A EMPRESAS GESTIONADAS POR CDTI	15
II.1.1. Marco general de la gestión de las ayudas de CDTI en 2019	15
II.1.2. Planificación estratégica de las ayudas concedidas	22
II.1.3. Evaluación del impacto de las ayudas concedidas	25
II.2. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE CDTI APLICADO A LAS AYUDAS QUE GESTIONA	28
II.2.1. Aspectos generales del sistema y de su entorno de control	28
II.2.2. Análisis de riesgos en la implantación de Procesos y Procedimientos	31
II.2.3. Análisis de los Procesos y Procedimientos relacionados con la gestión de las ayudas	31
II.2.4. Sistema de información y comunicación interna	34
II.2.5. Análisis del seguimiento del control	35
II.3. COMPONENTES DEL ENTORNO DE CONTROL EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS: ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LA INTEGRIDAD Y LA CAPACITACIÓN	36
II.3.1. Gestión de la ética en CDTI	37
II.3.2. Política Antifraude de CDTI	39
II.3.3. Política de personal: capacitación, promoción y confidencialidad	45
II.4. ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL COVID-19 EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS DE CDTI	47
II.4.1. Variaciones en los procedimientos por causa del COVID-19	48
II.4.2. Efectos en la gestión de las garantías	53
II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN RELACIÓN CON LAS AYUDAS	57
II.6. ASPECTOS DE IGUALDAD DE GENERO RELACIONADOS CON EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE CDTI	59
III. CONCLUSIONES	61
III.1. EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS Y CONTROL INTERNO DE LAS AYUDAS DE CDTI	61
III.2. EN RELACIÓN CON EL AMBIENTE DE CONTROL: ÉTICA, POLÍTICA ANTIFRAUDE Y POLÍTICA DE PERSONAL	62
III.3. EN RELACIÓN CON EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LOS PROCEDIMIENTOS Y CONTROLES INTERNOS DE CDTI	63
III.4. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y LAS MEDIDAS DE IGUALDAD ADOPTADAS POR CDTI	64
IV. RECOMENDACIONES	65

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APR	Ayuda Parcialmente Reembolsable
CD	Comité de Dirección
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E.
COSO	Committee on Sponsoring Organisations of the Treadway Commission's
DAC	Departamento de Análisis y Control
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
GPP	Gestor de Propuestas y Proyectos CDTI
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - International Organisation of Supreme Audit Institutions
Intosai-Gov 9100	Guía para las normas de control interno del sector público de INTOSAI
LCTI	Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
MIDCAP	Empresa de mediana capitalización
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAP	Programa de Actuación Plurianual
PEICTI	Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020
POA	Plan Operativo Anual
PYME	Pequeña y mediana empresa
Reglamento de Disposiciones Comunes de Fondos Europeos	Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
Reglamento FEMP	Reglamento (UE) nº 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
RGEC	Reglamento 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N° 1: Principales programas de ayudas parcialmente reembolsables. Ejercicio 2019...	17
CUADRO N° 2: Principales programas de ayuda mediante subvenciones. Ejercicio 2019.....	18
CUADRO N° 3: Resultados de las resoluciones de concesión de la Subvención COVID-19.....	53

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1: Origen de los Fondos para financiar proyectos I+D y las líneas de innovación ... 12

GRÁFICO N° 2: Estado de las solicitudes de préstamos recibidas en 2019 y año de solicitud de los préstamos aprobados en 2019..... 18

GRÁFICO N° 3: Estado de las solicitudes de subvenciones recibidas en 2019 y año de solicitud de las subvenciones aprobadas en 2019 19

GRÁFICO N° 4: Flujograma de la tramitación de las solicitudes de préstamo..... 32

GRÁFICO N° 5: Flujograma del seguimiento del contrato y su proyecto 32

GRÁFICO N° 6: Flujograma de la concesión de subvenciones 32

GRÁFICO N° 7: Flujograma del seguimiento de subvenciones..... 33

GRÁFICO N° 8: Parte garantizada Fondo Cervera de otros proyectos 56

GRÁFICO N° 9: Garantías de APRs aprobadas en 2020 antes de las medidas COVID-19 57

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 19 de diciembre de 2019, el Programa de Fiscalizaciones correspondiente al año 2020, en el que se incluyó, dentro de las fiscalizaciones programadas por iniciativa del propio Tribunal, la “Fiscalización de los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E., ejercicio 2019”. Asimismo, en su sesión de 30 de abril de 2020, acordó, a propuesta del Consejero ponente, el inicio del procedimiento fiscalizador, según se establece en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y siguiendo lo dispuesto al efecto en la norma de procedimiento 34 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Posteriormente, el Pleno, en su sesión de 30 de septiembre de 2020, aprobó la modificación de la denominación de la Fiscalización, que pasó a denominarse “Fiscalización de los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E., en el ejercicio 2019 y en el primer semestre de 2020 en el contexto de las medidas adoptadas como consecuencia del COVID-19”, aprobándose las correspondientes Directrices Técnicas el 29 de octubre de 2020. En el desarrollo de los trabajos se puso de manifiesto la conveniencia de ampliar nuevamente el ámbito temporal de la Fiscalización, de modo que alcanzara a todo el ejercicio 2020, modificándose en la sesión del Pleno de 27 de mayo de 2021 su denominación, por la de “Fiscalización de los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E., en el ejercicio 2019 y en 2020 en el contexto de las medidas adoptadas como consecuencia del COVID-19”.

Esta Fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de abril de 2018, en el objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la calidad de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto, en los objetivos específicos 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente”, 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas”, 1.3 “Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción” y 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”; así como en el objetivo estratégico 2 “Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas” y, en concreto, en el objetivo específico 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno”. El Plan Estratégico prevé que las actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público, como las incluidas en esta Fiscalización, contribuyan a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas relacionados con el buen gobierno y la transparencia.

I.2. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

Naturaleza y régimen jurídico de CDTI

El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E. (CDTI) es una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 84.1.a.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Quedó configurada como tal por el artículo 72 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que adaptó a la Entidad a la ya derogada Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; previamente, CDTI, que había sido creado como un organismo autónomo por el Real Decreto 2341/1977, de 5 de agosto, de la Presidencia del Gobierno, se había transformado en 1983

en una Sociedad Estatal de las previstas en el artículo 6.1.b) de la entonces vigente Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988).

Por el Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación, CDTI quedó adscrito a este Ministerio, a través de la Secretaría General de Innovación, cuya titular también ostenta la Presidencia de CDTI.

CDTI tiene personalidad jurídica propia, independiente de la del Estado y se rige por el Real Decreto 1406/1986, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial, estando sometida su actuación al ordenamiento jurídico privado además de a la Ley 47/2003, General Presupuestaria, en lo relativo a su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control financiero.

Finalidad, financiación y actividad de CDTI

CDTI tiene como finalidad primordial el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas. Adecuándose a esa finalidad, canaliza las solicitudes de ayuda y apoyo a los proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) de empresas españolas en los ámbitos estatal e internacional. CDTI lleva a cabo esa labor de fomento del nivel tecnológico y del grado de innovación de las empresas españolas, fundamentalmente, realizando las actividades de:

- Evaluación técnico-económica y concesión de ayudas públicas a proyectos de I+D o de Innovación tecnológica desarrollados por empresas.
- Gestión y promoción de la participación española en programas internacionales de cooperación tecnológica.
- Promoción de la transferencia internacional de tecnología empresarial y de los servicios de apoyo a la innovación tecnológica.
- Apoyo a la creación y consolidación de empresas de base tecnológica.

CDTI se ha venido financiando, fundamentalmente, mediante aportaciones patrimoniales y subvenciones recogidas en capítulos VII y VIII de los Presupuestos Generales del Estado; si bien desde el ejercicio 2016 la Entidad no ha recibido aportaciones patrimoniales. Su patrimonio neto al cierre de los ejercicios 2019 y 2020 era de 5.843 y 5.902 millones de euros, respectivamente.

En el periodo fiscalizado, las ayudas gestionadas por CDTI se financiaban, fundamentalmente, con cargo a los fondos propios de la Entidad y, en su mayor parte, eran cofinanciados por el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER).

La actividad de CDTI abarca todas las fases en la gestión de las ayudas públicas que tiene encomendadas, en concreto, definición, tramitación, concesión, seguimiento y control de las ayudas.

Las ayudas públicas a empresas que viene gestionando CDTI se concretan, por un parte, en préstamos a largo plazo a tipo de interés fijo por debajo de mercado, en general, parcialmente reembolsables (con un tramo del principal del préstamo no reembolsable, que oscila entre el 5 % y el 33 % en el ámbito de I+D, pudiendo ser solo del 2 % en la financiación de proyectos de innovación cuando se financiasen solo con fondos CDTI); y, por otra, en subvenciones.

La Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (en adelante LCTI), incluye a CDTI en el “Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación” como uno de los dos agentes de financiación del Sistema, junto con la Agencia Estatal de Investigación, ambos adscritos

al Ministerio de Ciencia e Innovación. En concreto, como agente de financiación de la Administración General del Estado, la LCTI reconoce a CDTI las siguientes funciones:

- a) Gestionar los programas o instrumentos que le sean asignados por el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica o por el Plan Estatal de Innovación y, en su caso, los derivados de convenios de colaboración con entidades españolas o con sus agentes homólogos en otros países.
- b) Contribuir a la definición de los objetivos del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y del Plan Estatal de Innovación y colaborar en las tareas de su evaluación y seguimiento.
- c) Realizar la evaluación científico-técnica de las acciones del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica, del Plan Estatal de Innovación y de otras actuaciones de política científica y tecnológica para la asignación de los recursos, así como la evaluación para la comprobación de la justificación de ayudas y de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de las ayudas. Los resultados de las evaluaciones serán objeto de difusión.
- d) Asesorar en materia de gestión, sistemas de financiación, justificación y seguimiento del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y del Plan Estatal de Innovación.
- e) Cualquier otra que le sea encomendada por su estatuto, su reglamento o la normativa vigente.

Asimismo, la LCTI añade que CDTI debe estar orientado al fomento de la innovación mediante el impulso de la investigación, del desarrollo experimental y de la incorporación de nuevas tecnologías; y que debe utilizar, para la asignación de sus recursos, criterios de evaluación que tomen en cuenta el mérito técnico o de mercado y el impacto socioeconómico de los proyectos.

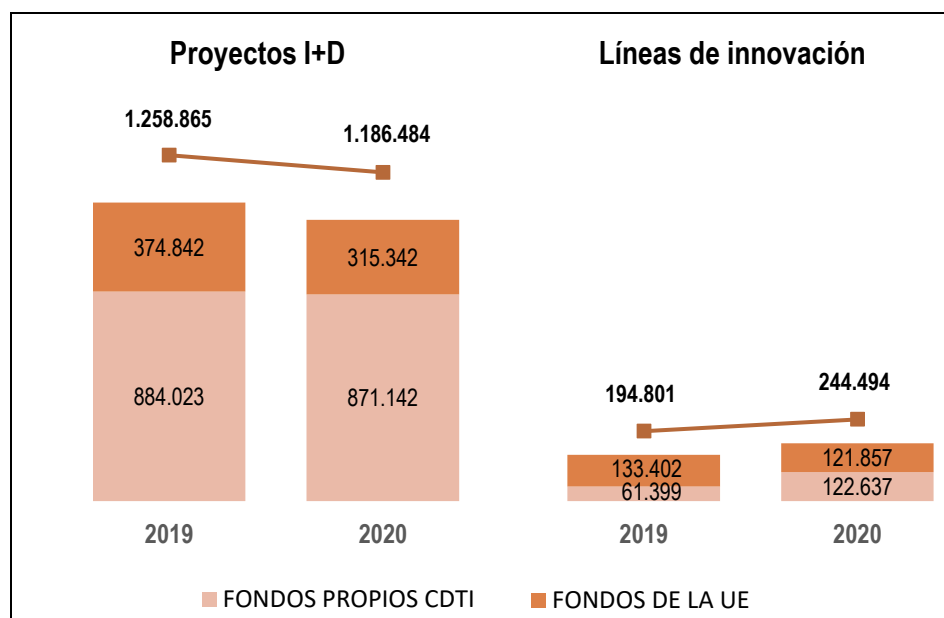
Principales magnitudes económico-financieras en relación con las ayudas

En los ejercicios 2019 y 2020, CDTI efectuó desembolsos derivados de préstamos parcialmente reembolsables para la financiación de proyectos de I+D por importe de 437 y 492 millones de euros, respectivamente. Asimismo, desembolsó 104 y 129 millones, respectivamente, por préstamos concedidos de sus líneas de innovación.

Los gastos contabilizados por CDTI por la imputación a sus resultados del tramo no reembolsable de los préstamos desembolsados en los ejercicios 2019 y 2020 fue de 108 y 132 millones de euros, respectivamente.

Los compromisos de financiación contraídos por CDTI al cierre de los ejercicios 2019 y 2020 que se corresponden con desembolsos futuros de sus préstamos para proyectos de I+D, ascendieron a 1.259 y 1.186 millones de euros, respectivamente; y los correspondientes a sus líneas de innovación, a 195 y 244 millones, respectivamente. El detalle de estos importes según el origen de los fondos, propios del CDTI o fondos de la Unión Europea (UE), se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 1: Origen de los Fondos para financiar proyectos I+D y las líneas de innovación



Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por CDTI.

Las subvenciones concedidas en los ejercicios 2019 y 2020 ascendieron a 92 y 147 millones de euros, respectivamente.

Marco jurídico de las ayudas

La normativa más relevante en relación con los préstamos que gestiona CDTI es la siguiente:

- El Reglamento 1407/2013 de la Comisión Europea, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE a las ayudas de minimis¹.
- El Reglamento 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE (RGEC).

Además de la normativa comunitaria citada, a las subvenciones gestionadas por el CDTI les resulta de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento.

Las ayudas cofinanciadas con fondos europeos se rigen, además de por la normativa anterior, por la específica de dichos fondos, en concreto:

- Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de

¹ Por ayudas de minimis se entiende aquellas ayudas concedidas por los Estados miembros a sus empresas que, por razón de su importe, son compatibles con el mercado interior, al ser su incidencia sobre la competencia nula o limitada; de manera que no cumplen los requisitos del artículo 107. apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la UE, no considerándose, a efectos del Tratado, como “ayudas otorgadas por los Estados”.

Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (Reglamento de Disposiciones Comunes de Fondos Europeos).

- Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Reglamento (UE) nº 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (Reglamento FEMP).

En relación con esta normativa, hay que señalar que CDTI actúa como “organismo intermedio” en la gestión de los fondos europeos que financian las ayudas que el Centro concede. La figura de “organismo intermedio” se regula en el Reglamento (UE) nº 1303/2013, que lo define como “todo organismo público o privado que actúe bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión o de certificación, o que desempeñe funciones en nombre de tal autoridad en relación con las operaciones de ejecución de los beneficiarios”.

Por último, la normativa aprobada en el contexto de la pandemia del COVID-19 que ha afectado a las ayudas gestionadas por CDTI, fundamentalmente, es la siguiente:

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Por último, en relación con la compatibilidad de las ayudas públicas con la normativa comunitaria, hay que hacer referencia al “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19”, establecido y modificado el 19 de marzo y el 2 de abril de 2020, respectivamente, por la Comisión Europea (Comunicaciones: 2020/C 91 I/01 y 2020/C 112 I/01), del cual derivan sus Decisiones de 2 de abril y de 24 de abril de 2020, por las que se aprobó el Marco Nacional Temporal para España.

I.3. OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIZACIÓN

La Fiscalización se configura como una fiscalización operativa del tipo previsto en las Norma Técnica 6 c) de la Norma de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.

El objetivo general de la Fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, ha consistido en el análisis del sistema de control interno utilizado por CDTI en relación con su gestión de ayudas a empresas (préstamos y subvenciones), verificando su adecuación a los principios de buena gestión y a los criterios de utilidad pública que persiguen las ayudas, siendo sus objetivos particulares los siguientes:

- a. Verificar si CDTI tiene establecido un sistema que incluya procedimientos y controles que, guardando los principios de buena gestión, sean adecuados para el impulso de la I+D+i y conformes con la legalidad en los procesos de selección de proyectos, tramitación, concesión, justificación y comprobación de las ayudas gestionadas por CDTI para financiar proyectos de empresas; así como la programación y la evaluación de las ayudas.

- b. Verificar si el sistema de control interno de la Entidad incluye el fomento de conductas éticas y de buenas prácticas, así como la prevención y la detección de comportamientos contrarios a ellas, de manera que se garantice la integridad y un buen ambiente de control y de cumplimiento en la gestión de las ayudas.
- c. Analizar la incidencia de la pandemia COVID-19 en los procedimientos y controles que tenía establecidos CDTI relacionados con su actividad de gestión de préstamos y subvenciones a empresas.

Asimismo, se ha verificado la observancia de la normativa sobre igualdad efectiva de mujeres y hombres y de las prescripciones legales en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno durante el periodo fiscalizado, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ámbito subjetivo de esta Fiscalización está constituido por CDTI. Su ámbito objetivo comprende el sistema de control interno que afecta a las ayudas a empresas (préstamos parcialmente reembolsables y subvenciones) gestionadas por esta Entidad, que, en un sentido amplio, incluye tanto procedimientos de gestión y de control de las ayudas, como otros instrumentos que pretenden mantener un adecuado ambiente de control y de cumplimiento, para garantizar que las ayudas se gestionan de acuerdo con los principios de buena gestión y de integridad pública que deben regir en el manejo de los fondos públicos. En cuanto al ámbito temporal de la Fiscalización, el análisis del sistema de control interno de la Entidad realizado está referido, con carácter general, al ejercicio 2019, habiéndose analizado también la incidencia de la pandemia COVID-19 en sus procedimientos y controles durante el ejercicio 2020; todo ello sin perjuicio de la extensión de las verificaciones a otras fechas o periodos cuando se ha considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013 y se han realizado todas las pruebas sustantivas y de cumplimiento necesarias para obtener los datos suficientes que han permitido fundamentar los resultados de la Fiscalización. Para ello, se ha procedido al examen, verificación y análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas, de la publicada por CDTI en su página Web y de la aportada en la ejecución de los trabajos de fiscalización por la Entidad.

CDTI ha aportado la información que se le ha solicitado y se ha esforzado en prestar una buena colaboración durante los trabajos de la Fiscalización.

I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS

CDTI rindió al Tribunal de Cuentas sus cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2019 y 2020 dentro del plazo legal fijado para ello acompañadas del preceptivo informe de auditoría. La opinión de auditoría en los dos ejercicios fiscalizados fue favorable.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe ha sido puesto de manifiesto a la Presidenta de CDTI, así como a la anterior Presidenta, que ostentó el cargo en parte del periodo fiscalizado. En total, el número de posibles alegantes ascendió a dos.

Dentro del plazo concedido para ello, se ha recibido en el Tribunal de Cuentas el escrito de alegaciones de la Presidenta de CDTI.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido, incluyéndolo en el texto del Informe, o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la Fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS A EMPRESAS GESTIONADAS POR CDTI

II.1.1. Marco general de la gestión de las ayudas de CDTI en 2019

Participación de CDTI en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación

La actividad desarrollada por CDTI desde 2013 hasta 2020, relativa a la gestión de los programas e instrumentos financieros de ayuda a entidades privadas, se ha enmarcado en la “Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación” concebida como herramienta para potenciar el conjunto de las capacidades del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, fomentando la colaboración entre sus distintos agentes.

Esta Estrategia está prevista en los artículos 6 y 7 de la LCTI y, de acuerdo con los artículos 42 y 43 de la Ley, el Estado ha de desarrollarla mediante un Plan de ámbito estatal; para ello, se han aprobado dos Planes, uno para el periodo 2013-2016 y otro para el periodo 2017-2020, el “Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020” (PEICTI 2017-2020). Asimismo, estos Planes de ámbito estatal se deben concretar en programas anuales de actuación, que incluyan una orientación sobre las actuaciones concretas que se prevea realizar en cada ejercicio.

Los artículos 6 a) y 7 a) de la LCTI prevén que en la Estrategia se incluyan “Los principios básicos, así como los objetivos generales y sus indicadores de seguimiento y evaluación de resultados”. En este sentido, la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 estableció como objetivo general el de “Potenciar el liderazgo empresarial de la I+D+i; en este objetivo se enmarcaba la actividad de CDTI, concretamente en el impulso a las actividades empresariales de I+D+i, potenciando las tecnologías facilitadoras y fomentando la I+D+i colaborativa orientada al tejido productivo, prestando especial atención a uno de los ejes prioritarios de la Estrategia que es la internacionalización. Asimismo, para permitir la evaluación de la Estrategia en su conjunto, se establecieron 22 indicadores de carácter general, 4 de esfuerzo y 18 de resultado.

El PEICTI 2017-2020 incluyó la actuación de CDTI a través del “Subprograma Estatal de I+D+i empresarial”, recogido en el “Programa Estatal de Liderazgo Empresarial en I+D+i” del Plan. El Programa anual de actuación en que se concretó el Plan para 2019, incluyó las convocatorias de financiación que se previó que CDTI abriera en ese ejercicio, recogiendo los importes de dotación estimados para cada una de ellas.

El “Programa Estatal de Liderazgo Empresarial en I+D+i” concretó los objetivos de la financiación de CDTI por tipos de proyecto y de ayuda, previendo su actuación, principalmente, a través de:

- “Proyectos de I+D+i”: aquellos promovidos por las empresas y que no están dirigidos ex ante a ningún sector concreto, tienen una marcada componente tecnológica y permiten dar respuesta a las necesidades y oportunidades identificadas por los agentes empresariales. Estos proyectos, ejecutados de forma individual o en consorcios, incluyen la participación -mediante subcontratación- de otros agentes de I+D+i (universidades, organismos de investigación públicos y privados, etc.).
- “Innoglobal”: proyectos de cooperación tecnológica internacional cuyo objetivo es potenciar la participación de las empresas españolas en actividades de I+D+i con empresas de terceros países a través de programas bilaterales, multilaterales y de certificación unilateral que, por sus características y contenidos, favorecen el desarrollo y consolidación de una «industria de la ciencia» altamente competitiva y que satisfaga los requerimientos de las grandes instalaciones científicas a nivel mundial.
- “EUROSTARS”: proyectos que financian actividades de investigación aplicada o desarrollo experimental presentadas al programa internacional EUROSTARS. El objetivo que se pretende con su financiación es fomentar las actividades de I+D+i lideradas por PYMEs que, por representar una mejora tecnológica sustantiva o una innovación para el mercado, contribuyan a mejorar la posición de dichas empresas.
- Ayudas “NEOTEC”: pretenden la creación de empresas de base tecnológica con vocación de crecimiento, contribuyendo al emprendimiento y acelerando la transferencia de conocimiento desde organismos de investigación públicos y universidades.
- Ayudas “Feder Interconecta”: incluidas en el Programa Operativo de Crecimiento Inteligente 2014-2020 y cofinanciadas con Fondos FEDER en colaboración con las Comunidades Autónomas, con el objetivo reducir la brecha tecnológica y fortalecer los sistemas regionales de innovación, contribuyendo, a través de la cooperación interregional entre empresas, al desarrollo de capacidades de innovación en las regiones menos favorecidas y al desarrollo tecnológico de las empresas participantes en estos proyectos.
- Línea de Innovación: tiene por objetivo facilitar la modernización tecnológica de las empresas en distintos sectores e incrementar su competitividad y expansión internacionales. Los proyectos financiados a través de esta línea incluyen el diseño industrial y la ingeniería de procesos productivos a través de las siguientes modalidades de ayudas:
 - a. Línea Directa de Innovación: dirigida a financiar actuaciones para la incorporación y/o adaptación de tecnologías novedosas para la empresa.
 - b. Línea de Innovación Global: dirigida específicamente a la adquisición de nuevas tecnologías o a la adaptación de tecnologías existentes orientadas a la expansión en nuevos mercados internacionales.
 - c. Línea Directa de Expansión: dirigida a PYMEs y empresas de mediana capitalización (MIDCAPs) españolas y destinada a la adquisición de nuevos activos fijos de vanguardia.

Tipología de ayudas de CDTI para la financiación de empresas

En 2019, las ayudas de CDTI para la financiación de empresas podían tener la forma de subvenciones o de préstamos parcialmente reembolsables (“Ayudas Parcialmente Reembolsables” o “APRs”). Las subvenciones se tramitaban en régimen de concurrencia competitiva, habilitándose un plazo en el que se podían presentar solicitudes; sin embargo, las APRs se concedían mediante

convocatorias que permitían a las empresas solicitar las ayudas y a CDTI tramitar y resolver sin necesidad de sujeción a un plazo de convocatoria.

Los principales programas de ayuda mediante APRs que se mantuvieron abiertos en 2019 y el objeto concreto al que se referían, eran los siguientes:

CUADRO Nº 1: Principales programas de ayudas parcialmente reembolsables. Ejercicio 2019

Tipo de Proyecto	Nombre del Programa de ayuda	Objeto al que se refiere la ayuda
Proyectos de Investigación y Desarrollo	Proyectos CDTI de I+D	1.- Ayudas a proyectos de I+D desarrollados por empresas y destinados a la creación y mejora significativa de procesos productivos, productos o servicios.
	Proyectos CIEN	2.- Apoyo a grandes proyectos de I+D, desarrollados en colaboración efectiva por agrupaciones empresariales y orientados a la realización de una investigación planificada en áreas estratégicas de futuro y con potencial proyección internacional.
	Proyectos Transferencia Cervera	3.- Ayudas a proyectos individuales de I+D desarrollados por PYMEs ² y MIDCAPs ³ que colaboren con Centros Tecnológicos de ámbito estatal en las tecnologías prioritarias Cervera.
Proyectos de Innovación	Línea Directa de Innovación CDTI	4.- Apoyo a proyectos de carácter aplicado, muy cercanos al mercado, con riesgo tecnológico medio/bajo y cortos periodos de recuperación de la inversión, que consigan mejorar la competitividad de la empresa mediante la incorporación de tecnologías emergentes en el sector.
	Línea Directa de Expansión, LIC A	5.- Potenciar la innovación en determinadas regiones españolas, mejorando las capacidades de empresas que propongan planes de inversión que faciliten su crecimiento. Concretamente: ayudas a la inversión inicial y a la inversión inicial en favor de una nueva actividad económica para potenciar el crecimiento de empresas innovadoras.
	Proyectos FEMP	6.- Apoyar proyectos de innovación y de inversión dirigidos a los sectores de la pesca y la acuicultura cofinanciados con el FEMP.

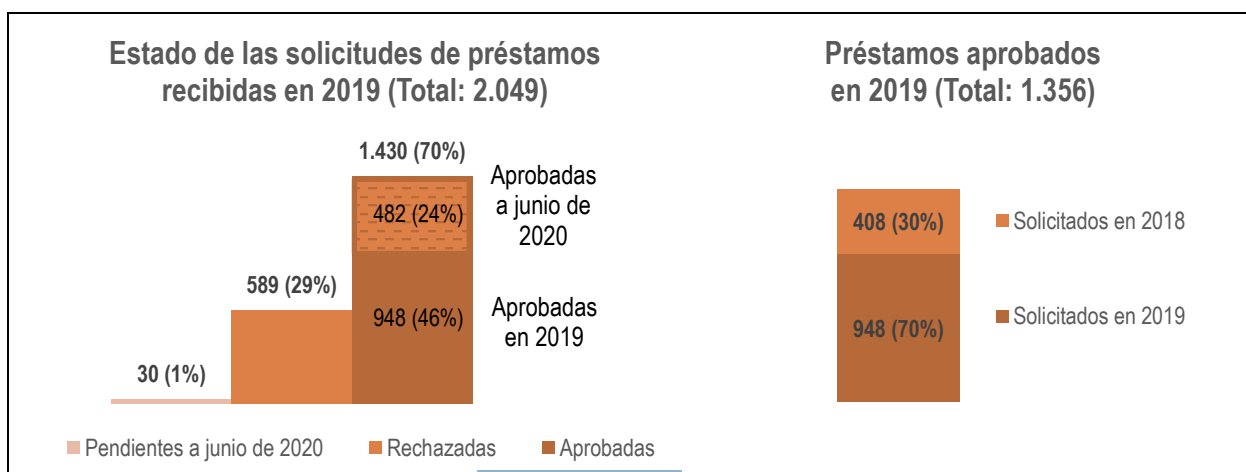
Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por CDTI.

A lo largo del ejercicio 2019, CDTI recibió un total de 2.049 solicitudes de préstamos, de las que 589 fueron rechazadas, 948 se aprobaron en el ejercicio y 482 se aprobaron en los primeros meses de 2020. Asimismo, en 2019 se aprobaron 1.356 préstamos, de los que 408 eran de solicitudes de 2018. El estado de las solicitudes de préstamos recibidas en 2019 y el año en que se solicitaron los préstamos aprobados en 2019 se representan en el siguiente gráfico:

² CDTI sigue la Recomendación de la Comisión Europea, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. PYME: Empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no supera los 43 millones de euros.

³ CDTI viene considerando como MIDCAP a cualquier empresa (individualmente o en grupo) que no sea PYME y con menos de 1.500 empleados, independientemente de otro parámetro como cifra de negocios o total activo.

GRÁFICO Nº 2: Estado de las solicitudes de préstamos recibidas en 2019 y año de solicitud de los préstamos aprobados en 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por CDTI.

Los principales programas de ayuda mediante subvenciones que estuvieron abiertos en algún momento de 2019 y el objeto concreto al que se referían, son los siguientes:

CUADRO Nº 2: Principales programas de ayuda mediante subvenciones. Ejercicio 2019

Nombre del Programa de ayuda	Objeto al que se refiere la ayuda
Proyectos FEDER Interconecta 2018	1.- Apoyo a proyectos de desarrollo experimental en la modalidad de cooperación entre empresas, fomentando la cooperación regional en I+D ⁴ .
INNOGLOBAL	2.- Impulsar la cooperación tecnológica internacional de las empresas españolas.
NEOTEC	3.- Apoyar la creación y consolidación de empresas de base tecnológica, entendiendo como tales aquellas cuya actividad se centre en la explotación de productos o servicios que requieran el uso de tecnologías o conocimientos desarrollados a partir de la actividad investigadora.
Ayudas Cervera para Centros Tecnológicos	4.- Ayudas a la realización de programas estratégicos de investigación, desarrollo e innovación en cooperación, desarrollados por Centros Tecnológicos y Centros de Apoyo a la Innovación de ámbito estatal, en una de las tecnologías prioritarias Cervera.
Proyectos CDTI-EUROSTARS	5.- Ayudas a Proyectos de I+D en Cooperación Internacional presentados por empresas españolas ⁵

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por CDTI.

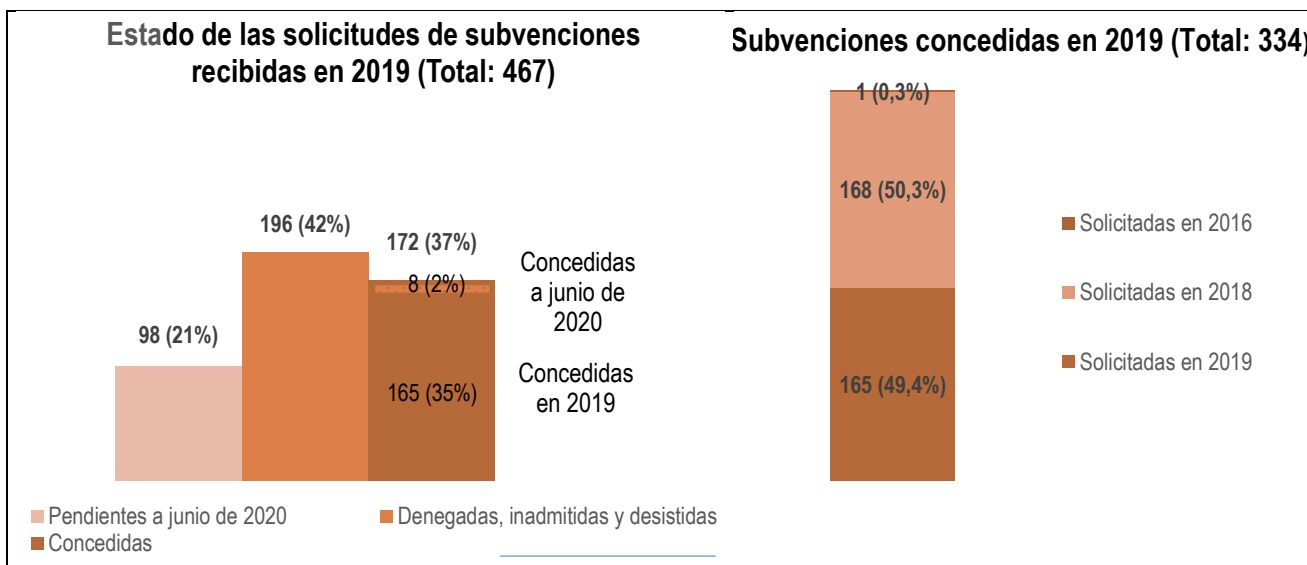
A lo largo del ejercicio 2019, CDTI recibió un total de 467 solicitudes de subvención, de las que 192 fueron desestimadas o inadmitidas, en 4 desistió el solicitante, 165 se aprobaron en el ejercicio y 8 se aprobaron en los primeros meses de 2020. Asimismo, en 2019 se aprobaron 334 subvenciones

⁴ Estas ayudas pretendían estimular la cooperación estable en actividades de I+D entre empresas ubicadas en las principales regiones destinatarias del “Programa Operativo Plurirregional de España 2014-2020”. En particular, se perseguía el desarrollo de tecnologías novedosas en áreas tecnológicas de futuro con proyección económica y comercial a nivel internacional.

⁵ Ayudas destinadas a proyectos empresariales que comprenden actividades de investigación industrial o de desarrollo experimental, presentados por una única empresa española que forma parte de un consorcio internacional cuyo proyecto EUROSTARS ha recibido la carta de aprobación del Secretariado EUREKA.

de las que 168 correspondían a solicitudes de 2018 y una de 2016⁶. El estado de las solicitudes de subvención recibidas en 2019 y el año en que se solicitaron las subvenciones aprobadas en 2019 se representan en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 3: Estado de las solicitudes de subvenciones recibidas en 2019 y año de solicitud de las subvenciones aprobadas en 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por CDTI.

Tradicionalmente, la actividad que principalmente financiaba CDTI ha sido la de Investigación y Desarrollo (I+D) frente a la de Innovación. Sin embargo, en los últimos años, CDTI ha querido potenciar la actividad de Innovación, lo que le llevó a plantearse la necesidad de adaptar diversas tareas internas, que se aplicaban a su actividad de financiación de la I+D+i, en general, a las particularidades de la Innovación. Así, creó a finales de 2018, dentro de su Dirección Financiera, el Departamento de Ayudas a la Innovación, una unidad específica que se encarga fundamentalmente de la evaluación de proyectos de Innovación y, desde 2019, este Departamento ha venido realizando tanto la evaluación técnica como la financiera de dichos proyectos. En 2019 se realizaron, sobre nuevos proyectos, alrededor de 2.350 y 350 evaluaciones técnicas de I+D y de Innovación, respectivamente; y, aproximadamente, 2.040 y 350 evaluaciones financieras de I+D y de Innovación, respectivamente.

En general, el desembolso de las ayudas concedidas por CDTI se vinculaba al cumplimiento de hitos durante la ejecución y/o a la finalización de los proyectos o trabajos que financiaban, siendo frecuente la realización de anticipos a cuenta que se adaptaban al ritmo de ejecución de la actuación.

En particular para los préstamos, en 2019 se justificaron 2.111 hitos por importe de 561,2 millones de euros, se emitieron 1.876 certificaciones por importe de 484,5 millones y se liquidaron 1.776 hitos que dieron lugar a 1.679 desembolsos por un importe total de 302,4 millones; asimismo, se produjeron 1.140 anticipos por un importe de 207,8 millones.

⁶ En su escrito de alegaciones, CDTI indica que la solicitud de ayuda de 2016 fue desestimada y tal desestimación fue recurrida ante la jurisdicción contencioso administrativo por el solicitante, admitiéndose, finalmente, el recurso en segunda instancia por el Tribunal competente; aportando como justificación la sentencia estimatoria a la que se refiere.

En relación con las subvenciones, en 2019 se justificaron 635 hitos por importe de 45,4 millones de euros, se emitieron 857 certificaciones por importe de 54,4 millones y se liquidaron 783 hitos que dieron lugar a 764 desembolsos por un importe total de 31,6 millones; asimismo, se produjeron 425 anticipos por un importe de 32,3 millones.

Organización interna de la gestión de las ayudas

En el periodo fiscalizado, los órganos encargados de aprobar los instrumentos de las ayudas en CDTI eran su Consejo de Administración en relación con los préstamos o APRs y, en general, la Presidencia de CDTI para las convocatorias de subvención.

Los préstamos se concedían en base a líneas de financiación en convocatoria “abierta”, que no incluían ningún tipo de plazo de presentación de sus solicitudes para proceder a su tramitación y no se concedían en régimen de concurrencia competitiva. Las condiciones de esas convocatorias abiertas se reflejaban en las “fichas” de esos instrumentos de financiación que eran aprobadas por el Consejo de Administración. La propuesta de los nuevos instrumentos, de sus fichas o de sus modificaciones se debatían y aprobaban previamente en el Comité de Dirección (CD) para su elevación al Consejo de Administración. El CD estaba integrado por el Director General y los cinco Directores de CDTI.

Las resoluciones de concesión de las ayudas correspondían a los mismos órganos de CDTI que habían aprobado las convocatorias. Así, el Consejo de Administración aprobaba la concesión de cada préstamo mientras que la Presidencia resolvía sobre la concesión de la subvención, sin perjuicio de tener que atenerse a los resultados del procedimiento previsto en la convocatoria, en sus bases reguladoras y en la normativa estatal de subvenciones.

El CD era el encargado, en la práctica, de aprobar los procesos y los procedimientos de CDTI, incluidos los relacionados con la gestión de sus ayudas. Sin embargo, ni en la normativa ni en la regulación interna del Centro se hace referencia a su CD. El artículo 4 del Real Decreto 1406/1986, por el que se aprueba su Reglamento, establece como órganos rectores de CDTI al Consejo de Administración, las Comisiones Ejecutivas del Consejo, el Presidente y el Director General; y el artículo 13.1 indica que el Director General ejercerá las facultades que el Consejo determine o delegue en él.

En este sentido, en el periodo fiscalizado, el Director General actuaba, principalmente, de acuerdo con las facultades conferidas por el Consejo de Administración de 6 de septiembre de 2018, elevadas a documento público (poder notarial) al día siguiente.

De acuerdo con lo manifestado por CDTI, el CD actuaba como “un comité consultivo y de asistencia al Director General en los asuntos relativos al funcionamiento ordinario del Centro”, siendo su función principal “el estudio y debate de estos temas, así como el asesoramiento al Director General en la toma de decisiones al respecto”. No obstante, del análisis realizado en los trabajos de fiscalización se desprende que, en la práctica, este órgano desarrollaba funciones de especial relevancia en el proceso de adopción de decisiones y control de la actividad del Centro referidas, en particular, al ámbito objetivo de esta Fiscalización; así, además de elaborar y/o aprobar propuestas que se elevaban para su aprobación al Consejo de Administración sobre asuntos que incidían en el funcionamiento y el control de las ayudas que concede el Centro, aprobaba los procesos y principales procedimientos relacionados con la gestión y control de esas ayudas. De todo ello, se deduce que desarrollaba una función que va más allá de ser estrictamente consultiva y de asistencia al Director General.

En esta situación, no consta ninguna resolución de los órganos rectores de CDTI que regule las facultades, funciones y funcionamiento del CD. Únicamente existe un “Procedimiento de funcionamiento del CD”, aprobado por el propio Comité a finales de 2013. Es un documento breve en el que se indica su composición; reconoce como su función principal “el estudio, debate y posterior toma de decisiones formales de los temas a tratar para el funcionamiento del Centro”; y, por último, recoge brevemente el funcionamiento del Comité y las competencias de sus miembros, su Presidente y su secretario. Este Procedimiento no se refiere al régimen de mayorías en las que se adoptan las decisiones, ni concreta el quorum requerido para la celebración de sus reuniones ni para la adopción de acuerdos, lo que complica, aún más, el control de la validez de sus decisiones.

La falta de una regulación expresa del CD aprobada por un órgano rector, sin perjuicio de la flexibilidad necesaria para su funcionamiento, dificulta un conocimiento preciso de sus funciones, competencias y responsabilidades, lo que merma la posibilidad de control de sus actuaciones y, además, puede propiciar el solapamiento y la confusión entre las competencias o funciones de otros órganos ejecutivos internos.

Se ha comprobado que en todas las reuniones del CD celebradas en 2019 y 2020, actuó como Presidente el Director General de CDTI, a excepción de dos reuniones, de 30 de marzo de 2020 y 6 de abril de 2020, en las que no estuvo presente y fue sustituido por el responsable de la Dirección Económico-Financiera de CDTI, de acuerdo con el Procedimiento de funcionamiento del CD.

Por otra parte, desde finales de 2018, el Departamento de Análisis y Control (DAC), que depende directamente del Director General de CDTI, asumió un papel protagonista en la definición de nuevos instrumentos y en la modificación de los ya existentes, desarrollando una labor de prediseño y de coordinación de los trabajos de los otros departamentos implicados en las tareas de definición. Con esta centralización de labores, CDTI ha pretendido aportar mayor coordinación y planificación al proceso de diseño de los instrumentos; facilitando, además, su control, lo que “a priori” favorece la calidad del proceso.

Requisito de I+D+i en los proyectos financiables por CDTI

En el periodo fiscalizado, las ayudas directas de CDTI se concedían a proyectos que conllevaran Investigación, Desarrollo y/o Innovación, lo que hace necesario analizar qué concepto de estos términos utiliza CDTI y de qué manera los identifica en los proyectos.

Los conceptos utilizados por CDTI relativos a Investigación y Desarrollo son los de “investigación fundamental”, “investigación industrial” y “desarrollo experimental” que se recogen en los párrafos 84 a 86 del artículo 2 del RGEC⁷, que declara determinadas categorías de ayudas compatibles con

⁷ El RGEC define estos conceptos de la siguiente forma:

- «Investigación fundamental»: trabajos experimentales o teóricos emprendidos con el objetivo primordial de adquirir nuevos conocimientos acerca de los fundamentos subyacentes de los fenómenos y hechos observables, sin perspectivas de aplicación o utilización comercial directa.
- «Investigación industrial»: la investigación planificada o los estudios críticos encaminados a adquirir nuevos conocimientos y aptitudes que puedan ser útiles para desarrollar nuevos productos, procesos o servicios, o permitan mejorar considerablemente los ya existentes; comprende la creación de componentes de sistemas complejos y puede incluir la construcción de prototipos en un entorno de laboratorio o en un entorno con interfaces simuladas con los sistemas existentes, así como líneas piloto, cuando sea necesario para la investigación industrial y, en particular, para la validación de tecnología genérica.
- «Desarrollo experimental»: la adquisición, combinación, configuración y empleo de conocimientos y técnicas ya existentes, de índole científica, tecnológica, empresarial o de otro tipo, con vistas a la elaboración de productos, procesos o servicios nuevos o mejorados; puede incluir también, por ejemplo, actividades de definición conceptual, planificación y documentación de nuevos productos, procesos o servicios; el desarrollo experimental podrá comprender la creación de prototipos, la demostración, la elaboración de proyectos piloto, el ensayo y la validación de productos, procesos o servicios nuevos o mejorados, en entornos representativos de condiciones reales de funcionamiento, siempre que el objetivo

el mercado interior de la UE. En el periodo fiscalizado, generalmente, las ayudas de CDTI se referían a los dos últimos conceptos, “investigación industrial” y “desarrollo experimental”, según se desprende del análisis de las fichas de los instrumentos de los préstamos y en las convocatorias de subvenciones que han estado abiertas en el ejercicio 2019.

CDTI ha puesto de manifiesto que en sus proyectos de innovación aplicaba la normativa de ayudas de minimis y ayudas regionales, que no establecen ninguna definición de innovación; ello lleva a que, en la práctica, haya adaptado “la definición del Manual de Oslo, centrándose en la innovación tecnológica y exigiendo un grado de novedad superior a la mera modernización tecnológica”⁸.

Correspondía confirmar que cada proyecto a financiar por CDTI se adecuaba a esas definiciones al evaluador técnico al que se le había asignado la solicitud de financiación; dado que esta tarea no siempre es fácil, CDTI contaba con personal con distintas especialidades y experiencia sectorial y tecnológica, aplicando, además, mecanismos de comunicación entre ellos ante posibles dudas. El análisis realizado sobre esta materia se expone en el apartado II.2.3. de este Informe.

Por último, en relación con los instrumentos de financiación dirigidos a “empresas de base tecnológica”, CDTI identificaba a tales empresas como “nuevos proyectos empresariales que requieran el uso de tecnologías o conocimientos desarrollados a partir de la actividad investigadora y en los que la estrategia de negocio se base en el desarrollo de tecnología”; aplicando, en su caso, las definiciones de empresa innovadora y nuevos proyectos empresariales del RGEC.

II.1.2. Planificación estratégica de las ayudas concedidas

Como se desprende de lo expuesto en el epígrafe anterior, la planificación estratégica de CDTI en relación con la concesión y gestión de sus ayudas está enmarcada dentro de la planificación estatal en materia de ciencia, tecnología e innovación que se desarrolla, fundamentalmente, a través del Ministerio de Ciencia e Innovación, al que CDTI está adscrito.

CDTI viene desempeñando un papel activo en esa planificación estratégica estatal; así, en el ejercicio 2019, CDTI formó parte del Comité de Asesoramiento de la Estrategia Española de I+D+i, formado para la elaboración del borrador de la Estrategia para el periodo 2021-2027 y, también, del Subcomité de Seguimiento del PEICTI 2017-2020. El PEICTI 2017-2020 preveía, entre otros cometidos de este Subcomité, contribuir a la elaboración de los Programas de Actuación Anuales; su revisión y actualización; informar sobre las modificaciones y actualizaciones introducidas en las convocatorias de las actuaciones de cada unidad, así como de los requisitos de concesión,

principal sea aportar nuevas mejoras técnicas a productos, procesos o servicios que no estén sustancialmente asentados; puede incluir el desarrollo de prototipos o proyectos piloto que puedan utilizarse comercialmente cuando sean, necesariamente, el producto comercial final y su fabricación resulte demasiado onerosa para su uso exclusivo con fines de demostración y validación; el desarrollo experimental no incluye las modificaciones habituales o periódicas efectuadas en productos, líneas de producción, procesos de fabricación, servicios existentes y otras operaciones en curso, aun cuando esas modificaciones puedan representar mejoras de los mismos.

⁸ Las fichas de los instrumentos de ayuda a la Innovación de CDTI se referían a los proyectos de innovación tecnológica, como aquellos que contemplan los siguientes tipos de actividades:

- “- Incorporación y adaptación activa de tecnologías emergentes en la empresa, así como los procesos de adaptación y mejora de tecnologías a nuevos mercados.
- Aplicación del diseño industrial e ingeniería de producto y proceso para la mejora tecnológica de los mismos.
- Aplicación de un método de producción o suministro nuevo o significativamente mejorado, incluidos cambios significativos en cuanto a técnicas, equipos y/o programas informáticos.

No tienen la consideración de proyectos de innovación aquellos proyectos que impliquen cambios o mejoras de importancia menor, aumento de las capacidades de producción o servicio mediante la introducción de sistemas de fabricación o logística muy similares a los ya utilizados o el abandono de un proceso.”

elegibilidad y evaluación de las ayudas incluidas en el Plan Estatal; informar sobre las incidencias y factores que pudieran incidir en la correcta ejecución y/o resolución de las actividades planificadas; e identificar, definir e informar sobre la evolución de los indicadores de gestión, seguimiento y resultados de cada una de las actuaciones recogidas en los Programas Anuales de Actuación, así como de los indicadores de seguimiento y evaluación del Plan Estatal.

Por otra parte, en virtud del artículo 11 la LCTI se creó, bajo la dependencia del Ministerio de Ciencia e Innovación, el “Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación” como instrumento de captación de datos y análisis para la elaboración y seguimiento de la “Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación” y, con ello, del PEICT. En el periodo fiscalizado, CDTI utilizaba esta herramienta, siguiendo las instrucciones emitidas al efecto por el Ministerio de Ciencia e Innovación, aportando a través de ella la información de la gestión de sus ayudas.

Por tanto, la planificación estratégica del propio CDTI está vinculada por los objetivos y las prioridades marcados en el PEICTI y en los Programas de Actuación Anual en los que este se concreta.

En el ámbito de su actividad presupuestaria, CDTI elabora un Programa de Actuación Plurianual (PAP), regulado en el artículo 65 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Asimismo, rinde, acompañando a sus cuentas anuales, la Memoria del PAP, como parte de la información relativa al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que asumen dichas entidades como consecuencia de su pertenencia al sector público, de acuerdo con el artículo 129.3 de esa Ley.

El PAP de CDTI para 2019 establecía una serie de indicadores para permitir el seguimiento del objetivo global y sus líneas de actuación previstas. Estos indicadores consistían, fundamentalmente, en el número e importe de los nuevos compromisos adquiridos para el ejercicio por líneas de financiación, la parte de ese importe que afecta a las Comunidades Autónomas menos favorecidas, la tasa de cofinanciación con fondos comunitarios, el porcentaje que se refiere a PYMEs, el número de proyectos que suponen colaboración con organismos de investigación y el número de colaboraciones a alcanzar con esos organismos. CDTI incluyó en su Memoria de ejecución del PAP de 2019, para todo lo anterior, la información prevista y la real para ese ejercicio.

Sin perjuicio de ello, en la práctica, la principal herramienta interna de planificación estratégica utilizada por CDTI viene siendo su Plan Operativo Anual (POA), para cuya elaboración CDTI contaba, desde septiembre de 2018, con un proceso específico, el Proceso Estratégico 03 de “Elaboración y Seguimiento del Plan Operativo Anual e Indicadores”, en el que se incluían las distintas fases desde la definición, por parte de la Dirección del Centro, de los objetivos fundamentales y líneas de actuación para el ejercicio siguiente, hasta la aprobación del POA y su posterior seguimiento por el Consejo de Administración. El responsable del DAC, que depende de la Dirección General de CDTI, es el propietario de este Proceso y se encarga de impulsar el procedimiento y controlar su desarrollo en todas sus fases.

En relación con las ayudas directas concedidas por CDTI, el resultado del análisis del POA de 2019, en el que se incluyen las previsiones para ese ejercicio, así como del POA de 2020, que recoge además los datos de ejecución de 2019, es el que se expone a continuación:

- Los POAs explicaban de manera resumida los objetivos y la estrategia de CDTI que se preveía aplicar en el ejercicio al que correspondía el POA, recogiendo de manera general las actuaciones a realizar. Se definían unos indicadores, básicamente información operacional y de gestión interna, para los que se establecían unas estimaciones y, en el POA del ejercicio siguiente, se comparaban los datos estimados con los realmente ejecutados, tanto de esos

indicadores como de otros datos de negocio. En particular, en el ejercicio 2019 se incluyeron nuevos indicadores.

- Los indicadores y datos objeto de seguimiento posterior son, fundamentalmente, los siguientes:
 1. Número de solicitudes tramitadas y de evaluaciones realizadas (distinguiendo entre evaluaciones técnicas y financieras); y el número e importe de las ayudas aprobadas o compromisos adquiridos y de las certificaciones.
 2. Datos agregados sobre el número de nuevos contratos de préstamos formalizados y de las modificaciones de contrato formalizadas; periodo medio de firma; importes desembolsados y reintegrados de las ayudas; e importes de minoración de garantías, distinguiendo por el origen de los fondos (Fondos propios de CDTI, FEDER y FEMP).
 3. Importes agregados (distinguiendo entre APRs y subvenciones) dirigidos a calcular la tasa de aprobación con respecto a las solicitudes, porcentaje de las ayudas directas de CDTI que se dedica a la financiación de PYMEs y porcentaje de primeras ayudas que se realizan a PYMEs.
 4. Datos sobre la morosidad y su evolución, número de informes de control de riesgos sobre la solvencia de los beneficiarios del ejercicio, número e importe de los expedientes para los que se han abierto las acciones legales llevadas a cabo y de los fondos recuperados.
- Mensualmente se presentaba al Consejo de Administración de CDTI un documento de seguimiento, en el que se daban los datos reales del mes anterior para los indicadores definidos en el POA y se aportaban gráficos para facilitar tal seguimiento.
- Tanto los POAs como la documentación de seguimiento mensual y anual presentados al Consejo de Administración eran fundamentalmente descriptivos y no solían aportar información sobre los motivos, explicaciones y /o aclaraciones de las desviaciones en los indicadores y datos comparados, ni relacionar las actuaciones concretas con cada indicador. En definitiva, la utilidad del contenido de los POAs y su documentación de seguimiento consistía, principalmente, en permitir conocer datos numéricos sobre la situación y evolución de las ayudas concedidas por CDTI, así como de su desviación frente a lo estimado; quedando así delimitado el alcance del control que esta documentación permitía hacer a sus usuarios, principalmente el Consejo de Administración y la Dirección General de CDTI.
- En el POA de 2019 se hace especial referencia a la importancia de conocer el impacto de las ayudas concedidas por CDTI. El análisis realizado en esta materia figura en el epígrafe II.1.3. de este Informe.

Un aspecto relevante a tener en cuenta en la planificación estratégica por parte de CDTI de sus ayudas directas, es el valor añadido que pretende aportar en su función de Agente Financiador de las empresas privadas en materia de I+D+i. De los análisis realizados en la Fiscalización, se desprende que la Entidad es consciente del doble valor añadido que aporta, por un lado, su experiencia acumulada en más de 40 años de funcionamiento, la amplitud y variedad de capacitación técnica con la que cuenta en su organización y, por otro, su funcionamiento en régimen de derecho privado, que le permite una actuación más ágil, todo ello en un entorno tan complejo y cambiante como es el ámbito de la I+D y especialmente el de la innovación.

En cuanto a la experiencia y capacitación técnica de sus recursos humanos, cabe señalar que, además de la lógica segregación de funciones entre los elementos técnicos y los económico-financieros en la gestión de sus ayudas, se ha comprobado que, en la organización interna de los departamentos técnicos, existe una división por especialidades y procesos orientados al conocimiento y satisfacción de las necesidades de capacitación en CDTI, cuyo análisis se recoge

en el subapartado II.3. de este Informe; asimismo, en su epígrafe II.2.3. se exponen los mecanismos de comunicación existentes entre las diferentes unidades técnicas.

En relación con la especialización técnica de los recursos humanos de CDTI, destacan dos cambios estratégicos y organizativos que se describen en los POAs analizados:

- La decisión de potenciar la Innovación entre las materias a financiar, basándose en que el éxito en la Innovación tecnológica básica (sin I+D) sirve como factor incentivador o estímulo de la I+D en las empresas privadas, ha tenido un reflejo en la organización interna de CDTI, ya que, las particularidades que conlleva el análisis y gestión de los proyectos de innovación y su financiación, ha llevado a que se crease, a finales de 2018, un Departamento específico, el Departamento de Ayudas a la Innovación.
- Por otro lado, la estrategia que históricamente ha mantenido CDTI sobre el objeto de las ayudas que concede era de carácter horizontal, conocida como “Bottom-up”, en la que la empresa proponía actuaciones y CDTI las apoyaba independientemente del dominio tecnológico y/o sector al que pertenecieran, mientras reunieran las condiciones exigidas y tuvieran el nivel de calidad suficiente. A partir de 2019, el Centro comenzó a seleccionar tecnologías y ámbitos de actuación concretos a los que apoyar, suponiendo la verticalización del objeto de esas ayudas. La introducción de esta estrategia requiere determinar previamente, entre otros, los sectores económicos, así como sus necesidades de ayuda en I+D+i o las de sus empresas, centralizándose este análisis a través del DAC. La descripción del análisis desarrollado por ese Departamento en 2019 se recoge en el siguiente epígrafe II.1.3. de este Informe.

Por último, el carácter estratégico de una planificación conlleva que esta se oriente a los fines de la entidad. En este sentido, las ayudas directas de CDTI se relacionan con el impulso y el fortalecimiento de las estructuras I+D+i en el ámbito del sector empresarial privado y su incardinación a nivel internacional, prestando una especial atención a las PYMEs. Sin embargo, no se incluyen en su planificación estratégica indicadores o datos sobre la efectividad de sus ayudas, limitándose a dar información en sus POAs sobre la existencia de informes realizados por el propio Centro sobre algunos efectos de las ayudas, que ponen de manifiesto la conveniencia de evaluar el impacto de las distintas ayudas concedidas por el Centro como información relevante para la modificación o el diseño de los instrumentos de ayuda directa. La inclusión en la planificación estratégica de CDTI de indicadores o datos sobre el impacto de las ayudas que concede serviría para mejorar la eficiencia de la Entidad en la prestación de esas ayudas; esta cuestión se analiza específicamente en el siguiente epígrafe II.1.3. de este Informe.

II.1.3. Evaluación del impacto de las ayudas concedidas

La I+D+i es una materia compleja que se mueve en un ambiente en continuo cambio. Los efectos que se consiguen con las ayudas a la I+D+i no siempre siguen una línea de causalidad evidente ni, en todo caso, son identificables a corto o medio plazo; pudiendo aumentar esta dificultad si, además, no existe una cierta homogeneidad en la materia I+D+i, el ámbito o el sector de los proyectos financiados, circunstancia que se produce con el enfoque horizontal “Bottom-up” que predomina en las ayudas de CDTI, como se ha explicado en el epígrafe anterior.

Sin embargo, para una eficaz y eficiente utilización de las ayudas públicas resulta muy conveniente la identificación de los efectos concretos conseguidos con ellas, de modo que se pueda evaluar el grado de consecución de los objetivos específicos y globales que se pretendían alcanzar con las ayudas otorgadas. Esta información, además de permitir evaluar la eficacia del instrumento, serviría para la toma de decisiones al diseñar nuevos instrumentos o modificar los existentes.

Desde 2011, aproximadamente, CDTI ha venido realizando anualmente estudios de monitorización de los resultados de sus proyectos de I+D, basados en las encuestas realizadas a los beneficiarios, que son de dos tipos. La primera, realizada a la finalización del proyecto y de obligado cumplimiento, recoge los resultados del proyecto, incluyendo, entre otras, preguntas sobre datos económicos de la actividad en I+D de la empresa beneficiaria; en relación con el proyecto, expectativas de comercialización y rendimiento económico cuando llegue al mercado y cómo le ha afectado la ayuda de CDTI; colaboraciones con organismos de investigación, socios y otras entidades; y resultados obtenidos, patentes, deducciones fiscales y efectos indirectos. La segunda encuesta se realiza dos años después de la fecha prevista de comercialización de los resultados del proyecto (ex post), y trata de medir el impacto económico atribuible al proyecto, así como la evolución de sus resultados tecnológicos y los efectos que ha provocado en la internacionalización de la actividad de la empresa beneficiaria.

Se ha comprobado que el nivel de respuestas obtenido por CDTI de ambas encuestas es diferente, ya que la primera fue contestada, en general, por todos los beneficiarios, pues es un requisito para la finalización del proyecto y su liquidación económica; mientras que la segunda encuesta, al no ser de obligado cumplimiento, fue respondida por en torno al 60% de los beneficiarios con proyectos que deberían llevar dos años en fase de comercialización.

Los resultados de los estudios realizados por CDTI a partir de las encuestas de proyectos finalizados se han plasmado en informes de monitorización publicados desde 2012, que inicialmente se limitaron a los resultados de determinados tipos de proyectos de I+D finalizados, incrementando progresivamente su alcance de modo que un informe publicado en 2019 ya incluía todos los proyectos I+D individuales finalizados entre 2015 y 2017; por su parte, la encuesta ex-post dio lugar a un informe publicado en 2018 sobre los proyectos de I+D financiados mediante APRs que deberían haber entrado en comercialización en el periodo 2011-2013. Estos informes aportan, entre otra información, datos agregados de los proyectos según el sector de actividad, tamaño de la empresa y Comunidades Autónomas en las que se desarrollan. Al cierre del ejercicio 2019, no se había comenzado con la monitorización de los proyectos de Innovación de CDTI.

CDTI propuso, en su POA para 2020, “incluir lo aprendido en estos análisis en el diseño/mejora de instrumentos”; sin embargo, hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, en junio de 2021, no se había comenzado a vincular el análisis de la información monitorizada con el diseño o mejora de sus instrumentos de financiación.

El DAC es el encargado de la realización de las actividades de monitorización y evaluación, lo que se considera positivo por la función relevante que le corresponde en el proceso de diseño de nuevos instrumentos de financiación o en la modificación de los existentes: elaboración del prediseño de los instrumentos y coordinación y planificación de las distintas unidades de CDTI implicadas.

El Régimen de ayudas de CDTI a proyectos I+D, por su volumen, se considera un “gran régimen” a efectos de lo dispuesto en el artículo 1, apartado 2, letra a) del RGEC, por lo que se le podía aplicar el régimen de exención previsto en ese Reglamento⁹ solo por un periodo de seis meses después de su entrada en vigor, hasta el 1 de julio de 2015, a menos que la Comisión Europea autorizase un periodo más largo tras haber examinado el plan de evaluación del régimen que notificase el Estado Español.

⁹ Este régimen consiste en considerar las ayudas compatibles con el mercado interior de la Unión Europea, a tenor del artículo 107, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la UE, quedando exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del Tratado.

Así, en febrero de 2015, España presentó a la Comisión, de conformidad con el artículo 11, letra a) del RGEC, una información resumida sobre el “Régimen de ayudas del CDTI a proyectos de I+D” que había entrado en vigor el 1 de enero de 2015 y que CDTI tenía previsto aplicar hasta el final de 2020. La Comisión Europea, mediante la Decisión C (2015) 4147 final, de 22 de junio de 2015, aprobó una prórroga del régimen de exención hasta el fin de 2020.

El régimen aprobado preveía un plan de evaluación del “Régimen de ayudas del CDTI a proyectos de I+D” mediante la emisión por un organismo independiente de un informe de evaluación intermedia y otro de evaluación final en 2020. Estos informes fueron elaborados por una consultora externa independiente en colaboración con la Universidad Complutense de Madrid, emitiéndose el informe definitivo a finales de 2020.

La evaluación se hizo sobre los principales instrumentos de ayudas a proyectos de I+D empresarial concedidas por CDTI. El objeto final del estudio era aportar evidencias, tanto de los impactos directos como de los indirectos, según las cuestiones, los indicadores y los análisis de resultados cuantitativos y cualitativos previstos en el plan de evaluación aprobado por la Comisión Europea en 2015. El periodo al que se refería el estudio era 2015-2020.

El resultado del análisis recogido en el informe final de evaluación ofrece una opinión general positiva, considerando, principalmente, que los impactos, directos e indirectos, positivos, producidos por el Régimen de ayudas evaluado, son suficientes y relevantes, sin haberse encontrado indicios claros de distorsiones en el mercado. En el informe de evaluación se detallan los resultados, se establecen conclusiones sobre las cuestiones concretas objeto de análisis y se incluyen recomendaciones.

En el Informe de evaluación se pone de manifiesto que, si bien considera que se han logrado alcanzar los objetivos generales de los instrumentos de financiación, los objetivos secundarios y complementarios de los instrumentos se podrían definir de manera más específica en cada uno de los instrumentos y mejorar su diseño y los resultados obtenidos. Esta necesidad de especificación cobra especial importancia en la estrategia de verticalización de las ayudas que desde 2019 está impulsando CDTI, a la que se ha hecho referencia en el epígrafe II.1.2. anterior, ya que su implantación requiere detallar los objetivos específicos, orientándolos a las necesidades que se intenten cubrir con los instrumentos de financiación y/o las utilidades precisas de materia, sector, de región o país que se pretenden lograr.

Los análisis y estudios, cuyos resultados se recogen en los informes de monitorización realizados por CDTI y en la evaluación para la Comisión Europea por organismo independiente, suponen una base para que CDTI pueda realizar un control de la eficacia en la consecución de sus fines últimos, de sus objetivos generales y específicos, tanto los propios como los que le sean de aplicación de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación o de los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación.

Estos análisis y estudios, en general, se contemplaban en el sistema de control interno de CDTI a través de un Proceso específico, el PRO-NEG-0013 “Proceso de Monitorización y Evaluación de Impacto”, aprobado por su CD, cuyo “propietario” era el responsable del DAC. Este Proceso detallaba la actividad de monitorización y recogía de manera más general la evaluación del impacto. En cuanto a la determinación del contenido y alcance de los informes de monitorización, se remitía al criterio de la Dirección General o del propio DAC y, con respecto a la realización de las evaluaciones de impacto, en el Proceso se señalaba que su realización, su alcance y su contenido dependía de que, en su caso, la Dirección General de CDTI, la UE u “otra instancia pertinente” plantease la “necesidad de evaluación”, por lo que no preveía que se efectuasen de manera periódica y sistemática.

II.2. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE CDTI APLICADO A LAS AYUDAS QUE GESTIONA

La Intosai-Gov 9100 “Guía para las normas de control interno del sector público” de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en línea con el marco integrado para control interno del Committee on Sponsoring Organisations of the Treadway Commission’s (COSO), define el control interno como “un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones.
- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad.
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.”

La Guía concibe el control interno como un proceso integral compuesto por las acciones que se dan de manera continua en relación con las diferentes actividades de una entidad, planteándolo, no como un añadido a esas actividades, sino como algo integrado en las mismas. Asimismo, se refiere a control interno como sinónimo de sistema de control interno (es decir, como un proceso conjunto o arquitectura).

En definitiva, desde esta perspectiva, que es la que se ha aplicado en esta Fiscalización, un sistema de control interno supone un conjunto interrelacionado de procedimientos y controles para la consecución de los objetivos antes referidos. El análisis realizado ha incluido una revisión de los aspectos generales de control interno de CDTI, además de examinar específicamente los procesos y procedimientos establecidos relativos a la concesión y seguimiento de los préstamos y las subvenciones que otorga a las empresas.

En línea con los pronunciamientos de COSO, la Guía establece que el control interno comprende cinco componentes interrelacionados: el entorno de control, la evaluación del riesgo, las actividades de control, la información y comunicación y el seguimiento del control. En los siguientes epígrafes de este subapartado se analizan las particularidades de estos componentes en el sistema de control interno de CDTI.

II.2.1. Aspectos generales del sistema y de su entorno de control

CDTI se planteó desde varios años antes al periodo fiscalizado, la necesidad de sistematizar los procedimientos y controles que venían aplicando sus direcciones, departamentos y unidades. Asimismo, la Entidad había optado por un Modelo de Gestión por Procesos que se ha ido implantando paulatinamente, y que en el momento de redacción de este Informe está pendiente de terminar.

Tal sistematización se ha ido asignando a una unidad o departamento específico de CDTI, otorgándole la competencia de centralizar y coordinar los distintos procesos y procedimientos a través de los que CDTI realizaba su actividad y gestión interna. En concreto, en 2019 el departamento al que se había asignado esa competencia se denominaba Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento.

A lo largo del tiempo, esa unidad responsable elaboró los Procesos revisando con las direcciones y departamentos de CDTI las actividades que realizaban y la documentación que tuvieran desarrollada sobre su funcionamiento interno y, así, identificó, ordenó, homogenizó y describió los

Procesos en base a la situación existente en cada momento. En 2014, se realizó el primer Mapa de Procesos a través de los cuales CDTI lleva a cabo su actividad; en años posteriores se realizaron mejoras en los Procesos y, finalmente, en 2018, con la ayuda de una empresa consultora, se actualizaron los Procesos, se revisó el Mapa de Procesos, simplificando su tipología, para llegar al modelo que se aplicaba en el periodo fiscalizado.

En este sentido, CDTI concibe cada Proceso como una secuencia de Tareas que aporta una visión más bien global de una actividad o parte de una actividad de la Entidad; mientras que entiende el Procedimiento como una descripción detallada de cómo se debe llevar a cabo un proceso, en concreto detallando la manera en que se va a realizar cada fase del Proceso e, incluso, cada Tarea.

El modelo de gestión planteado por CDTI prevé un primer nivel en el que se incluyen los Procesos y su sistematización y un nivel inferior donde se detallan los Procedimientos que se utilizan para llevar a cabo esos Procesos. En la práctica, esos Procesos solían describir Tareas, aunque sin entrar a detallar cómo ejecutarlas. Muchas de ellas incluían o constituían controles, por ejemplo, cuando se realiza una supervisión entre distintas unidades de CDTI. A inicios de 2019, el Modelo de Gestión por Procesos solo se había desarrollado, en general, hasta nivel de Proceso, ya que no se habían documentado y/o sistematizado aún los Procedimientos; esta situación se mantenía a mediados de 2021.

No obstante, los departamentos y unidades de CDTI tenían establecidos y venían aplicando Procedimientos para la realización de su actividad y, en concreto, en su función de la gestión de las ayudas públicas, si bien esos Procedimientos no siempre se recogían en documentos, manuales e instrucciones escritas, sin perjuicio de que muchos de los requisitos a cumplir y tareas a realizar, que no estaban recogidos en documentos escritos, se llevaran a cabo, obligatoriamente, al estar implementados en la aplicación informática “Gestor de Propuestas y Proyectos CDTI” (GPP), utilizada por CDTI en la gestión de sus ayudas. En definitiva, estos Procedimientos no estaban sistematizados, por lo que quedaban fuera del Modelo de Gestión por Procesos, siendo, en gran parte, de elaboración y conocimiento interno de los departamentos y unidades y, en su caso, de la Dirección de la que dependían. Tampoco se había diseñado un inventario de Procedimientos que permitiera al Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento conocer los Procedimientos que se aplicaban en cada momento.

Los Procesos se han ido actualizando desde 2018, principalmente, para adaptarlos a los cambios en la organización interna de CDTI. El Mapa de Procesos de CDTI vigente a finales de 2019 recogía un total de 67 Procesos: 3 estratégicos, 37 de negocio y 27 de soporte. Los primeros tenían que ver con aspectos estratégicos, los procesos de negocio que se correspondían con la actividad de CDTI en el ejercicio de sus funciones, y los últimos describían las actividades generales que daban soporte a los anteriores.

Cada Proceso tiene definido un “propietario”, que es la/s Unidad/es responsable/s del Proceso y del mantenimiento y comunicación de los cambios que se produzcan en él. Desde finales de 2018, los procesos son aprobados por el CD de CDTI, tanto su primera versión como las nuevas versiones del Proceso, salvo si estas son por cambios menores, como es el caso de meras adaptaciones por cambios en la organización interna de la Entidad, cuya aprobación corresponde al responsable del Proceso.

Para la aprobación de nuevos Procesos y la modificación o eliminación de los existentes, CDTI contaba, en el periodo fiscalizado, con el Proceso soporte “PRO-SOP 0015 Proceso de Gestión de Procesos”, cuya gestión competía al Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento. Este Proceso regula, desde la recepción de la solicitud hasta, en su caso, la creación, modificación o eliminación de un Proceso y la modificación del Mapa de Procesos de la Entidad.

Este Proceso, en síntesis, preveía que la solicitud podía proceder del Consejo de Administración; del CD; de cualquier Dirección, División o Departamento de CDTI; o del Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento. Posteriormente, debía realizarse la consulta con las áreas implicadas en el Proceso y con la División de Sistemas y Procesos, tras la cual, se valoraba el impacto y, en su caso, el Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento elaboraba una propuesta que debía ser validada por el responsable o propietario del Proceso. En caso de que fuera una variación de alcance menor, se revisaba por el responsable del departamento correspondiente, quedando así aprobada la modificación; pero si se trataba de una modificación mayor, de un nuevo Proceso o de eliminar uno existente, pasaría la propuesta al CD que podía aprobar, rechazar o aprobar con condiciones la propuesta. Tras la aprobación, se actualizaba el Mapa de Procesos si procediera. No estaba previsto en este Proceso, ni se exigía en la práctica, que las solicitudes o las valoraciones a realizar en la tramitación se basasen en un análisis de riesgos.

En los trabajos de esta Fiscalización se ha realizado una revisión general de los Procesos, llevando a cabo un análisis específico de aquellos, o de parte de ellos, directamente relacionados con la gestión de los préstamos y subvenciones concedidos por CDTI, o que pudieran servir de soporte a estos. El resultado del análisis realizado se incluye en el subapartado II.2.3. de este Informe.

Las ayudas que se financiaban con fondos comunitarios (que en 2019 supusieron un 35% del total de las aportaciones en préstamos y subvenciones otorgadas por CDTI) conllevaban el cumplimiento de requisitos previos por parte de CDTI (autorizaciones previas y seguimiento de su actividad), que se controlaba por los organismos comunitarios, principalmente, a través de la Autoridad de Gestión y la Autoridad de Certificación de los Fondos Comunitarios¹⁰, previstas en los artículos 123 a 126 del Reglamento (UE) nº 1303/2013. Además, al actuar CDTI como organismo intermedio de las Autoridades de Gestión de FEDER y FEMP, estas han analizado y han efectuado un seguimiento de elementos de su organización y de su funcionamiento interno.

CDTI también está sometido al control a posteriori de los organismos comunitarios, en la práctica, principalmente ejercido a través de la Autoridad de Auditoría¹¹, cuyas funciones se recogen, fundamentalmente, en el artículo 127 del Reglamento (UE) nº 1303/2013. En este caso, se ha constatado que CDTI se viene sometiendo a numerosas auditorías en relación con las ayudas que concede y sus procedimientos. Los informes definitivos de esas auditorías, emitidos desde finales de 2018 hasta finales de 2020, no muestran incidencias que se consideren relevantes.

El control ejercido por estas Autoridades en relación con los proyectos cofinanciados por CDTI con Fondos Europeos ha influido en sus Procesos y Procedimientos internos y se ha verificado como un elemento relevante y muy presente en su entorno de control.

Un análisis más específico del entorno de control en materia de integridad, aspectos éticos y política antifraude se lleva a cabo en el subapartado II.3. de este Informe

¹⁰ La Autoridad de Gestión y la Autoridad de Certificación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en España son, respectivamente, la Subdirección General de Gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Subdirección General de Certificación y Pagos, ambas dependientes de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda.

La Autoridad de Gestión y la Autoridad de Certificación del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) son, respectivamente, la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Fondo Europeo de Garantía Agraria, organismo autónomo adscrito a este Ministerio.

¹¹ En España corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda, quien lo realiza directamente o a través de empresas expertas contratadas por la misma.

II.2.2. Análisis de riesgos en la implantación de Procesos y Procedimientos

En el periodo fiscalizado, CDTI no contaba con un estudio previo a la implementación de sus Procesos, Procedimientos y controles que analizara los riesgos derivados de la actividad para la que estos se habían implementado.

Este análisis debería identificar los riesgos de no cumplir los objetivos marcados o de que se produzca una gestión ineficaz, ineficiente o contraria a la legalidad, así como evaluar la probabilidad de que esto ocurra, el impacto previsto (económico, reputacional, de mercado, etc.) y las medidas o procedimientos con las que se cuenta para evitarlos, reducirlos o paliar sus efectos, obteniendo así el riesgo residual previsto. Asimismo, debería establecer el nivel de tolerancia a aplicar a los distintos riesgos, para evaluar si se precisa adoptar otras medidas adicionales contra el riesgo o sus posibles efectos. Todo ello, sin perjuicio de que los controles establecidos por CDTI pudieran cubrir los riesgos a los que se enfrenta.

El artículo 125, apartado 4, letra c) del Reglamento (UE) nº 1303/2013, que recoge disposiciones comunes y generales de los Fondos Europeos, establece que las Autoridades de Gestión de los países miembros deben poner en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, teniendo en cuenta los riesgos que se hayan detectado. En este sentido, CDTI ha venido recogiendo en sus Procedimientos los requisitos derivados de las disposiciones en esta materia derivadas de los Reglamentos de la UE y, además, los requerimientos realizados por la Autoridad de Gestión. Asimismo, ha tenido en cuenta alguna de las orientaciones incluidas en el documento de "Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude" de la Dirección General de la Comisión Europea, de junio de 2014.

En este contexto, CDTI ha elaborado y actualizado matrices de los riesgos de fraude a los que está sometida su actividad y los controles para prevenirlos. Existían dos tipos de matrices, si bien eran muy similares, una se refería específicamente a la actuación en proyectos cofinanciados por CDTI con el FEDER, mientras que la otra lo hacía con respecto a la de los proyectos cofinanciados con el FEMP. Todo ello, sin perjuicio de que los controles que recogían estas matrices, en general, se aplicaban a la tramitación y seguimiento de todo tipo de préstamos y subvenciones concedidos por CDTI.

Fuera de la política de lucha contra el fraude, CDTI no realizaba análisis de riesgos. El análisis de esta política de lucha contra el fraude y su alcance se incluye en el subapartado II.3. de este Informe.

II.2.3. Análisis de los Procesos y Procedimientos relacionados con la gestión de las ayudas

El análisis se ha centrado, principalmente, en los Procesos incluidos en el Modelo de Gestión por Procesos de CDTI, en el que, como ya se ha señalado, no se encuentran aún incluidos los Procedimientos que concretan cómo se han de desarrollar las Tareas. No obstante, se han revisado los Procedimientos existentes en cada Departamento para las evaluaciones financiera y técnica, así como para el seguimiento de los proyectos. A continuación, se da una visión general de los procesos de concesión y seguimiento de las APRs y de las subvenciones.

La gestión por CDTI de sus APRs se iniciaba con la solicitud de APR presentada a través de la sede electrónica de la Entidad, junto una memoria técnica del proyecto y documentación administrativa y financiera. La tramitación desde la recepción de la solicitud hasta, en su caso, la firma del contrato de préstamo se resume en las etapas que se indica el siguiente cuadro.

GRÁFICO Nº 4: Flujograma de la tramitación de las solicitudes de préstamo



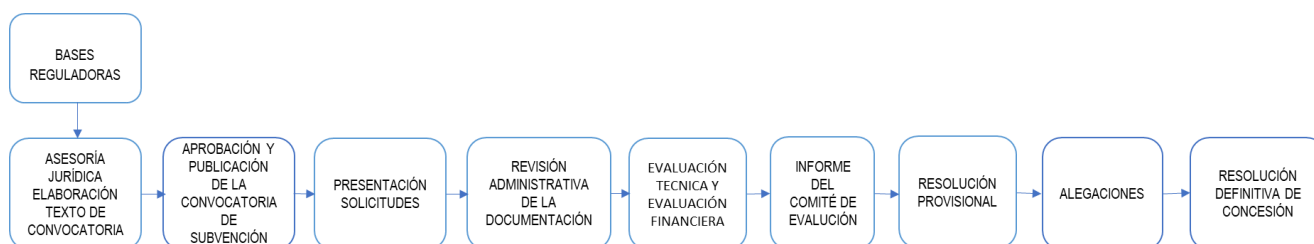
Una vez que el contrato se ha firmado, comienza el seguimiento en la División de Control de Proyectos de CDTI, quien analiza y certifica la adecuada ejecución de los hitos de los proyectos que se prevén en los contratos y propone el pago. Con la certificación y pago del último hito con la que termina la ejecución del proyecto financiado y las condiciones del contrato firmado, el Departamento de Gestión de Reembolsos y Recuperaciones se ocupa de la gestión de los vencimientos del préstamo previstos en el contrato. El siguiente cuadro muestra de manera resumida la tramitación del seguimiento del contrato hasta su reembolso.

GRÁFICO Nº 5: Flujograma del seguimiento del contrato y su proyecto



El proceso de concesión de subvenciones partía de la elaboración del texto de la convocatoria de acuerdo con las bases previamente aprobadas, a lo que seguía la aprobación de la resolución de convocatoria por el órgano competente, que, en general, era su Presidenta. Las distintas fases del proceso, hasta llegar a la resolución definitiva de la concesión de las subvenciones, se resume en el siguiente cuadro.

GRÁFICO Nº 6: Flujograma de la concesión de subvenciones



Una vez concedida la subvención, comienza el seguimiento en la División de Control de Proyectos de CDTI, quien analiza la adecuada ejecución de los proyectos, de acuerdo con los requisitos de la convocatoria y la documentación presentada por el beneficiario; una vez verificada la correcta ejecución, se firma la correspondiente “acta de comprobación y liquidación” por el beneficiario y el Director General. El siguiente cuadro muestra de manera resumida la tramitación del seguimiento de la subvención hasta su pago.

GRÁFICO Nº 7: Flujoograma del seguimiento de subvenciones



El Mapa de Procesos de CDTI vigente al cierre del ejercicio 2019, recoge trece Procesos de negocio relativos a la tramitación de solicitudes, la concesión y el seguimiento de los préstamos y subvenciones concedidos por CDTI a empresas. Asimismo, había ocho Procesos soporte que incidían especialmente en esos Procesos de negocio.

Del análisis específico de todos estos Procesos, relacionados con la gestión de las ayudas de CDTI, se ha comprobado que, al igual que en el resto de las áreas, la definición y sistematización de los Procesos y Procedimientos, en general, se ha quedado en un primer nivel. En cada Proceso se definen claramente los pasos o fases a seguir y se muestra el abanico de posibles situaciones resultantes a cada paso propuesto, las Tareas a realizar en cada fase, los documentos (inclusive su formato) sobre los que se realizan las Tareas, las áreas, departamentos o divisiones que realizan cada Tarea y los sistemas de información a través de los que se ejecutan o donde se registran los documentos. El Proceso termina con un flujoograma que resume y deja clara la sucesión de fases y tareas en la que consiste el Proceso. Asimismo, en los Procesos se suelen identificar y proponer mejoras a acometer en el futuro y se indican los Procesos y subprocesos con los que se relacionan. Al tratarse del primer nivel del sistema, no se ha entrado a detallar, en general, cómo realizar las Tareas previstas y el nivel jerárquico del puesto que las desempeña, ni la experiencia, formación o titulación requerida a los técnicos y empleados que desarrollen o intervengan en las Tareas descritas.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que en el área de seguimiento de préstamos a proyectos, en la práctica se encontraba, en gran parte, realizado el segundo nivel del Modelo de Gestión de Procesos, ya que el “PRO-NEG 0025 Proceso Seguimiento de Proyectos de Préstamos” se iniciaba en el momento de la aprobación de un proyecto y abarcaba la verificación técnica y económica del cumplimiento de los objetivos previstos en el proyecto con vistas a su certificación y al pago de las cantidades correspondientes a los beneficiarios de los préstamos. Para unificar los criterios, agilizar las tareas a realizar y promover que los beneficiarios justificaran correctamente el cumplimiento de los objetivos previstos y demás requisitos, CDTI había elaborado unos manuales de seguimiento para cada línea de financiación, que, a su vez, servían a los técnicos de la Entidad para realizar un seguimiento ágil y homogéneo de cada expediente. Estos manuales incorporaban modelos de informes, listas de control o check-list muy completos que debía cumplimentar el técnico de seguimiento, junto con instrucciones en las que se indicaba lo que tiene que presentar el beneficiario, los requisitos a cumplir y la documentación a adjuntar, explicando el contenido requerido de los documentos. Se ha comprobado que el contenido de estas guías estaba incorporado a la aplicación informática GPP, a modo de una sucesión de pantallas que requerían ir cumplimentando los campos señalados para poder ir avanzando en la tarea de seguimiento y evitar que saltaran alertas de “pendiente cumplimentación”.

Los Procesos y Procedimientos analizados reflejan una adecuada segregación de funciones, en la asignación de las Tareas y en la supervisión y control. Asimismo, en general, se describen medidas para garantizar la objetividad de las decisiones; y, en el caso de decisiones de cierta relevancia a adoptar en áreas de riesgo, está previsto que sean objeto de supervisión o que se adopten de manera conjunta o mancomunada.

En los departamentos dedicados a la evaluación técnica, a la evaluación financiera y, también, los relacionados con el seguimiento de los proyectos, se han identificado maneras de proceder rutinarias que se pueden considerar Procedimientos y que, en ocasiones, se habían plasmado en documentos que recogían la manera de realizar la Tarea, preguntas frecuentes en las materias a evaluar o indicaciones para la baremación, que de alguna manera venían a garantizar una cierta homogeneización y aportaban objetividad a las funciones a desempeñar por los técnicos. Sin embargo, en otras ocasiones estas actuaciones no se recogían en documentos; entre ellas destacan las reuniones en las que, de manera periódica y sistemática, se trataban los proyectos que se estaban evaluando técnica o financieramente, en las que se compartían experiencias y se consultaba sobre tecnología, innovación o aspectos técnicos a valorar, que reunían a técnicos de una misma unidad o departamento de CDTI o de distintos departamentos y que, además de homogeneizar y aportar objetividad a las evaluaciones, indirectamente reforzaban el control de las motivaciones que debían emitir los evaluadores.

También se ha comprobado que el trabajo elaborado por los técnicos está siempre respaldado por el GPP, donde tienen que ir cumplimentando unos formularios para poder avanzar en la tramitación de los expedientes en sus distintas fases, de manera que el “cómo” realizar las Tareas en gran parte viene predeterminado en esos formularios. Así, por ejemplo, para la calificación financiera de la empresa solicitante en la evaluación de proyectos de I+D, la aplicación GPP incluía un sistema de cálculo automatizado que incorporaba ratios del Banco de España predeterminados por la División de Evaluación Financiera de CDTI. Asimismo, en la aplicación GPP quedaba rastro de la realización de todas las fases del Procedimiento -revisiones, autorizaciones y las decisiones relevantes adoptadas, con sus motivaciones- sobre los expedientes de los proyectos, facilitando el seguimiento y supervisión por los responsables de los Departamentos, Divisiones y Direcciones de CDTI.

En los Procesos y Procedimientos analizados no se preveía consultar, ni se consultaba en la práctica, la Base Nacional de Subvenciones para saber si las empresas solicitantes y/o beneficiarias habían obtenido otras ayudas para los mismos proyectos para los que se solicitaba o se habían concedido las ayudas de CDTI, todo ello, sin perjuicio de que en sus Procedimientos se exigiese a los solicitantes de las ayudas una “declaración responsable” de no haber obtenido otras ayudas públicas para el proyecto presentado.

Por último, debe señalarse que, para la tramitación de las ayudas a proyectos financiados con el FEDER o el FEMP, CDTI, como organismo intermedio en la gestión de estos Fondos, había elaborado unos manuales que habían sido autorizados o aprobados por sus correspondientes Autoridades de Gestión. Estos manuales contenían el procedimiento a aplicar desde la recepción de la solicitud de ayuda, la evaluación, la concesión, la formalización y la verificación de las operaciones y la gestión financiera, entre otros aspectos de la tramitación de las ayudas que gestiona CDTI, incluyendo otros requisitos y materias derivados de la normativa comunitaria.

Estos manuales están de acuerdo y son coherentes con los Procesos establecidos por CDTI e incorporan los requisitos concretos de la normativa comunitaria. Asimismo, se ha comprobado la inclusión de su contenido específico más relevante en la aplicación GPP.

II.2.4. Sistema de información y comunicación interna

CDTI contaba con la aplicación informática GPP como una herramienta de gestión en la que se registraban todos los trámites relacionados con las ayudas concedidas, desde la recepción de solicitud, pasando por su resolución, hasta el seguimiento de los proyectos financiados y de las condiciones o requisitos de las ayudas concedidas. En el GPP debe quedar archivada toda la

documentación del expediente, aportada por todos los que intervienen en él, esencialmente el solicitante, el beneficiario y los empleados y órganos de la Entidad que intervienen en la tramitación.

El GPP está diseñado para que quede reflejado el histórico de cada expediente, incluyendo, en general, las Tareas de la tramitación que se han realizado y la fecha en la que se produjeron, recogiendo prácticamente toda la información del expediente, incluidas las comunicaciones que, en cada expediente, se han mantenido con el solicitante o, en su caso, beneficiario de la ayuda de CDTI. No obstante, aunque la información conste o se documente adecuadamente, la recogida en determinados campos solo se puede extraer a la fecha en la que se realiza consulta a la base de datos, lo que dificulta cualquier tipo de control a posteriori (interno o externo al Centro) que se necesite realizar con esa información. En los trabajos de fiscalización se ha puesto de manifiesto repetidamente esta dificultad en algunos campos de información relevantes en la tramitación de los expedientes, como es el caso de los campos de “Estado” y “Subestado” de la tramitación. CDTI no guardaba periódicamente información sobre la tramitación o no realizaba copias de la base de datos con, al menos, los campos más relevantes de la tramitación (por ejemplo, al cierre del mes, del trimestre, del semestre o del año), lo que hubiera servido para evitar o paliar la carencia descrita.

Al analizar la asignación del Fondo Cervera por la pandemia COVID-19 (que se expone en el epígrafe II.4.3) se han detectado algunas incidencias en campos de la aplicación GPP relacionados con las garantías de los préstamos; si bien se trata de casos aislados, su detección pone de manifiesto debilidades en el sistema de información de las garantías. Así, en el campo que indicaba si los préstamos tienen garantías o no, se han detectado dos expedientes para los que la aplicación mostraba que no tienen garantías y, sin embargo, sí las tenían y se recogían los importes pertinentes en los campos correspondientes; por otro lado, en otros dos expedientes, a los que se les había aplicado el Fondo Cervera y/o se les habían requerido garantías adicionales, los campos correspondientes no recogían tal información. Estas debilidades ponen de manifiesto la posibilidad de error en la información sobre las garantías, lo que dificulta el control necesario para garantizar que el Fondo Cervera no se aplica por encima de su importe global.

CDTI gestionaba sus sistemas informáticos a través de su División de Sistemas y Procesos dependiente de la Secretaría General del Centro. Esta gestión se recogía, principalmente, en cinco Procesos aprobados por el CD¹². Entre otras materias, se referían a la tramitación a seguir para actualizar anualmente el Plan de Sistemas de Tecnologías de la Información con el que trabajaba esa División; las solicitudes de cambios importantes en las aplicaciones de soporte o de negocio; y la tramitación de las incidencias y peticiones de servicio de los usuarios, en las que se incluían las solicitudes de cambios menores. Las solicitudes de cambio que supusieran menos de 40 horas hombre de trabajo no necesitaban autorización alguna, siendo el propio solicitante el encargado de dar el visto bueno a las actuaciones realizadas para satisfacer su demanda; si bien, de todo ello quedaba constancia en la herramienta informática “BMC Remedy”, a través de la que se tramitaban las peticiones de servicio, permitiendo, en todo momento, al responsable de cada Departamento hacer seguimiento de las solicitudes de los empleados de su ámbito.

II.2.5. Análisis del seguimiento del control

En CDTI no existía un departamento de control interno encargado del seguimiento continuo y/o periódico de las operaciones y de los procedimientos internos; y tampoco existía un departamento

¹² “0025 Proceso de Actualización del Plan de Sistemas”, “0026 Proceso de Gestión de la Demanda”, “0027 Proceso de Gestión de Cambios”, “0028 Proceso de Gestión de Incidencias y Peticiones de Servicio” y “0029 Proceso de Gestión del Catálogo de Servicios TI”.

de auditoría interna que realizara auditorías específicas relacionadas con tales operaciones y procedimientos.

No obstante, el DAC realizaba actividades relacionadas con el control, derivadas, fundamentalmente, de la transversalidad de las materias propias que tenía asignadas. Cabe destacar que actuaba como unidad de enlace o contacto en las múltiples actuaciones de control y auditorías llevadas a cabo por otras instituciones y entidades (como la IGAE) y, aprovechando los conocimientos de los hechos e incidencias puestas de manifiesto durante esos controles y auditorías, promovía y asistía a la incorporación de las medidas necesarias para corregir las deficiencias detectadas y/o las recomendaciones indicadas recogidas en los informes de tales auditoría y controles.

Por su parte, el Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento era el encargado de la actualización y gestión de los Procesos de CDTI, incluyendo los estratégicos, de negocio y de soporte, así como el encargado de la elaboración y mantenimiento de otra documentación procedimental de la Entidad, siendo ese Departamento el responsable del Proceso "PRO-SOP 0015 Gestión de los Procesos". Sin embargo, este Proceso no recogía el seguimiento o comprobación a posteriori de la implantación efectiva de los nuevos Procesos o de la modificación o eliminación de otros. En la práctica, el Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento solía participar en la revisión y actualización de la implementación en la aplicación informática GPP de los cambios en los Procesos, pero no hacía un seguimiento de la implementación. Ello sin perjuicio de que fueran los propios departamentos, unidades o usuarios de las aplicaciones los que proponían los cambios y de que el Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento soliera asistir a las reuniones de la División de Sistemas con las unidades y departamentos en las que se trataban sus propuestas.

En definitiva, no había ningún departamento en el que se centralizase la información derivada de los controles incluidos en los Procesos y Procedimientos de CDTI y que tuviese encomendada la función de realizar un seguimiento sistemático o, en general, controles posteriores sobre el adecuado funcionamiento de los Procesos y la correcta aplicación de los Procedimientos y controles que aquellos incluyen.

II.3. COMPONENTES DEL ENTORNO DE CONTROL EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS: ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LA INTEGRIDAD Y LA CAPACITACIÓN

De acuerdo con la guía Intosai-Gov 9100, el entorno de control constituye el fundamento para todos los componentes de control interno, aportando disciplina y estructura. La guía se refiere a los cinco componentes del entorno de control: la integridad personal y profesional y los valores éticos de la gerencia y el resto del personal, la competencia profesional, la filosofía de la dirección y el estilo gerencial, la estructura organizacional, y las políticas y prácticas de recursos humanos.

En la actividad encomendada a CDTI de concesión de ayudas a empresas privadas, la apreciación de la existencia de determinados elementos de I+D y, especialmente, de Innovación, más en concreto de Innovación tecnológica, en los proyectos que se pueden financiar con esas ayudas, conlleva una mayor carga subjetiva que la que se da en la evaluación de los requisitos para obtener ayudas en otros ámbitos, constituyendo, por tanto, un riesgo de gestión relevante. Este riesgo no siempre se puede reducir mediante una definición muy detallada de los términos en cada ayuda, ya sea por la dificultad de llegar a ese nivel de detalle, como, en la práctica, por la transversalidad de ámbitos, sectores y materias en las que operan la mayoría de los instrumentos de financiación de CDTI. En esta situación, es especialmente relevante la existencia de procedimientos adecuados que, en primer lugar, garanticen el fortalecimiento de la integridad y, en general, de los valores éticos de la dirección y gerencia de la Entidad, así como de todo su personal; y, en segundo lugar,

favorezcan la adecuada capacitación de los profesionales de CDTI que intervienen en la gestión de las ayudas públicas.

En este sentido, el análisis realizado referido a este objetivo de la Fiscalización parte de la visión general de la gestión de la ética en CDTI, para continuar con el análisis específico de la política antifraude que ha desarrollado la Entidad y llegar, por último, al análisis de la existencia o no de procedimientos que garanticen una adecuada política de capacitación y motivación del personal relacionado con la gestión de sus ayudas.

II.3.1. Gestión de la ética en CDTI

Los elementos esenciales que deben contener los sistemas de ética para considerar que existen como tales son los siguientes¹³:

1. Código de ética y/o de conducta que se corresponda con la visión y misión de la entidad y que contenga todos los aspectos relativos a la ética e integridad que forman parte de su cultura ética.
2. Canal de denuncias y/o consultas que garantice la confidencialidad del alertador o denunciante y del denunciado.
3. Régimen sancionador para los comportamientos contrarios al Código de ética y/o de conducta.
4. Órgano de Vigilancia que revise y supervise periódicamente el sistema o modelo de ética de la entidad, detectando posibles vulnerabilidades y proponiendo las acciones a llevar a cabo en la implementación de la ética, informando directamente al máximo órgano de administración de la entidad.
5. Órgano que tramite y resuelva las denuncias, dirima los posibles conflictos éticos y disipe las dudas planteadas sobre la aplicación del Código, actuando con independencia, objetividad, competencia y confidencialidad.
6. Adecuada difusión de los elementos de los sistemas y de su funcionamiento, orientada a que todos aquellos a los que va dirigido el sistema lo conozcan.
7. Acciones formativas sobre el funcionamiento y contenido de los sistemas y sus elementos, que garantice que los empleados los conocen y los pueden utilizar.

En relación con estos elementos, aunque CDTI disponía de un “Código ético y de conducta”, este, en el periodo fiscalizado, presentaba las siguientes carencias: no tenía un “Canal de denuncia y/o consulta” que incluyera específicamente los comportamientos que pudieran ser contrarios a lo dispuesto en el Código y, por lo tanto, tampoco un “Órgano de tramitación de las denuncias y/o consultas”; tampoco contaba con un “Órgano de vigilancia” de su sistema o modelo de ética; ni incluía en su plan de formación “actividades formativas” sobre el contenido del Código.

En definitiva, en el periodo fiscalizado, CDTI no contaba con un sistema de ética o de integridad, entendido como un modelo estructurado que, de manera permanente, prevenga comportamientos contrarios a los principios y valores éticos y de conducta de la Entidad; no obstante, sí tenía implantado un sistema de Política Antifraude que incluía gran parte de las conductas éticas relacionadas con los valores de integridad y honestidad (que se analiza detalladamente en el siguiente epígrafe de este Informe).

¹³ Elementos analizados por este Tribunal de Cuentas en el “Informe de Fiscalización del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética en las sociedades mercantiles estatales en el ejercicio 2018”, aprobado por el Pleno el 29 de octubre de 2020.

A pesar de no tener implantado un sistema de ética, en el periodo fiscalizado sí contaba con algunos de sus elementos; así, además de disponer de un “Código ético y de conducta” propio, había introducido en sus Procedimientos medidas para evitar el conflicto de intereses en sus empleados vinculados con la tramitación -en concreto con la evaluación- de los proyectos a financiar por CDTI; contaba, desde 2011, con una política de regalos de Navidad; y, también, con un Procedimiento de viajes y desplazamientos que incluía su tramitación interna y justificación.

Por otra parte, en el periodo fiscalizado, CDTI también tenía operativos procedimientos internos relativos a valores éticos concretos, en particular, los referidos a la igualdad de género y al acoso laboral.

Análisis específico del Código de ética y de conducta de CDTI

CDTI contaba con un “Código Ético y de Conducta”, que había sido aprobado por su CD en 2010 y modificado en 2018 y que se encontraba publicado en su intranet y en su página Web.

El Código está dirigido a sus directivos y el resto del personal del Centro, no siendo aplicable a los miembros del Consejo de Administración, para los que no había un Código ético específico. Esta circunstancia, consistente en que parte de los miembros de la Entidad queden excluidos de la aplicación de los requisitos que, en general, se pide al resto, favorece que estos últimos se desmotiven, no se impliquen con el contenido del Código y no persigan su cumplimiento. La utilidad del Código como herramienta para promocionar los comportamientos éticos requiere la implicación con él de todos sus miembros. Por ello, la falta de aprobación del Código por parte del Consejo de Administración de CDTI, que queda fuera de su aplicación, supone una falta de liderazgo expreso para fomentar su cumplimiento dentro de la organización y, con ello, un factor para desincentivar su aplicación.

El proceso de elaboración y modificación del Código no fue inclusivo, al no prever las consultas a sus destinatarios. No obstante, el propio Código prevé que el Departamento de Recursos Humanos y Responsabilidad Social Corporativa de CDTI, antes de resolver cuestiones que puedan plantear dudas en relación con la aplicación e interpretación del Código, las traslade al Comité de Empresa para que pueda ser oído en un plazo máximo de siete días hábiles y le informe de la solución adoptada. Esta previsión, si bien no supone una participación directa de los trabajadores en el proceso de elaboración/modificación del Código, que fomente que lo hagan suyo o se impliquen con su contenido, puede favorecer cierta aceptación interna del Código.

El Código detalla los principios éticos y de conducta a seguir, coherentes con la misión, visión y valores que CDTI publicaba en su página Web, si bien no incluye ejemplos ni su nivel de detalle llega a concretar comportamientos ligados a la actividad específica, sin perjuicio del tratamiento más detallado dado a los conflictos de intereses, que se expone a continuación.

El Código no incluye un régimen sancionador propio, si bien muchos de los supuestos que en el Convenio Colectivo de CDTI dan lugar a sanción pueden ser asimilables a comportamientos contrarios a lo dispuesto en el Código.

Análisis específico de la política de CDTI en materia de conflicto de intereses

El “Código Ético y de Conducta” de CDTI define con detalle lo que considera conflictos de intereses, si bien no incluye ejemplos de ellos. De acuerdo con lo manifestado por la Entidad, en los procesos directamente relacionados con la gestión de las ayudas públicas, el primer paso que debe dar el

personal relacionado con un expediente, antes de empezar a trabajar en él, es firmar una declaración de ausencia de conflicto de intereses.

Dicha declaración se instrumentaba a través de la aplicación GPP, solicitándolo a los técnicos asignados en las distintas fases de la tramitación del expediente, como requisito previo a la realización de sus respectivas Tareas. Más allá de esta declaración, no existía otro Procedimiento de seguimiento o supervisión orientado a comprobar el cumplimiento en CDTI de la inexistencia de conflictos de intereses que afectaran a la gestión de las ayudas públicas, ni un libro registro específico que guardara el histórico de las renunciaciones de empleados por dichos conflictos. El GPP no exigía una motivación para la no aceptación del expediente, por lo que no quedaba constancia de la circunstancia que la había motivado; se considera que la exigencia de una motivación y su registro en la aplicación GPP podría servir para proyectos futuros en los que se pueda repetir la situación que haya motivado la renuncia, siempre que se pueda garantizar la máxima confidencialidad del contenido de la motivación. Por último, tampoco se preveía la posibilidad de que, después de haberse aceptado el expediente por el trabajador, este incurriera en un conflicto de intereses o tuviera conocimiento de su existencia en fecha posterior a dicha aceptación.

Con posterioridad al periodo fiscalizado, el 26 de febrero de 2021, el Consejo de Administración de CDTI aprobó un modelo de declaración responsable de ausencia de conflicto de interés que debía suscribir cada Consejero respecto a las operaciones a tratar en cada una de las sesiones del Consejo.

II.3.2. Política Antifraude de CDTI

II.3.2.1. IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA ANTIFRAUDE EN CDTI

El artículo 125, apartado 4, letra c) del Reglamento de Disposiciones Comunes de Fondos Europeos, obliga a las Autoridades de Gestión nacionales de los Fondos de la UE a “aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados”, de manera que las Autoridades de Gestión que operen a través de organismos intermedios, en este caso CDTI, deberán aplicarlas en estos organismos.

En este contexto, CDTI creó en 2016 su Comité Antifraude, aprobando el CD sus Estatutos en abril de ese año, comenzándose entonces a desarrollar las actuaciones para la implementación de la Política que, en un principio, se orientó a las ayudas financiadas con los Fondos de la UE; a partir de febrero de 2019, esta Política Antifraude se extendió a todas las ayudas, incluidas las que se financian únicamente con los recursos propios de CDTI.

En 2018, CDTI publicó en su página Web una declaración institucional, “Declaración del CDTI en materia de antifraude”, en la que, entre otros aspectos, se destacaban los siguientes objetivos y valores de la Entidad:

- *“Mantener un alto nivel en el cumplimiento de las normas jurídicas, éticas y morales y adoptar los principios de integridad, imparcialidad y honestidad, y es su intención el demostrar su oposición al fraude y a la corrupción en el ejercicio de sus funciones. Se espera que todos los miembros del personal asuman también este compromiso.*
- *El objetivo de esta política es promover una cultura que ejerza un efecto disuasorio para cualquier tipo de actividad fraudulenta y que haga posible su prevención y detección, y desarrollar unos procedimientos que faciliten la investigación del fraude y de los delitos relacionados con el mismo, y que permitan garantizar que tales casos se abordan de forma adecuada y en el momento preciso.*

- *El CDTI tiene una política de tolerancia cero frente al fraude y la corrupción y cuenta con controles para prevenir y detectar actuaciones fraudulentas o cualquier práctica que se aleje de un comportamiento ético en el uso de los fondos públicos con el objetivo de actuar de forma consecuyente y corregir su posible impacto.”*

La Política Antifraude de CDTI, publicada en su página Web, incluye la siguiente definición de fraude: *“El término «fraude» se utiliza para describir una gran variedad de comportamientos faltos de ética, como el robo, la corrupción, el desfalco, el soborno, la falsificación, la representación errónea, la colusión, el blanqueo de capitales y la ocultación de hechos. Con frecuencia implica el uso del engaño con el fin de conseguir ganancias personales para una persona vinculada a un organismo público o para un tercero, o bien pérdidas para otra persona.”*

Esta definición incluye la mayor parte de las conductas éticas relacionadas con los valores de integridad y honestidad cuya vulneración, en general, se sanciona penal o administrativamente.

II.3.2.2. ANÁLISIS DEL SISTEMA ANTIFRAUDE Y DE SUS ELEMENTOS

Atendiendo a la definición de sistema de ética que se recoge en el subapartado II.3.1. de este Informe, se desprende que la Política Antifraude de CDTI está conformada por los elementos que componen dicho sistema, incluyendo además como elemento base un análisis de riesgos de conducta de fraude que le aporta especial valor. El análisis de sus elementos se realiza a continuación.

Análisis de los riesgos de fraude y de los controles para mitigarlos

El sistema antifraude de CDTI parte de un análisis inicial de riesgos que se basó en una plantilla de matriz de riesgos antifraude proporcionada directamente por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) a todos los organismos intermedios. En la elaboración de la matriz de riesgos participaron todas las Direcciones de CDTI, cada una analizó los puntos de la plantilla relacionados con su actividad y las tareas que desarrollan. Esta matriz fue enviada a la Autoridad de Gestión del FEDER en España en abril de 2016. Asimismo, en septiembre de 2017, CDTI elaboró una evaluación del riesgo de fraude según la herramienta diseñada por la Autoridad de Gestión del FEMP.

Los manuales de procedimientos elaborados para la gestión de las ayudas cofinanciadas con recursos del FEDER o del FEMP (manuales de procedimiento FEDER y FEMP), aprobados por el CD de CDTI y revisados por sus respectivas Autoridades de Gestión, se remitían al esquema de aplicación de las medidas antifraude que sigue lo indicado en la *“Guía de la Comisión Europea para el periodo de programación 2014-2020, sobre evaluación del riesgo de fraude y medidas antifraude eficaces y proporcionadas”*. Estos manuales también preveían que, en función de los resultados que se obtuvieran en la evaluación del riesgo de fraude a realizar con la herramienta recogida en el Anexo 1 de la Guía, se debían seleccionar las medidas antifraude adicionales necesarias, de entre las recogidas en el listado de controles recomendados de su Anexo 2. En la práctica, CDTI ha seguido la Guía y los anexos en la evaluación de sus riesgos y controles, lo que se ha plasmado en sus matrices de riesgo.

CDTI contaba con dos matrices de riesgos, una presentada a la Autoridad de Gestión del FEDER y otra presentada a la Autoridad de Gestión del FEMP, elaboradas de acuerdo con los manuales de procedimiento FEDER y FEMP. Ambas matrices identificaban los riesgos de fraude, su impacto, su probabilidad de ocurrencia, los controles para reducirlos o mitigarlos y el riesgo neto resultante. En ambos casos, dado que todos los riesgos netos resultantes determinados se consideraban bajos o tolerables, no se preveían planes de acción para reducirlos. Aunque ambas matrices incluían

muchos riesgos en común, la del FEMP, además, identificaba sus riesgos con artículos concretos del Reglamento FEMP. Los controles para mitigar los riesgos identificados eran muy similares en ambas matrices y, en general, consistían en procedimientos o actuaciones que CDTI tenía implantados y se aplicaban con independencia del origen de la financiación de las ayudas; por lo que tales controles se aplicaban a todo tipo de ayudas de la Entidad, independientemente de que se cofinanciasen o no con Fondos Comunitarios.

La matriz de riesgos vigente en 2019 para el FEMP preveía que se informase sobre las siguientes cuestiones: ¿Se documenta el funcionamiento de este control? ¿Se comprueba este control? ¿Qué grado de confianza merece la eficacia de este control? Sin embargo, se ha comprobado que, aunque en 2019 CDTI no había incluido la respuesta a estas cuestiones en la matriz, esta deficiencia fue subsanada en la revisión de la matriz realizada en 2020.

Manuales o documentos de la Política Antifraude

Los principales documentos que integraban la Política Antifraude de CDTI al cierre de 2019 eran:

- De carácter estratégico: la declaración de CDTI en materia de antifraude.
- En relación con la materia de la Política Antifraude: las matrices de riesgos y controles y los apartados dedicados a la lucha contra el fraude de los manuales de procedimientos FEDER y FEMP, ya mencionados, y, además, el protocolo de reevaluación derivado del Comité Antifraude.
- En relación con el funcionamiento del sistema: la última versión de los Estatutos del Comité Antifraude y el Proceso Estratégico 0004 de “Control Antifraude”, ambos aprobados por el CD de CDTI el 4 de febrero de 2019 y 22 de abril de 2019, respectivamente.
- En relación con la prevención del fraude: “Código ético y de conducta” de CDTI.

Asimismo, cabe señalar la aprobación de nuevos procedimientos y protocolos aprobados por el Comité Antifraude que han supuesto ampliaciones a los controles existentes.

Comité Antifraude

En el periodo fiscalizado, la composición, funciones, funcionamiento interno y actuación frente al fraude del Comité Antifraude se regulaba en sus Estatutos y en el Proceso de “Control Antifraude”. Correspondía al Comité definir y aplicar la política antifraude de CDTI en sus diferentes ámbitos, siendo sus principales funciones:

- 1) Coordinar la operativa de la política antifraude de CDTI.
- 2) Velar por el cumplimiento de la normativa legal en esta materia.
- 3) Proponer al CD la implantación de las medidas antifraude que se estimen oportunas.
- 4) Impulsar la adopción por parte de CDTI de una cultura antifraude.
- 5) Estudiar los supuestos casos de fraude que lleguen al Comité Antifraude.
- 6) Informar al CD acerca de las resoluciones adoptadas en cada una de las investigaciones por sospecha de fraude realizadas por el Comité Antifraude.
- 7) Encargarse de las relaciones con otros organismos de la Administración General del Estado en materia de las actuaciones antifraude.

La Presidencia, la Vicepresidencia y la Secretaría del Comité Antifraude correspondía a los responsables de la Dirección Económico-Financiera, la Secretaría General de CDTI y el DAC,

respectivamente, siendo el resto de sus vocales el responsable de la Asesoría Jurídica, con carácter permanente, y otros tres más con carácter rotatorio, variando cada 12 meses (un representante de la Dirección Técnica, otro de la División de Evaluación Financiera y un último de la División de Control de Proyectos).

En los documentos que lo regulan no se indica expresamente que el Comité Antifraude debe funcionar con autonomía e independencia, si bien esto se podría deducir indirectamente de sus funciones. Por otra parte, el análisis de su funcionamiento permite deducir la existencia de independencia en su actuación, al haber adoptado medidas de control a introducir en el funcionamiento de CDTI, salvo las que, por su relevancia, le correspondieran al CD, limitándose el Comité Antifraude, en ese caso, a proponerlas al CD.

Canales de Denuncias

El procedimiento que se debía seguir ante una sospecha de fraude se recogía en el Proceso de “Control Antifraude”, propiedad del DAC, centralizándose en ese Departamento, cuyo responsable ostentaba la Secretaría del Comité Antifraude, la recepción de los avisos de sospecha de fraude. El Proceso no limitaba las diferentes vías que se podían utilizar para ello, si bien mencionaba expresamente el correo electrónico y el Buzón antifraude habilitado al efecto.

Al Buzón antifraude se tenía acceso desde la intranet y la página Web de CDTI. Las comunicaciones que llegaban a través del Buzón las recibía el responsable del DAC y los dos técnicos de la unidad de control de ese Departamento. De todas las comunicaciones introducidas en el Buzón quedaba registro, lo que permitía su acceso a ellas si otro miembro del Comité Antifraude lo necesitara. Posteriormente, las comunicaciones recibidas se trataban en la siguiente reunión del Comité Antifraude, pudiendo convocarse una sesión extraordinaria al efecto si se considerase necesario. La investigación se centralizaba en el DAC y, si procedía, el Comité Antifraude resolvía la instrucción del caso, elevándolo al Departamento de Asesoría Jurídica para que se tomaran las acciones legales pertinentes, y/o informar a las autoridades de lucha contra el fraude competentes en la materia.

El DAC mantenía un documento de texto para cada expediente abierto, en el que se iban registrando todos los datos del expediente y de su tramitación. A su vez, en un documento en formato hoja de cálculo recogía todas las denuncias o comunicaciones recibidas y resumía esa tramitación hasta su resolución. Estos procedimientos no se encontraban recogidos en un documento específico o de desarrollo del Proceso.

En la documentación soporte de su Política Antifraude y en su página Web, CDTI manifestaba que garantizaría la confidencialidad del denunciante o alertador, sin referirse expresamente a la del denunciado o sospechoso de fraude. Sin embargo, se ha comprobado que no se indicaba la manera con la que se garantizaba la confidencialidad del denunciante, lo que puede desincentivar el uso del canal. Por otra parte, el Comité Antifraude admitía denuncias o comunicaciones anónimas.

Los Estatutos del Comité Antifraude y el mencionado Proceso tampoco preveían la competencia del propio Comité, sus miembros o cualquier otro órgano de CDTI para la resolución de dudas acerca de considerar si determinados hechos que se pudieran plantear son constitutivos de fraude o no, centrándose estos documentos en el procedimiento de tramitación de las sospechas de fraude.

Durante el ejercicio 2019, estuvieron abiertos 24 expedientes de alerta o denuncia, 18 iniciados en 2019 y 6 en 2018. De estas denuncias o alertas, 10 se recibieron por el Buzón antifraude, 6 fueron comunicaciones de otros organismos relacionados con la lucha antifraude, 5 procedieron de otros departamentos de CDTI y el resto se recibieron por otras vías. De los 24 expedientes, 10 se cerraron

en 2019 (8 de ellos abiertos en 2019 y 2 en 2018), por lo quedaban al cierre de ese ejercicio, 4 expedientes procedentes de 2018 y 10 de 2019 pendientes de resolver. Del análisis de la tramitación y resolución de los expedientes por el Comité Antifraude, se desprende su actuación ágil y eficaz; sin perjuicio de que muchos de los expedientes que permanecían abiertos al cierre de 2019 llevaran un periodo largo abierto, lo que, en general, se debía a que fueron abiertos por consultas que otros organismos e instituciones de la lucha antifraude realizaron a CDTI; no siendo posible cerrar esos expedientes hasta que tales organismos e instituciones comunicaran a CDTI el resultado de sus investigaciones.

Régimen Sancionador

La Política Antifraude no preveía específicamente un procedimiento sancionador. Sin embargo, los comportamientos a los que va dirigida esta política son, en gran parte, punibles penal, administrativamente y/o, incluso, de manera privada, por las condiciones exigidas a los beneficiarios en los títulos de ayudas (contratos de préstamo, convocatorias de subvención, etc.), lo que supone un elemento disuasorio ante posibles incumplimientos. En relación con las conductas fraudulentas en las que pudieran incurrir sus empleados, el artículo 58 del Convenio Colectivo del personal de CDTI considera el fraude como una falta muy grave, regulándose, asimismo, en ese Convenio las sanciones a aplicar a tales faltas.

Difusión de la Política Antifraude y de sus elementos

El funcionamiento adecuado de una Política Antifraude necesita de su conocimiento por parte de los diferentes actores (empleados, terceros con los que se relaciona la entidad, otros terceros interesados, otras entidades de lucha contra el fraude, etc.).

La difusión dada por CDTI a su Política Antifraude, al margen de las acciones formativas a las que nos referimos en el siguiente punto, se ha realizado, fundamentalmente, a través de su página Web, en un apartado específico, y en algunas publicaciones en la revista digital de innovación tecnológica publicada por CDTI, "Perspectiva CDTI". A nivel interno, la difusión se ha efectuado a través de la implantación de numerosos protocolos desarrollados por el Comité Antifraude, con especial mención del Procedimiento de alarmas de control interno al que más adelante nos referiremos.

El contenido publicado en la página Web de CDTI sobre la Política Antifraude no incluía indicaciones sobre el procedimiento que se sigue para la tramitación y resolución de las alertas o denuncias que se pudieran interponer, lo que puede restar transparencia y credibilidad al canal, desincentivando la utilización del Buzón.

Además, CDTI no daba difusión interna a las matrices de riesgos, ni siquiera de las partes específicas de estas que podían afectar a los empleados interesados, según las áreas de gestión de las ayudas.

Formación sobre la Política Antifraude

La formación impartida sobre la Política Antifraude en CDTI se considera insuficiente, ya que se reduce a una presentación sobre Gestión del Fraude y Riesgos de CDTI de dos horas de duración, impartida a finales de 2018, para la que se hizo una convocatoria generalizada y acudieron 95 de los, aproximadamente, 320 empleados con los que contaba CDTI entonces. Posteriormente, en 2019, se impartieron a dos técnicos del DAC dos cursos: el primero sobre "Identificación y prevención del fraude y la corrupción en los fondos de ESI 2014-2020" y el segundo sobre "Prevención y detección del fraude", impartido, además, a un técnico de la División de Control de Proyectos.

El componente subjetivo, cultural y ético que tiene una Política Antifraude hace que sea de especial importancia que se tenga un conocimiento, al menos básico, de la Política, su funcionamiento y sus elementos, sin perjuicio de procurar, en la medida de lo posible, aportar al personal un conocimiento sólido de los riesgos de fraude de las tareas propias a las que se enfrenta cada empleado e, incluso, las de las áreas relacionadas con las suyas.

II.3.2.3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ANTIFRAUDE

Reuniones del Comité Antifraude

De acuerdo con sus Estatutos, estaba previsto que el Comité Antifraude se reuniera, al menos, dos veces al año. De la revisión de sus actas y de sus resultados se ha puesto de manifiesto que el Comité Antifraude se reúne con más frecuencia y que se hace un seguimiento de todos los expedientes abiertos. Junto con la información resultante de la tramitación e investigaciones de las denuncias, así como de otra información en materia antifraude tratada en sus reuniones, ha elaborado o, en su caso, propuesto al CD varios protocolos y procedimientos que incluían controles preventivos y/o detectivos de riesgos de fraude y se ha comprometido con su implementación.

Entre ellos, cabe destacar un sistema de alerta implementado en la aplicación GPP que, en síntesis, requiere a los técnicos que estén tramitando, ya sea en fase de concesión o de seguimiento, un expediente de una ayuda para una empresa, que consulten al DAC sobre las empresas que ese Departamento esté investigando, manteniendo en todo caso la debida confidencialidad.

De las actas analizadas se pone de manifiesto el funcionamiento dinámico y eficaz del Comité Antifraude, además de por lo descrito, por su función en la revisión del sistema que se trata en el siguiente punto.

Revisiones del Sistema

El sistema de fraude de una entidad es un sistema vivo, sometido a la evolución de la propia entidad, de su actividad, su entorno y su situación, lo que suele conllevar variaciones en los riesgos, sus posibles impactos y las necesidades de nuevos controles para mitigarlos. Una correcta implementación de estas políticas requiere, al menos, una revisión periódica de esos riesgos, impactos y controles.

En ese sentido, el procedimiento seguido para la reevaluación de los riesgos y de los controles de la matriz de riesgos FEDER se recoge en un protocolo adoptado por los miembros del Comité Antifraude, que formaron el equipo principal de reevaluación; pero, en el periodo fiscalizado, no existía un documento similar para la matriz de riesgos FEMP. En la práctica, el procedimiento aplicado ha sido similar para ambas matrices de riesgos. Este procedimiento aplicaba lo previsto en los procedimientos FEDER y FEMP, siguiendo, en general, la “*Guía de la Comisión Europea para el periodo de programación 2014-2020, sobre evaluación del riesgo de fraude y medidas antifraude eficaces y proporcionadas*” y sus correspondientes anexos. De acuerdo con ello, las reevaluaciones se han realizado bianualmente y se han llevado a cabo por los miembros del Comité Antifraude. Como resultado de esas reevaluaciones, solo se han producido pequeñas variaciones en las matrices de riesgo.

II.3.2.4. ANÁLISIS DEL LIDERAZGO Y DE LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA

Implicación del Consejo de Administración de CDTI

El Consejo de Administración de CDTI no interviene en la Política Antifraude, más allá de las referencias que puedan contener los POAs, que son aprobados por él. Tampoco se requiere que el Comité Antifraude le informe periódicamente sobre el cumplimiento de su función.

Sin embargo, el Comité Antifraude sí debe comunicar sus decisiones al CD, quien además aprobó sus Estatutos y el Proceso ante una sospecha de fraude, estando formados ambos Comités por empleados de CDTI. Asimismo, algunos miembros del CD son también miembros del Comité Antifraude o tienen una relación jerárquica directa con sus miembros.

Si bien, en la práctica, el Comité Antifraude actúa con independencia y ha cumplido con su función, el sistema debería garantizar algún control para supervisar ese cumplimiento. Para garantizar la independencia del Comité Antifraude, sería más adecuado que tal supervisión, así como para la aprobación de sus normas básicas reguladoras, correspondiera al Consejo de Administración de CDTI, sin perjuicio de que el Comité Antifraude pueda, en el ejercicio de su autonomía, solicitar al CD la modificación o la introducción de procedimientos que deban ser aprobados por él.

Actividad de fomento de la lucha contra el fraude

En su Política Antifraude, CDTI indicaba la aplicación de medidas en el marco de los cuatro elementos clave del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución del fraude. Como medidas preventivas, se refería fundamentalmente a la existencia de su “Código ético y de conducta”, remitiéndose a principios y valores que figuran en él. Sin embargo, una de las utilidades principales del Código ético tanto en un sistema de ética como, más aún, en el ámbito de una política antifraude, es la de servir de base para generar una cultura ética y de cumplimiento de los principios y valores que incluye el Código, entre ellos el cumplimiento de la normativa, la integridad y la imparcialidad. Para ello, se requieren acciones de liderazgo y medidas concretas de fomento del Código y la cultura ética de la entidad. En este sentido, más allá de la aprobación del Código, en la Fiscalización no se ha identificado que CDTI realizara tales acciones y medidas.

De todo lo expuesto en este subapartado del Informe y del anterior (epígrafes II.3.1. y II.3.2.), dedicados a la Política Antifraude y a la ética en CDTI, se desprende que, sin perjuicio de la importancia que daba CDTI a su Política Antifraude, no se han adoptado medidas relevantes para el fomento de la cultura ética que estimulen la concienciación sobre esos principios y valores y motiven a su cumplimiento. Por lo que, aunque se hayan adoptado procedimientos concretos de control preventivo relevantes, la orientación de la Política Antifraude de CDTI se orienta, fundamentalmente, a la detección, corrección y persecución del fraude.

II.3.3. Política de personal: capacitación, promoción y confidencialidad

Los documentos que reflejan la política de personal de CDTI son, fundamentalmente:

- Las actuaciones más relevantes que se preveía llevar a cabo en el ámbito del personal de CDTI se indicaban en sus POAs.
- Convenio colectivo de CDTI.
- La actividad principal del área de Recursos Humanos de CDTI contaba con siete Procesos aprobados por su CD.
- Plan de formación para el periodo 2019-2021.

Las materias de la política de personal que más inciden en una buena gestión de las ayudas de CDTI son las siguientes: la capacitación técnica, la motivación del personal en la ejecución de las tareas y su implicación con los valores de la Entidad y, por último, la confidencialidad del personal que participa en la tramitación de las ayudas. CDTI contaba, principalmente, con tres Procesos para gestionar las dos primeras: “PRO-SOP-0020 Gestión de la Formación”, “PRO-SOP-0019 Gestión de Selección de Personal” y “PRO-SOP-0023 Evaluación de Personal”.

El POA de 2019 anunciaba la puesta en marcha del nuevo Plan de Formación de CDTI para 2019-2021, que se había negociado con los agentes sociales en 2018. En él se resumen las áreas generales de actuación y su utilidad como herramienta para la promoción profesional de sus empleados, mencionando expresamente que seguirán teniendo especial protagonismo los cursos de actualización o reciclaje profesional en los ámbitos tecnológico, económico-financiero y jurídico.

El Proceso Soporte 0020 de “Gestión de Formación” marcaba como objetivo *“promover y facilitar a los trabajadores del Centro una amplia propuesta formativa que les permita la mejora de los conocimientos técnicos específicos en sus respectivas áreas de trabajo, la adquisición y, en su caso, el desarrollo de las competencias profesionales necesarias para mejorar su eficacia en el desempeño de sus labores diarias, así como conseguir su desarrollo profesional y personal”*. En este Proceso se describían las Tareas que se debían realizar para detectar las necesidades formativas del personal y poder planificar acciones para solventarlas. Este Proceso preveía que cada dirección/área/división se encargara de recopilar y proponer las necesidades de formación que consideraran oportunas para el desarrollo de los empleados bajo su cargo, enviando un documento con las necesidades formativas de su área, que junto con los del resto de áreas, se remitían al Departamento de Recursos Humanos, quien los utilizaba para elaborar un “Plan de Necesidades Formativas” que enviaba al CD para su aprobación. Asimismo, incluía un subproceso mediante el cual los propios empleados podían solicitar la formación según sus necesidades particulares.

El Proceso preveía que la Comisión de Formación se reuniese cada tres meses para analizar y realizar un seguimiento del cumplimiento del Plan de Necesidades Formativas.

El Plan de Formación 2019-2021 tenía en especial consideración la formación técnica especializada como *“aspecto esencial para el desarrollo del trabajo cotidiano”* de CDTI, siguiendo además el objetivo marcado en el Proceso de “Gestión de Formación”. En consonancia con todo ello, el plan incluye diferentes líneas de actividades formativas, que han resultado coherentes con la orientación de las actividades formativas llevadas a cabo por CDTI, de acuerdo con la información de los cursos facilitada en la Fiscalización.

En definitiva, de los análisis realizados se pone de manifiesto la relevancia para CDTI de la formación de sus técnicos como aspecto esencial, tanto en su planificación como en las actividades que se llevaron a cabo; contando, además, con un Proceso adecuado que se orientaba, específicamente, a la detección y posterior satisfacción de las necesidades de formación, habilitando incluso un subproceso para cubrir las necesidades de formación planteadas individualmente por cada empleado.

CDTI contaba con el Proceso Soporte 0019 “Gestión de Selección de Personal” que contenía las Tareas a realizar para determinar las necesidades de personal, estudiarlas, tramitar las autorizaciones pertinentes y, en su caso, proceder a la selección del personal más adecuado. Cabe destacar que recoge que, tras la aprobación por el Ministerio del informe de necesidad de plazas a cubrir, estas plazas se oferten primero al personal de CDTI, seguidamente a su personal en excedencia y, en caso de que las plazas no se cubrieran, estas se ofrecerían a través de convocatoria pública. Al dar preferencia en la selección de personal a la promoción de los recursos existentes, se prioriza la experiencia interna y la transparencia en la selección. De esta manera, se

favorece la motivación e implicación del personal y, además, se pone en valor el conocimiento específico adquirido por la experiencia que fundamenta, en parte, la razón de ser de CDTI y su función.

El Proceso Soporte 0023 de “Evaluación de Personal” de CDTI describía el proceso de evaluación de personal de CDTI que lleva a cabo el Departamento de Recursos Humanos, a través de dos subprocesos: el subproceso de “Evaluación para la Promoción”, que incluía las tareas de evaluación que, en el caso del personal sometido al Convenio Colectivo de CDTI, se establecían de conformidad a este, y, para el personal de fuera de Convenio daba las distintas posibilidades a las que podía optar el Director General; y el subproceso que incluía las actividades para determinar e incluir en nómina, por un lado, la “Prima de Productividad” para cada trabajador sometido al Convenio y, por otro, el “Variable por Objetivos” del personal fuera de Convenio.

Los aspectos relacionados con la confidencialidad del personal que participa en la tramitación de las ayudas no se recogían en procedimientos o protocolos específicos para ello y tampoco se regulaban en los procesos, salvo en el Proceso 0021 de “Evaluación en Paralelo”, en relación con la evaluación técnica y financiera de proyectos I+D financiados mediante APRs. No obstante, toda persona relacionada con la gestión de expedientes de ayuda CDTI, independientemente de su tipo de contrato laboral, había firmado una cláusula de confidencialidad. Además, en la aplicación informática GPP a través de la cual CDTI gestiona las ayudas, cada trabajador tiene acceso limitado a la información, dependiendo de las tareas o responsabilidades asumidas.

Por último, el área de Gestión del Conocimiento se incluía dentro de las funciones del Departamento de Procesos y Gestión del Conocimiento. La actividad de esta área perseguía potenciar la utilización y distribución de la información y del conocimiento de CDTI, de manera que, con la mayor eficacia posible, el conocimiento se comparta y esté disponible para el personal de la Entidad que lo precise.

El POA de 2019 se refería a ella como un área soporte estratégica, estableciendo como objetivo para ese año, la realización de un análisis inicial de la distribución del conocimiento en CDTI que permitiera elaborar una primera versión del Mapa del Conocimiento del Centro. De acuerdo con lo manifestado por CDTI, este Mapa se había empezado a elaborar en el último trimestre de 2020 y a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización se encontraba en fase de validación, previéndose la publicación de sus resultados en la intranet de CDTI en junio/julio de 2021.

De lo descrito en este subapartado II.3.3., se pone de manifiesto que CDTI cuenta con estructuras adecuadas para mitigar los riesgos derivados de no contar con recursos humanos propios con capacitación adecuada para la gestión de las ayudas que concede. Asimismo, algunos de los elementos descritos favorecen la motivación del personal en la ejecución de las tareas que tengan asignadas, su implicación con la Entidad y, con ello, su actuación de acuerdo con los valores de CDTI.

II.4. ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL COVID-19 EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS DE CDTI

Las variaciones que ha originado en 2020 la pandemia de COVID-19 en los Procesos y Procedimientos que CDTI tenía establecidos en 2019 para la gestión de sus ayudas derivan, principalmente, de la situación de estado de alarma declarada, de la necesidad de financiar proyectos innovadores que sirvieran para atenuar la emergencia sanitaria y la necesidad de reactivar el sector de I+D+i ante los graves efectos económicos que ha provocado la pandemia, especialmente en ese sector. Así, las acciones de CDTI frente a la pandemia se han orientado, principalmente, a la priorización en la financiación de proyectos innovadores que palién la

emergencia sanitaria, a facilitar la financiación de MIDCAPs y PYMEs mediante la reducción de las garantías que se les venían exigiendo y, en general, a agilizar los trámites para acceder a los fondos.

Los dos instrumentos que utiliza CDTI para financiar proyectos de I+D+i (APRs y subvenciones) tienen un régimen distinto. Las primeras se rigen, principalmente, por el derecho privado, mientras que las otras son de naturaleza administrativa y, por lo tanto, están íntegramente sometidas a la normativa de subvenciones públicas, que contiene una extensa regulación que CDTI debe seguir para gestionarlas. Ello hace que los Procesos y Procedimientos que CDTI utiliza para gestionar uno y otro instrumento sean diferentes y que la normativa emitida con ocasión del estado de alarma haya tenido efectos distintos.

Así, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, establecía la suspensión de términos e interrupción de plazos para la tramitación de procedimientos de las entidades del sector público. Posteriormente, el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma, estableció la reanudación de los plazos administrativos a partir del 1 de junio siguiente. Tal suspensión de plazos afectó a las subvenciones de CDTI, pero no a los Procedimientos relacionados con las APRs, por tratarse de préstamos sometidos a derecho privado.

II.4.1. Variaciones en los procedimientos por causa del COVID-19

CDTI adoptó distintas medidas para evitar la ralentización que las consecuencias de la pandemia por COVID-19 podrían producir sobre su gestión de las ayudas; como ya se ha señalado, estas medidas han afectado de manera distinta a sus APRs y a sus subvenciones.

La única medida común a ambos tipos de ayudas se refiere al seguimiento de los proyectos que lleva a cabo la División de Control de Proyectos de CDTI, adoptada por las limitaciones a la movilidad derivadas de la situación de la pandemia. Con anterioridad, si bien el Centro no disponía de una norma interna expresa que, con carácter general, obligara a verificar físicamente los hitos de los proyectos financiados, en la práctica, esta verificación se solía realizar al menos una vez, justo antes del hito final de cada proyecto. Sin embargo, en aquellos proyectos financiados con fondos comunitarios, los manuales de procedimiento FEDER y FEMP preveían, como regla general, la verificación física de los hitos, aunque, por causa justificada, una verificación podía acumularse con la de un hito posterior, permitiendo, en esos casos, realizar una sola visita en el momento de verificar el último hito del proyecto.

En este contexto, CDTI impulsó la verificación de los gastos a través de teleconferencia o procedimiento similar, sin realizar la visita física en los casos de bajo riesgo como, por ejemplo, hitos intermedios de proyectos, hitos finales de proyectos ya visitados con anterioridad y con desarrollos muy avanzados, proyectos que no tuvieran activos fijos adquiridos o prototipos no verificados anteriormente y, preferentemente, proyectos de formulaciones, estudios y desarrollos informáticos, es decir, con mayor contenido inmaterial. Para garantizar la trazabilidad oportuna de estas teleconferencias, se formalizaba un acta firmada electrónicamente por el beneficiario y el técnico verificador de CDTI.

II.4.1.1. VARIACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE PRÉSTAMOS

Las medidas más significativas adoptadas por CDTI en relación con sus APRs son las siguientes:

1. Ampliación en un mes para la justificación cuando el vencimiento se produjera durante el periodo de estado de alarma (desde el 14 de marzo hasta el 21 de junio).

2. Exención del pago de los intereses de demora derivados de los retrasos de los reembolsos de préstamos por las cuotas de capital y/o intereses ordinarios comprendidos entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020.
3. Implementación de un “fast-track” o vía rápida orientada a la agilización de las tramitaciones, consistente en:

- a. Dar prioridad a la tramitación de los expedientes para proyectos relacionados con la emergencia sanitaria. Para ello, a partir de un primer estudio de los técnicos para asignar o no a la propuesta recibida la calificación de “emergencia sanitaria”, si se la calificaba como tal, se le daba prioridad sobre el resto de las solicitudes en los trámites de evaluación y presentación al Consejo. Para poder aplicar este “fast-track”, así como para identificar el régimen de garantías aplicable a los proyectos de “emergencia sanitaria”, se asignaba un código específico al expediente que se reflejaba en la aplicación informática GPP.

Para calificar como “emergencia sanitaria” a los proyectos, estos debían estar relacionados con la creación de los productos identificados inicialmente por el Gobierno, quedando así fuera de tal calificación, solicitudes de proyectos sobre productos considerados de gran ayuda para paliar los efectos de la pandemia, como: soluciones desinfectantes no hidroalcohólicas, sistemas de ventilación mecánica no invasiva o aplicaciones de software para la gestión de la epidemia. Por otro lado, la modificación del *“Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19”*, aprobada por la Comisión Europea el 3 de abril de 2020, consideraba esencial la investigación y desarrollo relacionados con el COVID-19 en *“medicamentos (incluidas las vacunas) y tratamientos pertinentes, sus productos intermedios, los ingredientes farmacéuticos activos y las materias primas; los productos sanitarios y los equipos hospitalarios y médicos (incluidos los respiradores y la ropa y el equipo de protección, así como las herramientas de diagnóstico) y las materias primas necesarias; los desinfectantes y sus productos intermedios y las materias primas químicas necesarias para su producción y las herramientas de recogida y tratamiento de datos”*. En consonancia con lo acordado por la Comisión Europea, el 8 de abril de 2020 el Consejo de Administración de CDTI, en sesión extraordinaria, amplió el listado de productos a los que se refiere la medida de flexibilización¹⁴.

Desde marzo a diciembre de 2020 se aprobaron 52 APRs de proyectos calificados como de “emergencia sanitaria”, por un importe total de 27,7 millones de euros.

- b. Las solicitudes de APRs para financiar proyectos de I+D seguían el Proceso “PRO-NEG 0021-Proceso de Evaluación en Paralelo”, que requería, en la fase de preevaluación técnica de las propuestas de proyectos, enviar información sobre los proyectos a los organismos sectoriales correspondientes según su temática. Hasta no obtener la respuesta de esos organismos no se podía concluir la evaluación técnico-comercial de los proyectos

¹⁴ Tras la aprobación el 8 de abril de 2020 por el Consejo de Administración de la ampliación del listado de productos a los que se aplica la medida de flexibilización, ese listado quedó integrado por:

- Cualquier producto, reactivo, principio activo y/o medicamento considerado de utilidad en el diagnóstico, pronóstico, seguimiento, prevención (vacunas) y tratamiento de la enfermedad COVID-19, así como materia prima e intermediarios necesarios.
- Productos sanitarios de todo tipo; equipamiento médico y hospitalario; equipos de protección individual (gafas de protección, mascarillas de cualquier nivel de protección, guantes, batas...). Cualquier materia prima vinculada a la producción de este tipo de material.
- Desinfectantes y soluciones hidroalcohólicas e higienizante en general, tanto de carácter personal como industrial (para superficies, espacios y estancias), así como sus productos intermedios y materia prima.
- Herramientas para recopilación, análisis y procesamiento de datos de utilidad en el control del COVID-19.
- Cualquier otro producto / tecnología de utilidad en el proceso de control de la enfermedad COVID-19.

propuestos. Normalmente, la espera de la respuesta demoraba el Proceso un cierto tiempo, por lo que CDTI adoptó la medida de continuar con la tramitación sin esperar la respuesta del organismo.

- c. Se incrementó el número de reuniones del Consejo de Administración, incorporando sesiones extraordinarias con respecto a las inicialmente planificadas; se celebraron cuatro Consejos extraordinarios, dos en abril y dos en mayo.
4. Los préstamos de CDTI se formalizan en documento público, por lo que, para agilizar la formalización de los proyectos relacionados con la “emergencia sanitaria”, se permitió la suscripción de contratos privados de préstamo entre el beneficiario y CDTI, con la obligación de que fueran elevados a público en el plazo máximo de un mes tras la finalización del estado de alarma.
5. La línea de financiación de proyectos CIEN tenía por objetivo la financiación de grandes proyectos de investigación industrial, por lo que, teniendo en cuenta su complejidad y envergadura, se acordó ampliar en dos meses adicionales el plazo de ejecución de los que finalizaran durante el periodo de alarma, todo ello previa solicitud de los beneficiarios y con la conformidad del responsable de la División de Control de Proyectos.

Por último, también se adoptaron medidas relacionadas con la política de garantías de los préstamos a los proyectos, que se analizan en el siguiente epígrafe II.4.3. de este Informe.

II.4.1.2. VARIACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE SUBVENCIONES

Si bien el Real Decreto 463/2020, establecía la suspensión de términos e interrupción de plazos administrativos, en cuanto a las subvenciones de CDTI que se encontraban en tramitación en el periodo de suspensión, para no perjudicar a los solicitantes ni a los beneficiarios de sus subvenciones por los retrasos que derivasen de la suspensión, CDTI continuó con la tramitación de sus Procedimientos, decidiendo aplicar la suspensión de plazos solo en los casos en los que esta favoreciera a los solicitantes o a los beneficiarios. En este sentido, CDTI aceptaba cualquier actuación que voluntariamente realizaran esos interesados en relación con la tramitación de sus expedientes (recepción de documentos de justificación, atención a requerimientos de información, certificación de proyectos, pagos de subvenciones, resolución provisional de concesión de ayuda, etc.).

Entre las convocatorias que estaban vigentes durante el periodo de alarma, la mayoría habían cerrado sus plazos para la presentación de las solicitudes antes de la declaración del estado de alarma, salvo las dos siguientes:

- La convocatoria del programa “Misiones, Ciencia e Innovación” tenía previsto cerrar el plazo de presentación de solicitudes el 15 de abril, 32 días desde la declaración del estado de alarma, por lo que se amplió el plazo en esos días tras la reanudación de plazos.
- La Presidencia de CDTI publicó la convocatoria de subvenciones para 2020 de Proyectos NEOTEC durante el periodo de suspensión de plazos, amparándose en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, estableciendo un plazo para la presentación de solicitudes desde el 17 de abril hasta el 30 de junio; CDTI consideró que el retraso de la convocatoria supondría un perjuicio para los destinatarios de las ayudas. Al respecto, hay que tener en cuenta que estas ayudas se dirigen a pequeñas empresas de reciente creación que, en general, tienen una mayor dependencia de la ayuda que solicitan para el desarrollo de su actividad. Cabe señalar que durante el último mes del plazo de presentación de solicitudes ya estaban oficialmente reanudados los plazos.

El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, tras su modificación por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, hace referencia específicamente a CDTI en su artículo 38 y en su disposición final quinta.

El artículo 38 del Real Decreto-ley 8/2020 permite a CDTI no aplicar lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, a aquellas de sus aportaciones que tengan por objeto el fomento de la Innovación derivada de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, facultando a su Director General para adoptar cuantas resoluciones resulten precisas a fin de realizar tales aportaciones. Además, este artículo prevé el pago anticipado de estas aportaciones, sin esperar a la realización y justificación de la actividad que motive la aportación, dando al beneficiario un plazo de un año desde la aportación para rendir la cuenta justificativa; asimismo, da la posibilidad a los beneficiarios de recurrir total o parcialmente a la subcontratación de la actividad que constituya el objeto de la aportación; y, por último, obliga a publicar las ayudas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Por su parte, la disposición final quinta del Real Decreto-ley 8/2020 prevé que CDTI utilice la dotación del Fondo Cervera, que recibe con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para dar cobertura a las APRs que financian proyectos de I+D+i empresarial de PYMEs y empresas de mediana capitalización; esta habilitación se analiza específicamente en el epígrafe II.4.3 de este Informe.

Durante el ejercicio 2020, CDTI aprobó 1.276 préstamos y 353 subvenciones que han supuesto aportaciones de 687,1 y 147,6 millones de euros, respectivamente.

II.4.1.3. CONVOCATORIA DE LA SUBVENCIÓN COVID-19

La Dirección General de CDTI, por Resolución de 7 de mayo de 2020, aprobó la convocatoria de subvenciones a proyectos de I+D y de inversión para hacer frente a la emergencia sanitaria declarada por la enfermedad COVID-19. El objeto de los proyectos a financiar mediante esta convocatoria de subvenciones describía un ámbito de “emergencia sanitaria” similar al aprobado por el Consejo de Administración de 8 de abril de 2020 en relación con las medidas de flexibilización de las APRs de CDTI, anteriormente referido.

La convocatoria se dirigió a empresas con personalidad jurídica propia y con domicilio en España. En el caso de la financiación de proyectos de I+D, además podían ser beneficiarios los Centros Tecnológicos y/o Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica de ámbito estatal. Los presupuestos elegibles de los proyectos sobre los que se podía solicitar la ayuda no podían ser superiores a 625.000 euros y con una intensidad máxima de ayuda sobre el presupuesto elegible del 80%. Asimismo, se requería que los proyectos se iniciaran en 2020 y finalizaran, a más tardar, el 31 de octubre de 2021.

El presupuesto máximo de la convocatoria era de 12 millones de euros, pudiendo incrementarse este importe, en caso de disponibilidad presupuestaria, si bien, en la práctica, no se produjo tal incremento.

La convocatoria permitía financiar proyectos que ya estuvieran en marcha antes de la presentación de la solicitud o de la concesión, porque se consideraba que, a pesar de ello, la ayuda tendría un efecto incentivador; no obstante, en el caso de que hubieran empezado a ejecutarse con anterioridad al 1 de febrero de 2020, se exigía que la ayuda fuera necesaria para acelerar o ampliar el alcance del proyecto. En estos casos, solo se podía solicitar ayuda para sufragar los costes adicionales relacionados con los esfuerzos de aceleración o la ampliación del alcance.

La convocatoria preveía expresamente, atendiendo a la finalidad de sus subvenciones, la no aplicación de la interrupción de plazos administrativos prevista en los Reales Decretos del estado de alarma y sus prórrogas.

Excepciones de la normativa de subvenciones aplicadas en la convocatoria COVID-19

Según la disposición adicional primera de la convocatoria de la Subvención COVID-19, esta se regulaba por lo establecido en la propia convocatoria, en las resoluciones que se adoptaran en su desarrollo y por lo previsto en el artículo 38 del Real Decreto-ley 8/2020. Supletoriamente, en lo no dispuesto en las anteriores normas y siempre que no resultaran contradictorias con ellas, serían de aplicación la normativa de subvenciones y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Todo ello ajustándose a la normativa comunitaria y a las autorizaciones de la Comisión Europea en materia del COVID-19.

El objeto y ámbito de la convocatoria de Subvención, la exige de la aplicación de la Ley General de Subvenciones, en virtud del artículo 38 del Real Decreto-ley 8/2020 anteriormente expuesto. Sin embargo, en general, CDTI ha seguido gran parte de los preceptos que exige esa Ley; las diferencias más relevantes entre la convocatoria analizada y las previsiones de carácter obligatorio que contiene la Ley son las siguientes:

- El periodo previsto en la convocatoria para presentar las solicitudes era desde el 11 de mayo al 15 de diciembre de 2020 o hasta el agotamiento de fondos.
- La convocatoria permitía, asimismo, que se dictasen resoluciones de concesión sucesivas, a medida que se tramitaban las correspondientes solicitudes, siempre que existiera disponibilidad presupuestaria.
- Además, existía un baremo para valorar las solicitudes y se exigía una calificación mínima para percibir la ayuda, pero no se hacía referencia a la concurrencia entre las solicitudes, simplemente se indicaba el criterio a seguir en caso de empate cuando no quedara suficiente presupuesto.
- Aunque la convocatoria no impide la concurrencia entre las solicitudes, no se refiere al principio de concurrencia previsto en la Ley General de Subvenciones, dando prioridad a la asignación de los recursos para paliar la situación de emergencia.
- La convocatoria se publicó en la página Web de CDTI y en la Base Nacional de Subvenciones, pero no se publicó su extracto en el Boletín Oficial del Estado, como prevé el artículo 23 de la Ley de Subvenciones.
- Esta convocatoria carecía de bases reguladoras que completasen lo en ella dispuesto, a las que se refiere la Ley General de Subvenciones.

Principales variaciones con respecto a los procedimientos internos de CDTI

Las principales variaciones de esta convocatoria, respecto a las convocatorias que estaban vigentes en 2019, son las siguientes:

- En esta convocatoria se permitía a los beneficiarios subcontratar las actuaciones subvencionadas hasta un porcentaje máximo del 65% del presupuesto elegible; mientras que en las anteriores convocatorias no se podía superar el límite del 50%.
- Al amparo de lo expresamente previsto en el artículo 38 del Real Decreto-ley 8/2020, los pagos de la subvención se realizaban de manera anticipada y la convocatoria añadió que el importe íntegro de la subvención concedida se abonara en un único pago por anticipado; mientras que

en convocatorias anteriores los pagos anticipados se efectuaban a petición del beneficiario, por anualidades y nunca por el importe íntegro.

En relación con los manuales internos aplicados por CDTI, la Entidad contaba con un manual específico para la convocatoria de subvención COVID-19 que complementaba al manual general de “Instrucciones para la Justificación Técnico-Económica de ayudas CDTI”, que se aplicaba para todas sus tipologías de ayuda. Ese manual específico eximía de la aplicación de determinados puntos del manual general, al no considerar necesaria la contratación de un auditor de cuentas por parte de la entidad beneficiaria para que emitiera su informe sobre la “Memoria Económica de la Cuenta Justificativa” que debía elaborar la entidad beneficiaria, tal como requería el manual general. Todo ello, sin perjuicio del seguimiento de los proyectos financiados, la verificación de sus costes y la justificación de sus gastos a realizar por los técnicos de CDTI, de acuerdo con los referidos manuales.

Las variaciones con respecto a los procedimientos internos o establecidos legalmente, que normalmente aplica CDTI en la concesión de subvenciones, tenían por objeto agilizar la concesión de las subvenciones para atender a la necesidad de paliar la pandemia de manera efectiva y rápida. Como resultado de las comprobaciones y análisis realizados, a continuación, se resumen los datos más significativos resultantes del análisis efectuado del seguimiento de la convocatoria.

Seguimiento de la convocatoria

El 28 de mayo, debido al gran volumen de solicitudes, la Dirección General de CDTI dictó una resolución por la que, a partir del 5 de junio, se interrumpía el plazo para la presentación de solicitudes; el 16 de junio y el 7 de julio, emitió la primera y segunda resoluciones de concesión, respectivamente; el 9 de julio dictó una nueva resolución para reanudar los plazos; y, por último, el 3 de agosto emitió la última resolución de concesión de las ayudas, habiéndose aplicado el presupuesto total previsto para la subvención. Las solicitudes aprobadas se corresponden con el objeto de la convocatoria. El siguiente cuadro muestra para las tres resoluciones: el número de solicitudes aprobadas, rechazadas y desistidas, así como el importe aprobado en cada resolución de concesión.

CUADRO Nº 3: Resultados de las resoluciones de concesión de la Subvención COVID-19

: Euros

RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN CONVOCATORIA COVID-19	NÚMERO DE SOLICITUDES			IMPORTE DE LAS SOLICITUDES APROBADAS
	DESESTIMADAS	DESISTIDAS	APROBADAS	
PRIMERA (16 de junio de 2020)	17	9	7	2.914.042,0
SEGUNDA (7 de julio de 2020)	105	1	13	5.636.445,2
TERCERA (3 de agosto de 2020)	576	1	9	3.443.522,4
TOTAL	698	11	29	11.994.009,6

Fuente: elaboración propia en base a la documentación analizada de CDTI.

II.4.2. Efectos en la gestión de las garantías

La evaluación financiera de los proyectos realizada por CDTI determinaba el nivel de riesgo de cobro para cada APR solicitada. En los trabajos de fiscalización, se ha verificado que la Entidad realizaba, para cada proyecto, un análisis financiero y de riesgo proyecto-empresa, teniendo en cuenta elementos cuantitativos y cualitativos; y que, en caso de que lo estimase necesario, CDTI requería algunas medidas a adoptar por la empresa solicitante para reducir el riesgo detectado y valorado. Una vez fijado el nivel de riesgo de cobro definitivo del proyecto propuesto, se determinaba la parte de la APR que el beneficiario debía garantizar para reducir ese riesgo a un nivel mínimo

considerado como tolerable para CDTI; el beneficiario de la APR tenía que presentar garantías para dar cobertura a ese importe calculado por CDTI. Sin perjuicio de este régimen general, en 2019 CDTI contaba con dos mecanismos destinados a reducir el importe de la APR que debía garantizar el beneficiario.

El primero de ellos se denominaba “mecanismo de minoración de garantías” y se aplicaba a propuestas de proyectos de I+D de PYMEs que hubieran obtenido una calificación de excelente en la evaluación técnica realizada por CDTI. La minoración consistía en una reducción de hasta el 75% del importe a garantizar, con un límite máximo aplicable al conjunto de los proyectos vivos de la empresa que lo solicitaba o, en su caso, del grupo al que esta pertenecía, de 500.000 o 1.000.000 de euros, según se tratara de pequeña o mediana empresa, respectivamente. El riesgo de esta reducción de garantías era asumido por CDTI.

El otro mecanismo consistía en la aplicación del Fondo Cervera a los proyectos de la línea de financiación de “Proyectos de I+D Transferencia Cervera”. En este caso, el beneficiario debía presentar garantía solo por un 5% del importe del préstamo, cubriéndose con el Fondo Cervera el resto de la garantía requerida, con el límite, por empresa o grupo de empresas, de 1.000.000 de euros, por lo que el beneficiario tendría, en su caso, que garantizar el importe que superara ese límite.

Para este cometido, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el 2018, previó para CDTI una dotación presupuestaria del Fondo Cervera de 80 millones de euros, estableciendo, en su disposición adicional centésima trigésima cuarta, que tal dotación se destinaría a dar cobertura a los riesgos en que pudiera incurrir CDTI al financiar con sus APRs los proyectos de I+D+i de la Red Cervera¹⁵.

Tratamiento de las garantías tras la declaración del estado de alarma

Con la declaración del estado de alarma, la disposición final quinta del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, modificó la Ley 6/2018, quedando la dotación del Fondo destinada a dar cobertura a las APRs para financiar proyectos de I+D+i empresarial de PYMEs y MIDCAPs (grandes empresas de mediana capitalización), con carácter general, sin limitarlo a los proyectos de la Red Cervera.

El Consejo de Administración de CDTI aprobó, el 26 de marzo de 2020, los nuevos criterios para la aplicación del Fondo, refiriéndose ya a cualquier APR que financiase proyectos de I+D+i de PYMEs y de MIDCAPs. Estos nuevos criterios identificaban diferentes cuantías máximas de cobertura según el tamaño de la entidad financiada y según la finalidad de la ayuda, distinguiendo entre préstamos que sirvieran para paliar la emergencia sanitaria, “APRs de emergencia sanitaria”, y el resto, “APRs de reactivación económica”.

En definitiva, a partir de marzo de 2020, CDTI generalizó el uso de la cobertura del Fondo Cervera a todas las APRs. Para evitar ralentizar el proceso de evaluación financiera de los proyectos, CDTI introdujo modificaciones en las tareas internas y en los cálculos que se realizaban para la aplicación

¹⁵ Consiste en un programa de APRs dirigido a empresas con proyectos de I+D que demuestren un aspecto diferencial sobre las tecnologías existentes en el mercado, con la finalidad de fortalecer la capacidad innovadora de las empresas beneficiarias mediante su colaboración con Centros Tecnológicos y Centros de Apoyo a la Innovación, favoreciendo la transferencia tecnológica desde los principales organismos de investigación nacional hacia la industria. De esta manera, a través de esta relación de cooperación, se pretende lograr un mejor posicionamiento de determinadas áreas tecnológicas estratégicas y de impacto para la sociedad y economía españolas.

del Fondo; así, dotó de mayor estandarización a los cálculos de los importes a garantizar y de la parte que se aplica al Fondo.

La dotación del Fondo Cervera se materializó mediante dos libramientos de 80 millones de euros cada uno destinados a CDTI: el primero, aprobado por Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación, de 28 de noviembre de 2018; y el segundo, por Orden del Ministro de Ciencia e Innovación, de 30 de septiembre de 2020. Los libramientos se efectuaron con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para 2018 y a los prorrogados para 2020, respectivamente. Así, la dotación total del Fondo a cierre del ejercicio 2020 era de 160 millones de euros.

Control de la aplicación del Fondo Cervera

La generalización del uso de la cobertura del Fondo Cervera a todas las APRs, unido al carácter limitado de los recursos del Fondo, hace precisar de un sistema de gestión y control que proporcione información de la evolución del Fondo, indicando los proyectos e importes que está garantizando y el remanente que queda pendiente de aplicar, para asegurar que no se aplican más recursos de los que tiene el Fondo en cada momento. En este sentido, a partir de marzo de 2020, CDTI adoptó dos medidas:

- La primera consistió en automatizar en la aplicación GPP el procedimiento de cálculo que determina las partes de los préstamos que se van a garantizar con el Fondo.
- La segunda consistió en que, en las reuniones mensuales preparatorias del Consejo de Administración, a las que asiste la Dirección General, la Dirección Financiera y el resto de Directores y Jefes de departamento implicados, se aportara información sobre: la valoración del impacto de la aplicación del Fondo; el apoyo a proyectos relacionados con productos considerados de emergencia sanitaria y necesidades derivadas de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19; el impacto en áreas sectoriales, Comunidades Autónomas y categoría de empresa; y el número de proyectos y aportaciones asociadas al Fondo, importes de imputación y riesgos estimados asociados al deterioro del Fondo, en base a dos escenarios moderados (uno más pesimista y otro más optimista) y estableciendo, a su vez, unos porcentajes estimados según niveles de riesgo de impago por escenario.

CDTI asignó las tareas de gestión del Fondo Cervera al Departamento de Ayuda a la Innovación perteneciente a la Dirección Financiera. Ese Departamento aportaba la información actualizada sobre la evolución del Fondo a las reuniones mensuales preparatorias del Consejo de Administración, entre otras, las estimaciones de aplicación del Fondo, detallando la parte aplicada a préstamos para Proyectos Cervera, niveles de riesgo a los que respondían y si eran de "emergencia sanitaria COVID-19". De acuerdo con lo manifestado por CDTI, estaba previsto que, si los cálculos de la evolución del Fondo en el escenario moderado-optimista mostraran que se alcanzaba el importe total de los recursos del Fondo (160 millones de euros), como control preventivo, se paralizaría de inmediato la aplicación del Fondo a nuevos préstamos. De la información remitida por el Departamento de Ayuda a la Innovación para la reunión preparatoria y de la presentación elaborada para los miembros del Consejo de Administración de diciembre de 2020, que incorpora datos previstos al cierre del ejercicio 2020, se ha puesto de manifiesto que, la estimación pesimista y la estimación optimista de aplicación del Fondo fijaron unos importes de 106,2 y 70,1 millones de euros, lo que supondría un consumo del Fondo del 66% y del 44%, respectivamente; estos datos se referían a 932 proyectos, incluidos 126 Proyectos Cervera que se habían aprobado en 2019 y febrero de 2020, antes del cambio de modelo aplicado por el Real Decreto-Ley 8/2020.

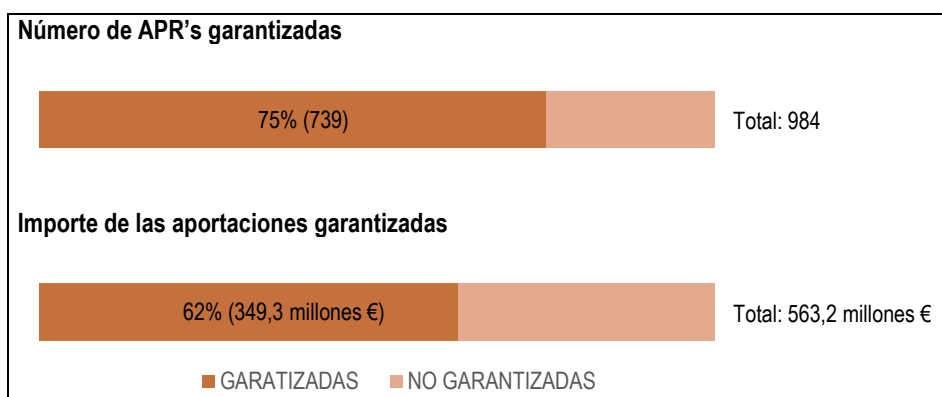
Debe señalarse que, a 31 de diciembre de 2020, los cálculos a realizar y los porcentajes a aplicar para la determinación del riesgo de cobro, no se recogían expresamente en manuales, procedimientos escritos, actas o resoluciones de ningún órgano de CDTI.

A la fecha de finalización de los trabajos de esta Fiscalización, con la base de datos a 20 de abril de 2021, se obtuvieron unos datos más actualizados sobre la situación al cierre de 2020; esa información incorporaba una estimación pesimista, otra optimista y una tercera intermedia de la aplicación del Fondo, con importes de 100,6, 66,1 y 83,3 millones de euros, lo que supondría un consumo del Fondo del 63%, 41% y del 52%, respectivamente; a esa fecha, el Fondo se aplicaba a 892 contratos de APRs, incluidos 121 Proyectos Cervera que se habían aprobado en 2019 y febrero de 2020.

La generalización de la cobertura del Fondo Cervera para las APRs de PYMEs y MIDCAPs, hizo que CDTI dejase de utilizar el “mecanismo de minoración de garantías”. El volumen máximo de aplicación del “mecanismo de minoración de garantías” para 2020, que había aprobado el Consejo de Administración en febrero de ese año, se concretaba en un máximo de compromisos para ese ejercicio de 50 millones de euros; sin embargo, en los 10 meses de aplicación generalizada del Fondo (de marzo a diciembre de 2020), el consumo del Fondo por proyectos que no eran Cervera, según la estimación intermedia, ascendió a 67,2 millones, correspondientes a compromisos de aportaciones de 739 APRs (690 de “reactivación económica” y 49 de “emergencia sanitaria COVID-19”) por un importe total de 349,3 millones.

El siguiente gráfico compara la parte garantizada con el Fondo Cervera con respecto al total de APRs que no financian proyectos Cervera aprobados entre marzo y diciembre de 2020:

GRÁFICO Nº 8: Parte garantizada Fondo Cervera de otros proyectos



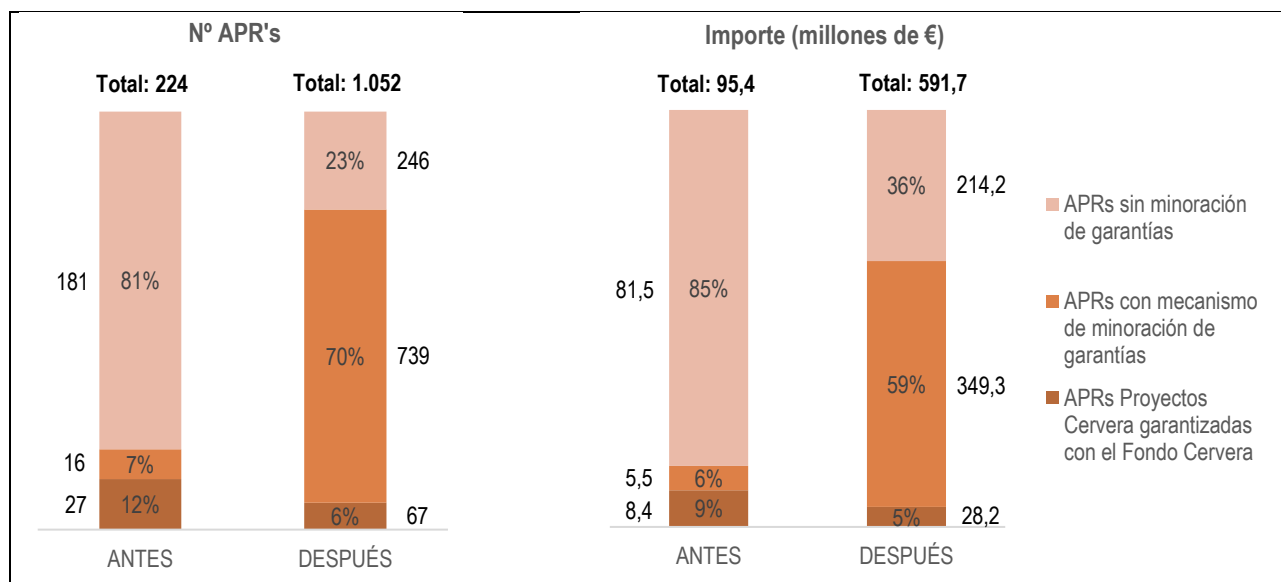
Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por CDTI.

En 2020, antes de la declaración del estado de alarma, se aprobaron 224 APRs que supusieron compromisos de aportaciones por 95,4 millones de euros, de los que 16 habían sido aprobados con minoración de garantías, 27 financiaban proyectos Cervera y se garantizaban con el Fondo Cervera y, al resto, no se le aplicaban reducciones de garantías.

Desde la declaración del estado de alarma se aprobaron, en 2020, 1.052 APRs que han supuesto compromisos de aportaciones por 591,7 millones de euros, de las que 806 se garantizaban con el Fondo Cervera, 67 eran proyectos Cervera y 739 no lo eran, mientras que a los 246 restantes no se les aplicaban reducciones de las garantías. El siguiente gráfico refleja, en número e importe de APRs, las diferencias en la aplicación del Fondo Cervera a las APR antes y después de la

declaración del estado de alarma, y el porcentaje que suponía cada mecanismo de garantía en ese periodo de 2020.

GRÁFICO Nº 9: Garantías de APRs aprobadas en 2020 antes de las medidas COVID-19



Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por CDTI.

De todo lo indicado, se desprende que CDTI no solo sustituyó el “mecanismo de minoración de garantías” por el Fondo Cervera, sino que generalizó su aplicación como instrumento de reactivación económica ocasionado por la crisis derivada del COVID-19. Esto conlleva que el riesgo que asumía CDTI antes de la pandemia, al aplicar ese mecanismo de minoración, ha pasado a ser cubierto con el Fondo Cervera.

II.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN RELACIÓN CON LAS AYUDAS

Requisitos de publicidad activa

El artículo 5.4. de la Ley de Transparencia establece, en relación con la obligación de publicar la información a la que se refiere esta Ley (publicidad activa), que esta se realice a través de las sedes electrónicas o páginas Web de las entidades obligadas.

En relación con las entidades públicas empresariales y con las ayudas públicas que estas entidades conceden, el artículo 8.1.c) de la Ley de Transparencia requiere publicar “Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”.

Durante el periodo fiscalizado, esto lo cumplía CDTI a través de un enlace en su Portal de Transparencia, alojado en su página Web, y que remitía directamente a la página general de Concesiones de la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Procedimientos establecidos por CDTI para facilitar el ejercicio del derecho al acceso a la información pública

El Capítulo III del Título I de la Ley de Transparencia regula el “Derecho de acceso a la información pública” y establece una serie de requisitos que deben cumplir los mecanismos y los procedimientos

establecidos para llevar a cabo las solicitudes, su tramitación y resolución, recogiendo el régimen general y el ejercicio de ese derecho en los artículos 12 a 22 de la Ley.

Al efecto, CDTI contaba con el Proceso Estratégico 03 “Elaboración y Gestión de Información Corporativa e Institucional”, que contiene de manera global el proceso de gestión de solicitudes de información hasta su resolución, con independencia del origen interno o externo a CDTI de la solicitud.

El Proceso identifica de manera muy general los departamentos encargados de la tramitación, los instrumentos utilizados para ello, la actividad general a realizar en cada etapa, así como el documento o el tipo de información de entrada y de salida de cada fase del Proceso y el soporte material de esa información (documento/registro en base de datos...). Se identifican cuatro etapas (recepción de la solicitud; análisis de la solicitud; elaboración de la información; respuesta a la solicitud).

El DAC es el encargado de aplicar este Proceso, aunque no se definen los puestos o cargos concretos que tienen competencia para realizar cada Tarea. En la práctica, el responsable del Departamento, dos de sus técnicos y un asistente tienen acceso a los dos canales digitales (cuentas de correo electrónico) habilitados al efecto; pero son los dos técnicos los que realizan la tramitación.

Las solicitudes de información externa pueden llegar de diferentes formas o canales, principalmente, a través de los dos siguientes:

- El primero es el denominado “Buzón INFO”; es un canal general previsto para recibir comunicaciones o solicitudes de distintos tipos y es utilizado, con frecuencia, por las empresas para consultas relacionadas con el acceso a la financiación. Es en este buzón en el que vuelcan las solicitudes de información que pueden realizar ciudadanos y cualquier otra entidad desde el apartado del portal de transparencia de la Web de CDTI habilitado para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la Ley de Transparencia.
- El segundo es el “ADCDTI”, específico para canalizar las solicitudes de entidades y organizaciones públicas; en la práctica, a través de este canal se reciben solicitudes de información de particulares que han sido formuladas a través de otras entidades públicas como el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Las solicitudes se registraban manualmente en una base de datos, sin que existiera un vuelco automático de la información que garantizara que se han registrado todas las solicitudes y que la información registrada no se elimine o modifique.

De cada buzón se encargaba un técnico, que registraba la solicitud, la tramitaba, la analizaba y, en su caso, realizaba la petición pertinente a otro departamento y/o elaboraba la información solicitada y, finalmente, respondía al solicitante. En este Proceso, en general, cada técnico se dedicaba a las solicitudes de su buzón sin que se previera algún tipo de supervisión entre ellos o de un tercero. De la tramitación y resolución quedaba reflejo en la base de datos, que se utilizaba por cada técnico para visualizar el estado de las solicitudes que tramitaban. Esta acumulación de funciones sin un sistema de supervisión conlleva que sea más fácil que puedan quedar sin tramitar solicitudes, que se den errores en el Proceso y que no se satisfaga adecuada y oportunamente las necesidades del solicitante.

Debe destacarse positivamente que CDTI contara con un Proceso preestablecido para gestionar las solicitudes, lo que no es frecuente en otras entidades públicas, si bien, al ser un proceso general (Nivel 1), no concretaba las Tareas concretas a realizar en las distintas etapas descritas, ni se establecían periodos para la realización de esas Tareas o para la cumplimentación de esas etapas,

ni tampoco el procedimiento para motivar la decisión, en su caso, de no atender la solicitud o hacerlo de manera parcial.

II.6. ASPECTOS DE IGUALDAD DE GENERO RELACIONADOS CON EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE CDTI

Los objetivos de esta Fiscalización, descritos en el apartado I.2. de este Informe, se centran, fundamentalmente, en el control interno de la gestión de las ayudas de CDTI y, dentro de él, en los elementos éticos y en el fomento de la cultura ética que son parte de su entorno de control. En los trabajos realizados en esta Fiscalización se ha verificado la observancia de la normativa sobre igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras; no se han observado incumplimientos, salvo en lo que se refiere a la composición del Consejo de Administración de CDTI y, por otra parte, se ha comprobado que CDTI realizaba acciones voluntarias que fomentan la igualdad de género y, en definitiva, los fines y objetivos de la Ley. Todo ello se expone a continuación.

El Código Ético y de Conducta de CDTI reconoce la igualdad entre mujeres y hombres, como uno de sus fundamentos inspiradores y uno de los requisitos de conducta básicos que exige, refiriéndose a ella como uno de los elementos fundamentales de la forma de trabajar en CDTI. Asimismo, le dedica específicamente uno de los nueve principios de conducta que recoge e incluye el Plan de Igualdad de CDTI como anexo normativo del Código.

EL Consejo de Administración de CDTI es el órgano que aprueba las fichas de las APRs y, también, acuerda su concesión. Al inicio y cierre del ejercicio 2019, su composición era del 75% mujeres y un 25% de hombres; a comienzos de 2020, la proporción pasó a ser de 2/3 partes de mujeres; desde mayo de ese año, la proporción pasó a ser de 7/12 (no superando ya el 60%); y al cierre de 2020, era totalmente paritario, al 50%. En este sentido, hasta mediados de 2020 no se cumplía lo previsto en el artículo 54 de la Ley, que prevé que se observe el principio de presencia equilibrada en los nombramientos de los consejos de administración de las empresas en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos vinculados y dependientes; ya que la disposición adicional primera de la Ley estima que existe tal equilibrio, cuando ninguno de los dos sexos tiene una presencia inferior al 40% o superior al 60%.

Los formularios de solicitud de las ayudas de los diferentes instrumentos de financiación de CDTI, en general, requerían que las empresas solicitantes informaran sobre la participación de hombres y mujeres, distinguiendo por categorías generales de ese personal (directivo, administrativo, de producción o comercial), tanto de la información histórica de proyectos anteriores, como en la del proyecto para el que solicitaban la ayuda. Si bien no se hacía posteriormente un seguimiento de esta información, se realizaban estudios sobre la información facilitada. Así, en el POA de 2020 se informó que en 2019 el porcentaje de empleo a tiempo completo desempeñado por mujeres en proyectos aprobados fue del 23%, estimándose que para 2020 sería del 25%, aproximadamente.

Por último, se ha comprobado que los baremos de puntuación que recogen las fichas de las APRs de CDTI reservan, para la valoración técnica, una parte de su puntuación para valorar si la empresa solicitante había incorporado medidas orientadas a la igualdad de género; en las APRs sobre proyectos de I+D, se reservaba el 1% de la puntuación máxima de la valoración técnica global; en las líneas de innovación el 5%; y en la financiación de Proyectos FEMP el 10%.

Del análisis efectuado sobre las convocatorias de subvención que estaban abiertas en el ejercicio 2019, en la de Proyectos FEDER Interconecta 2018, la NEOTEC o la de Ayudas Cervera para Centros tecnológicos se valoró que los solicitantes llevaran a cabo medidas que procurasen la

igualdad de género; en las convocatorias de INNOGLOBAL y Proyectos CDTI-Eurostars no se incluyó ese aspecto en la valoración de las solicitudes. En NEOTEC, respecto a la puntuación máxima de la valoración técnica global, esta medida podía suponer hasta el 5%; y en la de Proyectos FEDER Interconecta 2018 y en la de Ayuda Cervera, el 3% de esa puntuación máxima. Además, en ambas convocatorias, se previó que el equipo evaluador tendiera a una composición paritaria.

III. CONCLUSIONES

En el periodo fiscalizado, las ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E. (CDTI) financiaban proyectos de I+D+i a través de dos instrumentos, la “Ayuda Parcialmente Reembolsable” (APR) y la subvención. Las APRs consistían en préstamos en los que se preveía que no se reembolsara una parte del capital, que oscilaba entre el 3% y el 33% dependiendo de las condiciones de cada línea de financiación. En los ejercicios 2019 y 2020 se aprobaron 1.356 y 1.276 préstamos y se concedieron 334 y 353 subvenciones, respectivamente. En los ejercicios 2019 y 2020, CDTI adquirió compromisos de aportaciones instrumentados en APRs por importe de 1.454 y 1.430 millones de euros y concedió subvenciones por importe de 92 y 147 millones, respectivamente. A continuación, se exponen las principales conclusiones obtenidas en el desarrollo de esta Fiscalización, agrupadas de acuerdo con sus objetivos.

III.1. EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS Y CONTROL INTERNO DE LAS AYUDAS DE CDTI

1.- CDTI viene desempeñando un papel activo en la planificación estratégica estatal en materia de ayudas públicas, que en el ejercicio 2019 se enmarcaba en la “Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación para 2013-2020” y, en concreto, en el “Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020” (PEICTI 2017-2020). A nivel interno, el principal instrumento de planificación estratégica del Centro era su Plan Operativo Anual (POA).

Dentro del sistema de control interno de CDTI, la elaboración y seguimiento del POA estaban previstos en un Proceso estratégico aprobado por su Comité de Dirección (CD). En los POAs se incluían, tanto las previsiones para ese ejercicio como los datos de ejecución del anterior; asimismo, se realizaban comparaciones entre lo previsto en el año anterior y lo realmente ejecutado. Gran parte de esa información se articulaba a través de indicadores, principalmente de gestión interna. En los POAs no se fijaban objetivos cuantificables relacionados con la finalidad de las ayudas. (Epígrafes II.1.1. y II.1.2.)

2.- El CD participaba en la toma de decisiones de gestión interna de CDTI, entre ellas, la aprobación de los Procesos a través de los que se gestionaba y desarrollaba su actividad, incluida la de gestión y control de sus ayudas. Si embargo, el CD no era un órgano previsto en el Reglamento de CDTI, ni tenía mandato expreso de los órganos regulados en él (Consejo de Administración, Presidente y Director General). Esto resta claridad a la gestión interna del Centro, ya que dificulta el conocimiento preciso de las funciones, competencias y responsabilidades del CD, lo que merma la posibilidad de control de sus actuaciones y, además, puede propiciar el solapamiento y la confusión con las competencias o funciones de otros órganos ejecutivos internos. (Epígrafe II.1.1.)

3.- Los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto el doble valor añadido que aportaba en su gestión de las ayudas públicas: por un lado, su experiencia y capacitación técnica y, por otro, su funcionamiento en régimen de derecho privado, que le permite una actuación más ágil, todo ello en un entorno tan complejo y cambiante como es el ámbito de la I+D y especialmente el de la innovación. CDTI era consciente de esta circunstancia y orientaba su gestión de las ayudas de acuerdo con ella. (Epígrafe II.1.2.)

4.- Los efectos que se consiguen con las ayudas al I+D+i no siempre siguen una línea de causalidad evidente ni, en todo caso, son identificables a corto o medio plazo, por lo que no es fácil la evaluación del impacto de las ayudas en este ámbito. A ello se añade la dificultad que, en la práctica, supone identificar la I+D en los proyectos y, especialmente, la Innovación tecnológica. A pesar de ello, CDTI incluía en su sistema de control interno un proceso para la monitorización y evaluación del impacto de las ayudas a proyectos de I+D, basado en las encuestas realizadas a los beneficiarios, si bien

no preveía que los informes resultantes de esa monitorización o evaluación se elaboraran de forma sistemática y periódica. Desde 2012, CDTI ha venido emitiendo informes de monitorización aunque, a finales de 2019, estos aún no alcanzaban a las líneas de Innovación. Además, durante ese ejercicio se publicó la versión preliminar del primer informe de evaluación externa del “Régimen de ayudas del CDTI a proyectos de I+D, publicándose la versión definitiva del informe en 2020. (Epígrafe II.1.3.)

5.- El sistema de procedimientos y controles a través de los que CDTI se gestiona internamente y ejerce su actividad (sistema de control interno de CDTI) se basaba en un modelo de gestión por procesos definidos en dos niveles: el primero en el que se definían los Procesos que concretaban y explicaban las fases y Tareas que consecutivamente tenía que realizar el Centro para su gestión interna y el desarrollo de sus funciones; y el segundo, en el que se establecen los Procedimientos que especifican cómo llevar a cabo esas Tareas.

En 2019, CDTI tenía establecido y en funcionamiento el primer nivel del sistema, pero, en general, no había empezado a desarrollar ese segundo nivel; lo que ocurría también en la gestión de las ayudas que concedía el Centro. Sin embargo, la falta de este segundo nivel en el ámbito relacionado con las ayudas no supone la inexistencia de procedimientos y controles, sino, únicamente, su falta de inclusión en el “Modelo de Gestión por Procesos” de la Entidad; así, se ha verificado la existencia de esos controles que, en ocasiones, se plasmaban en documentos internos de sus departamentos y, en general, los más relevantes se encontraban implementados en la herramienta informática GPP, a través de la cual se tramitaban y se realizaba el seguimiento pertinente de las ayudas. Aun así, existían algunos controles que, sin perjuicio de su realización efectiva, no se incluían en esa herramienta y no se plasmaban en procedimiento escrito alguno. De estos, el más relevante eran las reuniones de los evaluadores financieros y, principalmente, técnicos, de carácter periódico que se realizaban con los otros miembros y el jefe de su unidad o su departamento e, incluso, con los técnicos de otros departamentos, que aportaban homogeneidad y calidad a los criterios adoptados y reforzaban el control. (Subpartado II.2.)

6.- Además, cabe destacar como debilidad del sistema de control interno la inexistencia de un departamento en CDTI que realizara de manera sistemática un seguimiento posterior de la implantación efectiva de procedimientos y controles aprobados, así como del cumplimiento de esos procedimientos y controles de los expedientes de ayuda gestionados. (Subpartado II.2.)

III.2. EN RELACIÓN CON EL AMBIENTE DE CONTROL: ÉTICA, POLÍTICA ANTIFRAUDE Y POLÍTICA DE PERSONAL

7.- CDTI no contaba con un sistema de ética o de integridad, entendido como un modelo estructurado que, de manera permanente, prevenga comportamientos contrarios a los principios y valores éticos y de conducta; salvo en lo relativo al sistema establecido en su Política Antifraude y sin perjuicio de los procedimientos internos relativos a valores éticos concretos que pudiera tener operativos. CDTI daba una elevada importancia a su Política Antifraude, pero no adoptó medidas relevantes para el fomento de la cultura ética y de cumplimiento que estimulen la concienciación sobre sus principios y valores éticos y motiven a su cumplimiento. Por ello, aunque se hayan adoptado procedimientos concretos de control preventivo relevantes, la Política Antifraude de CDTI se orienta, fundamentalmente, a la detección, corrección y persecución del fraude, más que a su prevención. Cabe destacar como aspecto positivo de la Política Antifraude de CDTI, el funcionamiento de su órgano de vigilancia interno que promovía la actualización de los procedimientos y controles de manera ágil, en función de los hechos y hallazgos tratados en él. (Epígrafes II.3.1 y II.3.2)

8.- Del análisis del sistema antifraude de CDTI se pone de manifiesto que, aunque, en general, no existían deficiencias, se han detectado las siguientes debilidades:

- a) Se garantizaba, en la tramitación de las comunicaciones, la confidencialidad del denunciante o alertador, pero no se recogía expresamente la del denunciado o sospechoso de fraude. Sin embargo, no se daba información a los posibles alertadores sobre cómo se garantizaba la confidencialidad. La carencia de esta información puede desincentivar a los posibles alertadores.
- b) El contenido publicado en la página Web de CDTI sobre la Política Antifraude no incluía indicaciones sobre el procedimiento que seguía para la tramitación y resolución de las alertas o denuncias que se pudieran interponer. Que el posible alertador tenga una visión de cuál es el camino que va a recorrer la alerta o denuncia a interponer, aporta cierta transparencia y credibilidad al canal, favoreciendo su utilización.
- c) La formación en materia antifraude era insuficiente ya que no estaba prevista impartirla de manera periódica o sistemática y la impartida había consistido, fundamentalmente, en una información general a menos de un tercio de su personal en 2018. El componente subjetivo, cultural y ético que tiene una Política Antifraude hace que el conocimiento de la política y de sus elementos sea de especial importancia, por lo que precisa de que se tenga un conocimiento, al menos básico, de la Política, su funcionamiento y sus elementos y, además, tender, en la medida de lo posible, a aportar un conocimiento sólido de los riesgos de fraude de las tareas propias a los que se enfrenta cada empleado e, incluso, las de las áreas relacionadas con las suyas. (Epígrafe II.3.2.)

9.- La política de personal de CDTI contaba con Procesos aprobados e incluidos en su sistema de control interno, que aportaban una estructura adecuada para evitar o mitigar el riesgo de una capacitación técnica deficiente de los recursos humanos que intervenían en la gestión de las ayudas que otorgaba la Entidad. (Epígrafe II.3.3.)

III.3. EN RELACIÓN CON EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LOS PROCEDIMIENTOS Y CONTROLES INTERNOS DE CDTI

10.- Los dos instrumentos que utiliza CDTI para financiar proyectos de I+D+i (APRs y subvenciones) tienen un régimen distinto. Las primeras se rigen, principalmente, por el derecho privado, mientras que las otras son de naturaleza administrativa y, por lo tanto, están íntegramente sometidas a la normativa de subvenciones públicas, que recoge una extensa regulación que CDTI debe seguir para gestionarlas. Todo ello justifica diferencias en los Procesos y Procedimientos aplicados.

En consonancia, las prescripciones de la normativa emitida y las medidas adoptadas por el Centro por la pandemia de COVID-19 han sido distintas en los dos tipos de instrumentos. En cualquier caso, la política seguida por CDTI con respecto a sus ayudas y las decisiones tomadas sobre ambos tipos de instrumentos se han orientado a evitar ralentizaciones en su actividad de financiación, teniendo en cuenta la especial dependencia que de tal financiación tiene habitualmente la I+D+i, especialmente en el ámbito de las PYMEs e, incluso, MIDCAPs. En este sentido, las medidas adoptadas por CDTI a partir de la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, fueron razonables de acuerdo con sus objetivos y no menoscabaron su sistema de control interno. (Subapartado II.4.)

11.- CDTI llevó a cabo actuaciones a través de sus instrumentos de financiación para favorecer proyectos que paliaran la pandemia de COVID-19. Al efecto, determinó qué proyectos se podían considerar de “emergencia sanitaria”, entendiendo por tal aquellos relacionados con la creación de los productos identificados por el Gobierno y por la modificación del “Marco Temporal relativo a las

medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19”, aprobada por la Comisión Europea el 3 de abril de 2020.

En 2020, CDTI aprobó 52 APRs que financiaban proyectos considerados de emergencia, a los que se les dio prioridad en su tramitación y a los que se les duplicó el importe máximo que, de cada préstamo, podía garantizarse mediante el Fondo Cervera.

El 7 de mayo de 2020, la Dirección General de la Entidad publicó una convocatoria de subvenciones para financiar proyectos considerados de emergencia, con un presupuesto asignado de 12 millones de euros, pudiendo presentarse solicitudes hasta que se agotase tal importe o, en su defecto, hasta el 15 de diciembre de 2020. De acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, la convocatoria quedó exenta de la aplicación de la Ley General de Subvenciones, si bien la Entidad siguió un procedimiento similar al de la Ley, pero con algunas diferencias significativas que se pueden resumir en que: no se preveía un régimen de concurrencia, el importe íntegro de la subvención concedida se abonaba en un único pago por anticipado, no se refería a bases reguladoras previas y no se daba publicidad de la Convocatoria en el Boletín Oficial del Estado, aunque sí en la Base Nacional de Subvenciones y en la página Web de CDTI. La convocatoria se resolvió, aplicando así la práctica totalidad de su importe, mediante tres resoluciones de la Dirección general de CDTI de 16 de junio, 7 de julio y 3 de agosto de 2020, por las que se otorgaron un total de 29 subvenciones. (Epígrafe II.4.1.)

12.- El Fondo Cervera asignado a CDTI estaba destinado a garantizar APRs de la línea de financiación de Proyectos de Transferencia Cervera. La disposición final quinta del Real Decreto-ley 8/2020 amplió la aplicación del Fondo Cervera para dar cobertura al resto de APRs de CDTI que financiaran proyectos de I+D+i empresarial de PYMEs y empresas de mediana capitalización. Este cambio ha supuesto la generalización del uso del Fondo al resto de APRs con el objeto de reactivar la economía en el ámbito de la I+D+i, dañado por causa de la pandemia de COVID-19. Así, entre marzo y diciembre de 2020, se concedieron 1.052 APRs, 806 garantizadas con el Fondo, 67 de las cuales financiaban Proyectos de Transferencia Cervera y las 739 restantes se referían al resto de líneas de financiación, por importes de 28,2 y 349,3 millones de euros, respectivamente. (Epígrafe II.4.2.)

III.4. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y LAS MEDIDAS DE IGUALDAD ADOPTADAS POR CDTI

13.- En el periodo fiscalizado, CDTI cumplía con lo exigido en la Ley de Transparencia relativo a las ayudas públicas. (Subapartado II.5.)

14.- En el análisis del sistema de control interno aplicado en la gestión de las ayudas que concede CDTI, se ha verificado el cumplimiento de aquellas obligaciones previstas en la normativa de igualdad, que tuvieran que ver con el objeto principal de este Informe. Además, se ha comprobado que el Centro tenía en cuenta en sus baremos de valoración técnica de los proyectos a financiar mediante APRs y algunas de sus subvenciones, si la empresa solicitante había tomado medidas que fomentasen la igualdad de género. (Subapartado II.6.)

IV. RECOMENDACIONES

1.- El procedimiento aprobado por CDTI de monitorización del seguimiento y evaluación del impacto de las ayudas que concede no preveía realizar estudios e informes de manera periódica. Se considera necesario que CDTI sistematice la realización de estudios e informes periódicos referidos a la monitorización e impacto de sus ayudas; y se sugiere que impulse la utilización efectiva de la información que esos estudios e informes proporcionan en la mejora, creación o sustitución de sus instrumentos de ayudas.

2.- Teniendo en cuenta el grado de avance, a la fecha de redacción de este Informe, en la implementación por parte de CDTI de su “Modelo de Gestión por Procesos”, se recomienda que se acelere la implementación del segundo nivel del Modelo para que los procedimientos de la Entidad estén adecuadamente documentados y sistematizados; ello contribuiría a mejorar la eficiencia, además de aportar mayor transparencia en la gestión.

3.- El sistema de control interno de CDTI no contaba con una unidad que realizara un seguimiento sistemático del funcionamiento de los controles implementados y del cumplimiento de sus procedimientos internos; y, tampoco, con un departamento de auditoría interna que llevara a cabo auditorías específicas sobre esos controles y procedimientos. Se recomienda que CDTI confíe a una unidad concreta el seguimiento de los controles y procedimientos implantados en los distintos departamentos y unidades de la Entidad.

4.- Las ayudas concedidas por CDTI se dirigen a proyectos con componentes de I+D+i, cuya identificación exige una alta capacidad del personal técnico que los evalúa y realiza su seguimiento; sin embargo, esto no evita la existencia de apreciaciones subjetivas, con el consiguiente riesgo de error o irregularidad. Con la finalidad de contribuir a la reducción de ese riesgo, se recomienda a CDTI que, más allá de lo recogido en su Política Antifraude, implante un sistema de ética que incluya el resto de principios y valores éticos recogidos en su “Código de Ética y Conducta”, especialmente los de integridad, honestidad, objetividad, imparcialidad, profesionalidad y capacitación y que impulse el fomento de esos principios y valores.

5.- Para favorecer la utilización del canal de denuncias establecido en la Política Antifraude de CDTI, se recomienda que en su página Web se explique la manera en la que se preserva la confidencialidad del denunciante y del denunciado y se dé información sobre el proceso que siguen las alertas y denuncias.

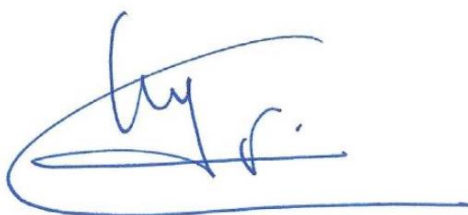
6.- Para aumentar la efectividad del sistema antifraude de CDTI, se recomienda que imparta formación en materia antifraude a todo su personal de manera periódica o sistemática, orientándola, principalmente, a las tareas que desempeña o se encuentran en el ámbito de actuación de cada empleado.

7.- El procedimiento utilizado por CDTI para atender las solicitudes de información a las que se refiere la Ley de Transparencia, se incluye en un Proceso que no prevé la supervisión de la tramitación de las solicitudes ni establece plazos para dicha tramitación y su resolución. Para evitar que puedan quedar solicitudes sin atender y evitar dilaciones injustificadas, se considera necesario

que, en este Proceso, CDTI incluya la supervisión de las tareas a realizar y establezca plazos de tramitación y resolución de las solicitudes.

Madrid, 28 de octubre de 2021

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by 'de la Fuente y de la Calle'.

M^a José de la Fuente y de la Calle