



N.º 1.557

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA EN EL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, DESDE EL 1 DE ABRIL DE 2021 HASTA 30 DE JUNIO DE 2022



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 29 de febrero de 2024, el Informe de fiscalización del proceso de integración del Instituto Español de Oceanografía y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, desde el 1 de abril de 2021 hasta 30 de junio de 2022 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, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	9
I.2. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	10
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	12
II.1. EN RELACIÓN CON LOS MOTIVOS QUE JUSTIFICAN LA INTEGRACIÓN: ¿SE IDENTIFICAN ADECUADAMENTE LAS DEFICIENCIAS U OPORTUNIDADES DE MEJORA QUE SE PRETENDEN CON LA INTEGRACIÓN?	12
II.1.1. Determinación de los motivos de la integración del IEO y el INIA.....	12
II.1.2. Análisis de las actuaciones preparatorias a la integración.	14
II.2. EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN: ¿SE HAN CUMPLIDO LOS HITOS FUNDAMENTALES PREVISTOS EN EL REAL DECRETO? ¿SON COHERENTES CON LOS FINES PRETENDIDOS CON LA INTEGRACIÓN? ¿SE HAN ESTABLECIDO LOS INSTRUMENTOS ADECUADOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN?	18
II.2.1. ¿Se han cumplido los hitos fundamentales previstos en el Real Decreto?	18
II.2.2. ¿Son coherentes con los fines pretendidos con la integración?	23
II.2.3. ¿Se han establecido los instrumentos adecuados para el seguimiento de los objetivos de la integración?	27
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	28
ANEXOS	31
ALEGACIONES FORMULADAS	431

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CCNN	Centros Nacionales
CN IEO	Centro Nacional Instituto Español de Oceanografía
CN INIA	Centro Nacional Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
CSIC	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.
IEO	Instituto Español de Oceanografía, O.A., M.P.
IGME	Instituto Geológico y Minero de España, O.A., M.P.
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, O.A., M.P.
LCTI	Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
MAIN	Memoria abreviada de análisis de impacto normativo
MCIN	Ministro de Ciencia e Innovación
OPI	Organismos Públicos de Investigación
SGI	Secretaría General de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación

RELACIÓN DE CUADROS

**CUADRO Nº 1 DATOS DE LAS CUENTAS ANUALES DEL 2021 DE LAS ENTIDADES
IMPLICADAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN..... 24**

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRAFICO Nº 1	RETRASO EN NÚMERO DE DÍAS EN LA RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES AL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LOS EJERCICIOS DESDE EL 2018 A 2021 EN IEO E INIA.....	11
GRÁFICO Nº 2	GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE CSIC, IEO E INIA EN LOS EJERCICIOS 2018 A 2021	13
GRÁFICO Nº 3	PORCENTAJE DE INCREMENTO QUE SUPONE PARA EL CSIC LA INTEGRACIÓN EN LOS OPI.....	25
GRÁFICO Nº 4	EVOLUCIÓN DEL PESO DEL PERSONAL DE GESTIÓN SOBRE EL TOTAL DE PERSONAL.....	26

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas ha realizado, a iniciativa propia, la “Fiscalización del proceso de integración del Instituto Español de Oceanografía y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, desde el 1 de abril de 2021 hasta 30 de junio de 2022”, la cual figura incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022, aprobado por el Pleno en su sesión del 24 de febrero de 2022.

Esta fiscalización se justifica en el posible riesgo de integrar entidades públicas sin haber formulado sus cuentas anuales de los dos ejercicios anteriores, y las distorsiones que dicha falta de rendición puede suponer en la programación, diseño e implementación del proceso de integración y en la gestión de la entidad en la que se integran, en este caso la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. (CSIC).

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de marzo de 2023, se ha realizado una fiscalización operativa o de gestión, y de cumplimiento, siendo el objetivo general de la fiscalización el de **analizar el proceso de integración**, planteando las siguientes cuestiones:

- 1. En relación con los motivos que justifican la integración: ¿Se identifican adecuadamente las deficiencias u oportunidades de mejora que se pretenden con la integración?**
- 2. En relación con el desarrollo del proceso de integración: ¿Se han cumplido los hitos fundamentales previstos en el Real Decreto? ¿Son coherentes con los fines pretendidos con la integración? ¿Se han establecido los instrumentos adecuados para el seguimiento de los objetivos de la integración?**

Además, se ha verificado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de transparencia y de sostenibilidad ambiental en todo aquello en que lo dispuesto en la normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras, no habiéndose identificado ningún hecho relevante a destacar.

En cuanto al ámbito objetivo de la fiscalización, este corresponde con el objeto y el proceso de integración de los extinguidos organismos públicos de investigación (OPI) Instituto Español de Oceanografía, O.A., M.P. (IEO), y el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria O.A., M.P. (INIA), que pasan a integrarse en el CSIC como centros nacionales (CCNN), regulándose dicho proceso de integración en el Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, por el que se reorganizan determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado y se modifica el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, y el Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación (en adelante RD de integración).

El citado RD de integración también comprende la extinción del Instituto Geológico y Minero de España, O.A., M.P. (IGME) y su integración en CSIC como centro nacional en similares términos a los de los organismos analizados. Sin embargo, no se ha seleccionado para su análisis dicha operación al no haberse observado los riesgos derivados del retraso de rendición de cuentas de los otros dos OPI.

El ámbito subjetivo corresponde con los actores implicados en el proceso de integración, esto es, la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro Nacional Instituto Español de Oceanografía (CN IEO) y el Centro Nacional Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (CN INIA).

Y por último el ámbito temporal comprende las operaciones desde el 1 de abril de 2021 (fecha de la integración) al 30 de junio de 2022, sin perjuicio del análisis necesario para cumplir los objetivos de la fiscalización, tanto de aquellas actuaciones anteriores preparatorias del proceso de integración o que fundamenten la misma, como de aquellas otras posteriores relacionadas con el proceso.

La descripción del marco normativo en el que se ha desarrollado la integración se encuentra en el Anexo 1.

En el desarrollo de la fiscalización no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado la debida colaboración las entidades implicadas.

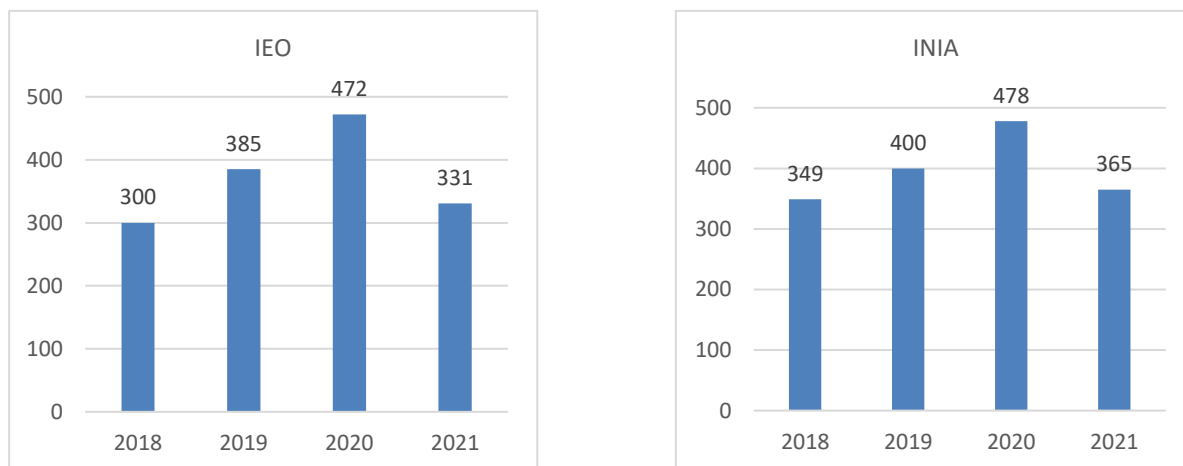
La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013

I.2. RENDICIÓN DE CUENTAS

A fecha de la publicación del RD de integración, 31 de marzo de 2021, las últimas cuentas anuales que, junto con sus preceptivos informes de auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado, se habían rendido al Tribunal de Cuentas por los OPI incluidos en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, fueron las correspondientes al ejercicio 2019 en el caso del CSIC y 2018 en el de IEO e INIA.

Se incluye a continuación gráfico de la cuantificación de los retrasos en la rendición de las cuentas anuales respecto del plazo previsto legalmente:

GRÁFICO Nº 1
RETRASO EN NÚMERO DE DÍAS EN LA RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES AL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LOS EJERCICIOS DESDE EL 2018 A 2021 EN IEO E INIA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las fechas de rendición disponibles en el Tribunal de Cuentas.

Nota: Las últimas cuentas anuales rendidas al Tribunal de Cuentas, antes de la aprobación de la integración en abril de 2021, eran las cuentas anuales del ejercicio 2018¹.

Como puede observarse, los retrasos de rendición de cuentas de los OPI antes de que la integración se produjese estaban en torno al año. Las cuentas anuales pendientes de rendición a fecha de la integración, -ejercicios 2019, 2020-, así como las del ejercicio 2021, debían ser formuladas por los respectivos centros nacionales².

A pesar del apoyo que pudiera haber supuesto la integración, este no se ha reflejado en una reducción en los plazos de rendición en las cuentas anuales de los ejercicios 2019 a 2021, que se han rendido con retrasos similares o incluso superiores a los existentes previos a la reorganización.

La Agencia CSIC se ha ajustado al plazo legalmente previsto para la rendición de sus cuentas anuales desde 2018 a 2021, siendo el ejercicio contable 2022 el primero en el que existe un presupuesto único y, por tanto, ha de presentar unas cuentas que incluyan las de los CCNN integrados. El retraso acumulado en la rendición de las cuentas del CN IEO y CN INIA ha afectado de forma negativa a la Agencia Estatal CSIC en 2022, al ser el primer ejercicio con retraso en la rendición de sus cuentas anuales.

¹ El artículo 48.1 del 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 establece que las entidades de derecho público pertenecientes al sector público estatal que, con motivo de la declaración de estado de alarma, no puedan formular y rendir las cuentas anuales de 2019 de acuerdo con los plazos previstos en la normativa, puedan comunicarlo a la Intervención General de la Administración del Estado a fin de que se suspendan los citados plazos, reanudándose su cómputo cuando desaparezca dicha circunstancia o bien, ampliándose el plazo previsto en un período equivalente al de la duración efectiva del estado de alarma. El plazo considerado para la determinación del retraso en la rendición de cuentas es hasta el 9 de diciembre de 2020.

² Disposición transitoria 3ª apartado 5 del RD de integración establece que la formulación de las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021 de los organismos públicos de investigación extinguidos corresponde a las direcciones de los Centros Nacionales, mientras que su aprobación y envío a la Intervención General de la Administración del Estado para su remisión al Tribunal de Cuentas corresponderá, respectivamente, al Consejo Rector del CSIC y a la persona titular de la Presidencia del CSIC, en los términos previstos en el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto.

Los informes de auditoría de sus cuentas anuales realizados por la Intervención General de la Administración del Estado presentan una opinión favorable con salvedades. Estas salvedades derivaban, principalmente, de la amortización del inmovilizado financiero (CSIC e INIA), deficiencias del inventario patrimonial de IEO, limitaciones para identificar a nivel de proyecto los excesos de financiación afectada en sus proyectos de investigación (CSIC e INIA), carencias en la identificación de los gastos de proyectos financiados con subvenciones de capital (IEO), falta de soporte documental del registro del Impuesto del Valor Añadido (INIA) y la inadecuada imputación al Capítulo 6 de presupuesto “Inversiones reales” de los salarios de personal eventual (IEO).

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EN RELACIÓN CON LOS MOTIVOS QUE JUSTIFICAN LA INTEGRACIÓN: ¿SE IDENTIFICAN ADECUADAMENTE LAS DEFICIENCIAS U OPORTUNIDADES DE MEJORA QUE SE PRETENDEN CON LA INTEGRACIÓN?

II.1.1. Determinación de los motivos de la integración del IEO y el INIA.

La integración analizada encuentra su habilitación en la disposición adicional 8ª de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (en adelante LCTI) en la que se autoriza al Gobierno a reorganizar los OPI de la Administración General del Estado para adecuarlos a los objetivos de la citada ley, teniendo en cuenta los principios de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, rendición de cuentas y cooperación con el resto de los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El RD de integración expone como principales motivos para la integración “la necesidad de buscar las adecuadas sinergias en el ámbito de la gestión pública de la investigación, el desarrollo y la innovación”, reforzando y mejorando la ejecución de la actividad investigadora, dotándola de las estructuras precisas con las que cuenta CSIC para poder abordar los retos de la gestión de la I+D+I. Así el RD de integración destaca la capacidad del CSIC “para acoger e impulsar, bajo los principios de interdisciplinariedad y autonomía, una investigación de excelencia en los más diversos campos del saber, entre los que se incluyen los específicos de estos OPI. Esta integración les aportará la estructura y medios necesarios para continuar desarrollando sus funciones y competencias sectoriales, multiplicando así sus capacidades organizativas y de actuación y potenciando la capacidad de obtener resultados científicos que permitan continuar desarrollando la política investigadora en el ámbito del Estado”³.

En similares términos se recogen los motivos de la integración tanto en la memoria abreviada de análisis de impacto normativo (MAIN), como en el expediente normativo que la acompaña, señalándose como objetivos de la reorganización el “coordinar las políticas de investigación científica y técnica en la Administración General del Estado, potenciando su fortalecimiento institucional y garantizando la actuación coordinada y la colaboración entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

No obstante, tanto de la documentación analizada, como por lo manifestado por las entidades implicadas en la integración, se desprende que tuvo especial relevancia la concurrencia de problemas de gestión administrativa de diversa índole en IEO e INIA y que, entre otros efectos,

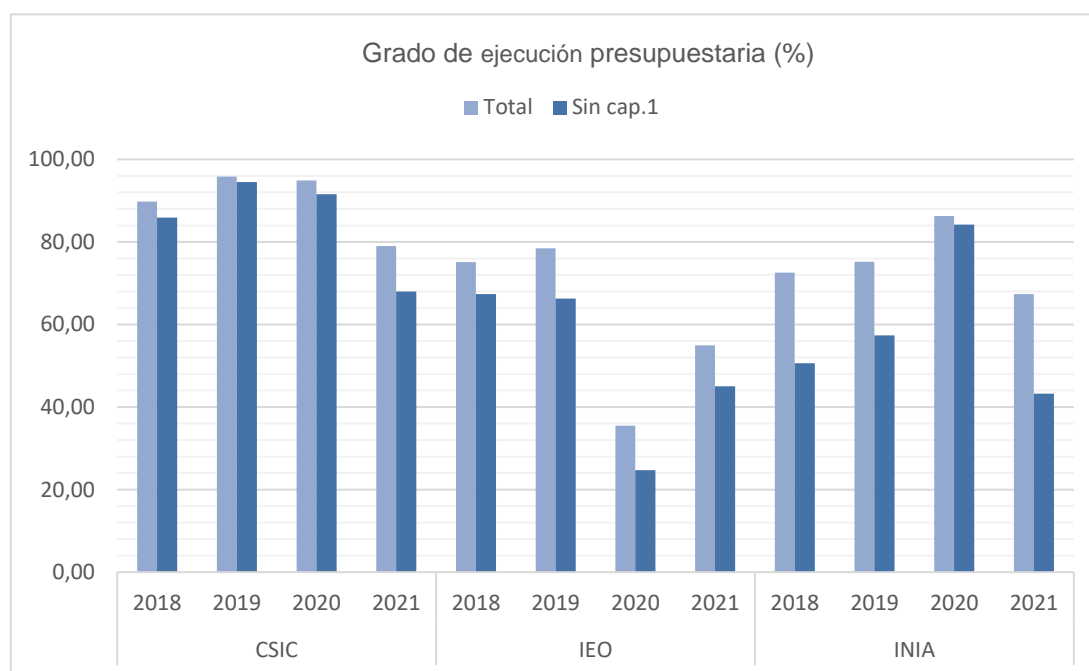
³ Los OPI extinguidos tenían la naturaleza jurídica de organismo autónomo, lo que, en la práctica, implicaba una gestión menos eficiente de su actividad investigadora. Tras su integración en CSIC y la consiguiente aplicación, como agencia estatal, de un régimen jurídico más flexible, les ha permitido agilizar la gestión de sus proyectos de investigación.

producía un retraso significativo y continuado en la rendición de sus cuentas anuales, tal y como se ha expuesto en el apartado anterior de este Informe.

Esta situación era especialmente grave en el IEO, donde llegaron a colapsar áreas relevantes de su gestión administrativa, económica y de recursos humanos, destacando la paralización de la contratación de personal temporal científico y técnico, el desplome de la contratación administrativa, el cierre de cajas pagadoras y la aparición de dificultades para llegar a atender el pago a proveedores, lo que, por un lado, dañó la capacidad para abordar proyectos de investigación y produjo una caída de su actividad científica y, por otro, puso en riesgo su capacidad de llevar a cabo su función esencial de apoyo a los departamentos ministeriales como servicio técnico especializado.

Así, tal y como puede observarse en el gráfico 2, el grado de ejecución presupuestaria del IEO (sin contar el capítulo 1 de gastos de personal) no superaba el 70 % en 2018 y 2019, hundiéndose hasta el 25 % en el ejercicio 2020, año precedente a la integración.

GRÁFICO Nº 2
GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE CSIC, IEO E INIA EN LOS EJERCICIOS 2018 A 2021



Fuente: Elaboración propia

Además, en el IEO coincidía una situación de parálisis institucional, con la falta de convocatoria del Consejo Rector⁴ desde diciembre de 2015 hasta abril de 2019. Esta ausencia de convocatorias no permitía asegurar que los ministerios en él representados conocieran el alcance y el detalle de los problemas de gestión existentes en ese OPI, ejercer las funciones relevantes que a dicho órgano le corresponde en materia de control y seguimiento de los objetivos de la entidad, de sus planes anuales y plurianuales y de sus presupuestos y, así, adoptar las decisiones y realizar las acciones

⁴ Según el art. 5 del derogado Estatuto del IEO, el Consejo Rector sería convocado por el Presidente y se reuniría al menos una vez al año en sesión ordinaria, pudiendo el Presidente acordar reuniones extraordinarias tantas veces como fuera necesario para el desarrollo de las funciones que el Consejo Rector tiene encomendadas, a iniciativa propia o a petición de, al menos, un tercio de sus miembros.

oportunas. El Consejo Científico Asesor previsto en los Estatutos del IEO, -órgano de apoyo y asesoramiento en materia científica-, no llegó a constituirse⁵.

Esta compleja situación del IEO llevó a que se buscara el apoyo del CSIC y así lo refleja el acta de la reunión del Consejo Rector del IEO de octubre de 2020 (seis meses antes de la aprobación de la integración), se señala que “ya actualmente el CSIC, desde el claro compromiso con la labor de servicio al IEO, está prestando apoyo directo en la gestión de las nóminas del IEO y asesoría en materia de convenios, de contratación de personal o de estudio de potencialidades en el ámbito de la actividad de servicio del organismo”.

En el caso del INIA, si bien había dificultades de gestión originadas por la falta de personal especializado y formado en cuestiones clave como gestión económica o contabilidad, estas no eran de la magnitud de las del IEO, pero la decisión de incorporar a este último en el CSIC influyó en que se planteara incluir también al INIA en la integración. El grado de ejecución presupuestaria del INIA en los ejercicios 2018 y 2019 estuvo por debajo del IEO sin alcanzar el 60 %, si bien en el 2020 se recuperó hasta el 84 %.

En este sentido la Secretaría General de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación (en adelante SGI), a la que estaban adscritos el CSIC y, los extintos OPI INIA e IEO, señala que el hecho de que los OPI no contaran con una estructura sólida de gestión económico-administrativa, recursos materiales y humanos suficientes, procedimientos normativos internos y desarrollos informáticos adecuados para el desarrollo óptimo de las actividades de gestión estructural, tuvo peso en la determinación de la integración que se analiza.

De lo expuesto en este epígrafe se desprende que las dificultades de gestión en los OPI descritas fueron un motivo relevante para la decisión de integración, y así se ha puesto de manifiesto por todas las partes actoras, que, sin embargo, no quedaron reflejadas ni en la MAIN ni en el RD de integración.

II.1.2. Análisis de las actuaciones preparatorias a la integración.

Los problemas de gestión del IEO, descritos en el epígrafe anterior, llevaron a que en febrero de 2020 se constituyera un grupo de trabajo, convocado por el Secretario General de Investigación del MCIN, en el que participó personal del MCIN, CSIC, IEO y científicos de otras instituciones. Como resultado de su trabajo, el grupo emitió su informe final el 8 de junio de 2020, en el que se realizaba un diagnóstico exhaustivo de los problemas de gestión del organismo y se planteaban varias alternativas para el restablecimiento de la actividad del IEO, tales como contratación de personal especializado en áreas financieras y administrativas, contratación de refuerzo en áreas críticas, reformas en su organización, cambio de naturaleza jurídica y diversas acciones para la mejora del asesoramiento científico de la entidad, pero no se planteaba su integración en el CSIC, ni en ningún otro organismo. No consta que se hiciera un estudio o informe de diagnóstico sobre la situación del INIA.

El CSIC informó que además de aquel grupo de trabajo, se constituyó en abril- mayo de 2020 otro específico para abordar la integración de los OPI como CCNN en el CSIC, en el que participó personal del CSIC y del MCIN. La ausencia de convocatorias, actas de sus reuniones,

⁵ Según art. 11 del derogado Estatuto del IEO, el Comité Científico Asesor se formaría por 10 investigadores (4 del IEO y 6 científicos nacionales o extranjeros de reconocido prestigio y acreditada experiencia), todos ellos designados por el titular de la Secretaría de Estado de Investigación, a propuesta del titular de la Dirección del IEO. En acta del Consejo Rector de 12 de abril de 2019, el Presidente del IEO urge al Director del IEO a que haga una propuesta de composición de dicho Comité, nombramiento que se produce por Resolución del Secretario General de Coordinación de Política Científica de fecha 6 de junio de 2019.

documentación acreditativa sobre los análisis efectuados y opciones valoradas para la mejora de la situación de los OPI, impide valorar el trabajo realizado por el grupo.

Tras acabar el trabajo de esos grupos, a lo largo de junio de 2020 el MCIN comunicó la integración a los responsables y a los trabajadores de los OPI afectados. Tal comunicación se llevó a cabo por diversos medios (carta del Ministro de Ciencia e Innovación, reuniones con los responsables, visitas a los centros de trabajo, etc.).

Posteriormente, en julio de 2020, la Secretaría General del CSIC convocó a los responsables de los OPI para formar otro grupo de trabajo, remitiéndoles, asimismo, una primera versión del proyecto de RD de integración y un esquema del Plan de reorganización⁶, que acompaña la tramitación de la MAIN, y se les solicitaba, también, diversa información de carácter organizativo y económico. Del análisis de la información obtenida por CSIC en respuesta a esa solicitud, así como del informe diagnóstico del IEO, se desprende que CSIC disponía de información suficiente para conocer la situación concreta de los OPI.

Mientras tanto fue cumpliéndose con los trámites preceptivos para la tramitación de la norma reglamentaria, mejorándose el texto con las aportaciones de los informes y de las consultas emitidas en virtud de lo previsto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Del análisis de las actuaciones preparatorias, se ponen de manifiesto las siguientes cuestiones:

1. Ausencia de un plan de acción u operativo con los elementos esenciales para implementar el proceso de integración.

El RD de integración recoge en su articulado unas mínimas normas en cuanto a la integración de estructuras, de medios personales, medios económicos o presupuestarios, subrogación de activos y pasivos, y de contratos, subvenciones y ayudas y convenios, pero no recoge aspectos necesarios para llevar a cabo la integración, tales como las acciones concretas para lograr la integración de las diversas áreas, desagregando tareas e hitos, plazos, órganos encargados de ejecutarlas, su relación con los objetivos de la integración, e instrumentos para el seguimiento e impulso del proceso⁷, que permitiera monitorizar el proceso de integración, sus avances, efectos y áreas críticas. Tampoco, el CSIC ha dispuesto de un documento o plan de acción u operacional con el contenido señalado, ni un calendario de actuaciones.

Por tanto, si bien se realizó un análisis de las circunstancias adversas de gestión habidas en el IEO y se obtuvo una imagen clara del tamaño y situación de las entidades a integrar, no se dispuso de

⁶ El marco jurídico aplicado en la integración objeto de esta fiscalización es el de la “Reorganización de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado” recogido en la disposición adicional octava de la LCTI, sin perjuicio de que el contenido del plan de reorganización elaborado por CSIC sea similar al requerido por el artículo 94 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula la fusión de organismos públicos estatales.

⁷ En el Acta de 1 de diciembre de 2020 del Consejo Rector del CSIC, el Secretario General de la Agencia señala que “desde el MCIN se ha encargado al CSIC un plan operativo para integrar a los 3 OPI mencionados mientras el MCIN diseñaba la propuesta jurídica que se materializaría a través de un real decreto. Se ha informado a los representantes sindicales que reivindicaban mayor información, pero sobre todo la constitución de un grupo de trabajo en la Mesa General de Negociación. Función Pública no lo consideró necesario. Se van a hacer reuniones esta misma semana desde el punto de vista no jurídico. El CSIC está trabajando en el diseño de un plan de reorganización que conllevará la creación de tres centros nacionales que formarán parte de la estructura del CSIC, si así lo decide el Gobierno a través del correspondiente real decreto. Los centros nacionales son como los institutos de investigación a los que se añade una función de centro de referencia para el ejercicio de determinadas políticas establecidas por el Gobierno. A la misión de investigación del CSIC se va a añadir una misión de cumplimiento normativo que el Gobierno considera oportuno desarrollar a través de los centros nacionales del CSIC”.

un plan de acción concreto para afrontar la integración, -con acciones, hitos y resultados buscados-. Esta falta de plan de acción influyó, en definitiva, en el retraso de la integración efectiva.

Tampoco se definieron instrumentos u órganos para favorecer la co-gobernanza del proceso de integración entre el CSIC y los OPI -esto es, vías de comunicación periódicas y estables con identificación de interlocutores-, que hubieran podido agilizar la resolución de los problemas que fueran surgiendo y fortalecer el proceso de armonización de las distintas culturas de gestión de los entes que se integran, pues el grupo de trabajo sirvió básicamente para captar información útil para la concreción del redimensionamiento y para la determinación de la delegación de las competencias. Por otro lado, los CCNN señalan que tuvieron dificultades para ser escuchados sobre aspectos que consideraban relevantes o para obtener apoyo en la resolución de problemas concretos a los que se han tenido que enfrentar en el proceso de integración.

2. Insuficiente justificación y análisis de alternativas en la MAIN.

La memoria de análisis de impacto normativo constituye un elemento esencial de la evaluación ex ante propia del proceso de elaboración de las normas y cuyo fin fundamental es justificar la oportunidad y necesidad de las mismas, realizando una estimación de su impacto que permita la valoración ex post del cumplimiento de los objetivos y resultados.

La ficha resumen de la MAIN del RD de integración justifica que no se hayan considerado otras alternativas a la integración en la habilitación que la disposición adicional octava de la LCTI otorga al Gobierno para reorganizar los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado. Si bien, esa misma disposición requiere que la reorganización persiga los objetivos de la Ley y se actúe siguiendo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, rendición de cuentas y cooperación con el resto de los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación⁸, por lo que, la potestad para reorganizar queda sometida a la adecuación a esos objetivos y principios, lo que conlleva que se justifique la idoneidad de la actuación elegida, en este caso la integración.

Para ello, la MAIN debería reflejar tales alternativas, conteniendo, al menos, una breve relación de ellas y su valoración. Incluso cuando solo existiese la alternativa de “no hacer nada”, deberían recogerse los efectos previstos de dicha “inactividad” como justificación de la integración⁹. En este sentido, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno concreta que la MAIN habrá de contener “las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”, -como en este caso hubiera podido ser la reorganización o dotación de efectivos en las áreas de los OPI que estaban alterando su normal funcionamiento o la ayuda puntual en estas, como así apuntaba el informe diagnóstico

⁸ Por su parte la MAIN indica que “Teniendo en cuenta la motivación y los objetivos expuestos en los apartados anteriores, solo puede apreciarse como alternativa al mismo el no adoptar medida alguna. Pero dado que el objeto del proyecto de real decreto constituye, a juicio de este Departamento, un interés público y económico, la única herramienta jurídica posible para la consecución de los objetivos propios de la reorganización de los Organismos Públicos de Investigación es la aprobación de este real decreto”.

⁹ Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo establece en su art. 2.1 que la MAIN habrá de contener un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa. El apartado II.3 de la Guía Metodológica establece que las alternativas se presentarán priorizadas, según su nivel de idoneidad para afrontar la situación, con una breve descripción de su contenido y en qué medida alcanzaría los objetivos, e indicando sus ventajas e inconvenientes. No tiene por qué ser una relación exhaustiva, sino una breve exposición de las alternativas más relevantes. En el caso de que no exista ninguna alternativa, así se recogerá en la Memoria. Sin embargo, en los casos en que exista o existan alternativas pero que resulten inviables, deberá reflejarse así en la Memoria, con una sucinta indicación de las razones por las que las alternativas no son viables.

del IEO, entre otras¹⁰, por lo que el análisis de estas u otras posibles alternativas para abordar los problemas identificados, junto con las razones que hacen de la integración la mejor opción, deberían haber quedado plasmados en la MAIN.

En relación con las distintas alternativas posibles a la integración, cabe añadir que, dada la heterogeneidad de la situación de partida de los OPI que se integraban, las necesidades, objetivos y efectos no tienen que coincidir y, por lo tanto, tampoco las alternativas a aplicar en cada uno de ellos. Por lo que parece necesario que la MAIN indicase la razón por la que se aplica a todos los OPI la misma alternativa, la integración.

3. Incompleta definición de los parámetros y criterios para efectuar la evaluación “ex post” de resultados prevista en la MAIN.

La MAIN previó que el RD de integración debía someterse a un análisis de los resultados en el plazo de los 3 años siguientes a su entrada en vigor en particular en lo relativo a:

- a) Grado de cumplimiento del objetivo de coordinación de las políticas de investigación científica y técnica en la Administración General del Estado, potenciando su fortalecimiento institucional y garantizando la actuación coordinada y la colaboración entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- b) Grado de cumplimiento y eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas para la integración de estructuras.
- c) Grado de cumplimiento y eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas para la integración de medios personales.
- d) Grado de cumplimiento y de eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas para la integración de medios económicos y presupuestarios”.

Solicitada información al respecto a los sujetos implicados, se constata que no se ha realizado una definición más concreta de los medios, métodos y herramientas con los que se prevé realizar la mencionada evaluación ex -post de los resultados de la integración, ni se está realizando una recogida de datos para llevarla a cabo en el horizonte temporal previsto.

A juicio de este Tribunal se considera que la definición incompleta de dichos parámetros no permite asegurar que dicha evaluación ex post pueda llegar a realizarse con la eficacia pretendida. En primer lugar, al no incorporar la recomendación del Consejo de Estado¹¹ de indicar el órgano u entidad encargada de dicha evaluación, dada la diversidad de objetivos a evaluar y; en segundo lugar, porque la falta de definición de las variables, indicadores, y procedimientos sobre los que valorar el cumplimiento de los aspectos señalados no permite asegurar que, llegado el momento de la evaluación, se disponga de los elementos necesarios para su realización.

¹⁰ El apartado II.3 de la Guía Metodológica establece que hay que tener en cuenta siempre las alternativas de naturaleza no normativa, es decir, aquellas actuaciones que no supongan una regulación, ya sea directa (creación ex novo de una norma), o indirectamente (por ejemplo, a través de una modificación de la normativa existente).

¹¹ Dictamen de Consejo de Estado de 11 de marzo de 2021 para la tramitación de la MAIN.

4. Incompleta definición de los parámetros de cálculo de la estimación de los ahorros en la MAIN.

En la MAIN se prevé que el proyecto de integración supondrá un ahorro presupuestario que se estima en 12,09¹² millones de euros por ahorros en costes de personal, en costes inmobiliarios y en la contratación administrativa. El desglose de la estimación de dicho ahorro es el siguiente:

- 4,4 millones de euros en costes inmobiliarios;
- 6 millones de euros en contratación administrativa;
- 1,69 millones de euros de ahorro en personal, de los cuales 1,59 millones se corresponderían con la incorporación de un tercio del personal de las secretarías generales de los OPI integrados en el MCIN, y 0,1 millones de euros “por la transformación de los 3 puestos de secretario general en puestos de gerente de los CCNN y supresión de los tres puestos de secretario/a del secretario general de los OPI integrados”. En relación con el ahorro de costes de personal, de los 27 puestos que finalmente fueron incorporados al MCIN, solo 3 estaban ocupados¹³.

No se incorporan datos en relación con las hipótesis, supuestos y parámetros que sirven para la estimación de dichos ahorros, ni del horizonte temporal o calendario previsto para su obtención y su motivación, ni se identifican los contratos o gastos inmobiliarios concretos sobre los que caben dichos márgenes de ahorro, ni estaba previsto realizar un seguimiento del alcance real de estos ahorros.

II.2. EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN: ¿SE HAN CUMPLIDO LOS HITOS FUNDAMENTALES PREVISTOS EN EL REAL DECRETO? ¿SON COHERENTES CON LOS FINES PRETENDIDOS CON LA INTEGRACIÓN? ¿SE HAN ESTABLECIDO LOS INSTRUMENTOS ADECUADOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN?

II.2.1. ¿Se han cumplido los hitos fundamentales previstos en el Real Decreto?

El RD de integración, con entrada en vigor 1 de abril de 2021, establece un régimen transitorio de gestión hasta el 1 de enero de 2022, fecha en la que se dispondría de un presupuesto único del CSIC con los OPI extinguidos. Dispone ciertas reglas para la integración de las diversas áreas, sin que se señalen hitos específicos para ello, más allá de que en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor se habría de determinar el personal y los puestos de trabajo de los OPI que se redistribuyen entre servicios centralizados del CSIC, el MCIN y los restantes organismos públicos adscritos a ese departamento ministerial, y de que a 30 de junio de 2022 se debía haber realizado la actualización del inventario del CSIC.

La normativa no establece plazos en los que han de estar plenamente integrados los CCNN o las distintas áreas de gestión, ni existe un plan de acción de la integración que lo determine, por lo que se ha considerado por esta fiscalización esa fecha de 30 de junio de 2022 para efectuar el análisis

¹² Dicho ahorro correspondería al obtenido por la integración de los tres OPI en el CSIC, no aportándose desglose entre entidades, por lo que no es posible determinar qué importe de dicha estimación correspondería a ahorros por la integración de IEO e INIA.

¹³ Resolución de la Subsecretaría de Ciencia e Innovación de fecha de 18 de mayo de 2021.

del grado de avance de la reorganización, identificando las carencias, y en su caso, los planes aprobados para su término.

Además de la ausencia de un plan de acción pormenorizado para llevar a cabo la reorganización, y de instrumentos específicos de co-gobernanza y seguimiento con los que afrontar y dar soluciones a los problemas que previsiblemente podrían producirse, la principal causa de los retrasos es la falta de previsión y concreción de los recursos humanos que iban a ser necesarios para abordar dicha operación. Así el CSIC, cuyos servicios centrales ya contaban con una notable carga de trabajo administrativa, debió asumir la gestión de otros tres OPI, dos de los cuales, al menos, acarreaban sus propios problemas de gestión precisamente por la falta de personal especializado.

Para los CCNN han sido insuficientes las medidas para adaptar a su personal a los procesos del CSIC y ha continuado la falta de personal especializado en tareas gerenciales, administrativas o económicas no asumidas por los servicios centrales del CSIC.

No obstante, cabe aclarar que esa falta de un plan de acción específico para llevar a cabo la integración no impidió que el CSIC incorporara en su planificación estratégica a los nuevos CCNN. Así, en enero de 2022 su Consejo Rector aprobó la Estrategia de CSIC que abarca hasta 2025, en la que se encuentran ya incorporados IEO e INIA. En desarrollo de esta Estrategia, los CCNN elaboraron, bajo la supervisión y coordinación de sus Directores, sus respectivos planes estratégicos para el periodo 2022-2025 siguiendo la estructura común establecida por CSIC.

A continuación, se analiza la situación de las áreas en las que se han identificado algunas debilidades que se deben solucionar.

1. Área de organización institucional.

El RD de integración modificó el Estatuto del CSIC para adaptar la figura de los CCNN en su organización. Hasta ese momento la actividad investigadora del CSIC se desarrollaba a través de la figura de Institutos, centros y demás unidades de investigación sin personalidad jurídica propios o mixtos en colaboración con otras entidades.

De esta forma, los OPI extintos se convierten en CCNN cuya principal diferencia con las estructuras preexistentes en el seno del CSIC consiste en su orientación a la prestación de un asesoramiento experto interdisciplinar al Estado. En concreto el CN INIA se configura como centro de investigación y servicios técnicos de referencia y soporte para la política agraria y alimentaria y la política de protección del medioambiente; y el CN IEO se configura como el centro de investigación y servicios técnicos de referencia y soporte para la política pesquera, así como para la protección y sostenibilidad del medio marino.

Con la integración del IEO y el INIA como CCNN, pasan a regirse por los órganos de gobierno, ejecutivos, colegiados de apoyo y de dirección del CSIC previstos en su Estatuto. Además, se inicia un proceso por el CSIC de adaptación de sus instrucciones de organización para asimilar las estructuras de la nueva figura de CCNN a la de los institutos del CSIC, pasando a contar con una junta, un claustro científico, órganos colegiados de asesoramiento, y estructurándose en grupos de investigación, departamentos, unidades de servicios administrativos, generales y técnicos y, en su caso, sedes territoriales. No obstante, se crean para los CCNN dos órganos específicos: la Comisión Rectora y los comités de coordinación.

Del análisis del despliegue organizativo hasta la fecha, se destacan las siguientes cuestiones susceptibles de mejora:

- *Órganos específicos de los Centros Nacionales: Comisiones Rectoras y Comités de Coordinación.*

Dado el carácter de los CCNN como unidades en las que concurren la ejecución de actividad científica y actuaciones de servicio técnico a la administración -dualidad con la que no cuentan el resto de los institutos del CSIC-, en el RD de integración se modificaron los estatutos del CSIC creando la figura de la Comisión Rectora del CN IEO y la Comisión Rectora del CN INIA.

Desde la modificación estatutaria en abril de 2021, no ha llegado a producirse la constitución de las Comisiones Rectoras de ambos CCNN y no se preveía realizar hasta finales de 2023¹⁴.

Estas Comisiones Rectoras ejercerán sus funciones sobre su respectivo CN, y los institutos y las unidades que se adscriban, “para la dirección estratégica y coordinación con los órganos competentes del Gobierno, de las comunidades autónomas y los sectores productivos relacionados”, y les corresponde “coordinar, planificar y orientar las actividades del centro nacional a las correspondientes políticas públicas”¹⁵, sin detallar las funciones concretas que le corresponden. Esta falta de detalle pone en riesgo la efectividad de las decisiones que adopten tanto la Comisión Rectora de los CCNN como las del Consejo Rector del CSIC y/o la eficiencia en su implementación.

Asimismo, ni en la regulación de las Comisiones Rectoras, ni en la del Consejo Rector del CSIC, se han establecido mecanismos de coordinación y/o comunicación entre estos (más allá de que el presidente del CSIC lo es tanto de las Comisiones Rectoras de los CCNN, como del Consejo Rector del CSIC). La determinación de instrumentos específicos válidos para la coordinación de sus respectivas decisiones permitiría, entre otras cuestiones, afianzar y explotar el potencial adquirido por la experiencia de los OPI en su relación con los departamentos ministeriales como servicios técnicos y, en general, establecer unas condiciones adecuadas que favorezcan un mayor rendimiento.

En relación con los Comités de Coordinación, sus funciones son las de ejercer de instancia de coordinación interna del CN para los asuntos más relevantes de su funcionamiento y organización, así como para la representación ante el propio centro nacional de los institutos y unidades que lo integren, indicándose su composición, pero no otros aspectos significativos como la periodicidad de sus reuniones y demás normas de funcionamiento.

- *Juntas de los Centros Nacionales*

La Junta es un órgano colegiado de coordinación interna para la dirección de los institutos y CCNN, ejerciendo de órgano de apoyo, asesoramiento y control a la dirección en relación con los asuntos más relevantes de su funcionamiento y organización de cada CN. En relación con estas juntas, la

¹⁴ Las reuniones para la constitución de las Comisiones Rectoras de ambos CCNN previstas para el 18 de julio de 2023 fueron desconvocadas. El CSIC señala que “los nombramientos son a título personal y, al encontrarnos en un periodo inter-electoral, muchas de las personas nombradas habían cambiado de puesto de trabajo tras su nombramiento, por lo que era imposible tener quorum”; posponiéndose su constitución hasta finales de 2023.

¹⁵ La regulación de las Comisiones Rectoras se encuentra en el art. 26 bis de Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, Resolución de 29 de junio de 2021 del Consejo Rector del CSIC se establece la estructura básica y funcionamiento de los CN y de la organización central del CSIC, y Resolución de 29 de noviembre de 2021 del Consejo Rector del CSIC por la que se aprueba la norma reguladora de los institutos de investigación y demás estructuras organizativas del CSIC.

del CN IEO¹⁶ se constituyó el 28 de marzo de 2023, no constando reuniones posteriores, incumpléndose la periodicidad trimestral de las convocatorias previstas para este órgano.

- *Gerencias*

Hasta la integración, el IEO e INIA contaban con sus propias unidades centrales de gestión y aplicaciones informáticas. Al integrarse en el CSIC, este asumió muchas de las tareas de gestión económico-administrativa de los antiguos OPI, pero conservaron otras tareas administrativas, en línea con el modelo organizativo del resto de centros o institutos del CSIC, creándose en los CCNN una unidad de gerencia/habilitación que ejercía sus funciones en coordinación con la organización central del CSIC.

El RD de integración preveía un régimen transitorio para la gestión, ejecución y liquidación de los presupuestos para 2021. Así para dicho ejercicio los presupuestos continúan diferenciados, si bien su gestión era dirigida en todo momento por el CSIC. Las Secretarías Generales de los CCNN pasaron a denominarse Gerencias a partir del 1 de enero de 2022.

A noviembre de 2023 estaba pendiente de determinar la estructura necesaria de la gerencia y se estaba analizando la situación de cada CN con el fin de valorar la problemática existente y estudiar posibles alternativas. Ya se puso de manifiesto la necesidad de esa reestructuración de las gerencias en la Resolución de la Secretaría General del CSIC de 27 de enero de 2022, en la que se previó un plazo de 3 meses para realizar los cambios organizativos necesarios¹⁷.

La asunción de parte de las tareas administrativas, propias de una gerencia, de los CCNN por los servicios centrales del CSIC no ha solucionado varios de los problemas previos a la integración. Así, por ejemplo, continúan los retrasos en la rendición de las cuentas anuales. A fecha de integración de los OPI, las últimas cuentas anuales aprobadas correspondían al ejercicio 2018, sin que los plazos de rendición de las cuentas anuales de los ejercicios siguientes se hayan conseguido reducir (ver gráfico 1) pues ambos CCNN señalaron que continuaron tras la integración con ausencia de personal cualificado para llevar a cabo tales acciones. En concreto el CN INIA señala que no ha tenido contable durante más de cinco años anteriores a la integración y se ha tenido que acudir recurrentemente a la contratación de este servicio. En el CN IEO la persona que ocupaba el puesto de Jefatura del Servicio de Contabilidad y Presupuestos cesó en su puesto en junio de 2021, precisando la ayuda del personal externo del IGME para la elaboración de las cuentas anuales que tenía pendientes de formular.

En relación con los temas organizativos, el CSIC ha señalado la necesidad de adaptar la estructura organizativa de los CCNN, hasta ahora más vertical en comparación con la que existe en los institutos del CSIC, que se caracteriza por una organización en grupos y departamentos en función de sus áreas científicas. Asimismo, considera necesario dar apoyo y asesoramiento continuo a las direcciones de los CCNN con el fin de que la organización y el funcionamiento de la estructura interna y organizativa de los CCNN vaya adaptándose de manera efectiva, fomentando esa

¹⁶ La Resolución de 29 de noviembre de 2021 establece la siguiente composición de la Junta de cada CN: director del CN, los vicedirectores, el gerente, los jefes de departamento y los representantes del personal del instituto, correspondiendo la Presidencia al director y la Secretaría al gerente. Su convocatoria será trimestral a instancia del Presidente de la Junta.

¹⁷ En el apartado segundo.1 de la Resolución de 27 de enero de 2022 de la Secretaría General del CSIC, se establece que “en el plazo de un mes desde la aprobación de esta resolución, las Secretarías Generales de los Centros Nacionales deberán proponer ante la Secretaría General del CSIC la estructura de lo que será su gerencia. A la vista de la propuesta la Secretaría General del CSIC determinará la estructura de la gerencia de cada Centro Nacional en el plazo de dos meses”.

horizontalidad y la participación del personal científico-técnico, pero sin concretar las medidas previstas para alcanzar tal fin.

El contrato de gestión del CSIC 2023-2026¹⁸ identifica, entre otros, el Proyecto Estratégico de Gerencias, que prevé abordar una reforma estructural de las gerencias, partiendo de un análisis detallado de la situación y de un plan de implantación progresiva de un nuevo modelo de gerencia, que, atendiendo a las circunstancias concretas de cada una de las actuales gerencias y de las personas que en cada momento estén desempeñando los puestos de gerencia y habilitación, tiene como objetivo hacer viable, eficaz y eficiente la gestión económico-administrativa y de personal de los servicios generales y de la gestión de proyectos de investigación.

2. Área de personal.

La integración ha supuesto la asunción centralizada por el CSIC de las gestiones ordinarias relativas al personal funcionario y laboral de los CCNN, tales como (I) pago de nóminas y seguros sociales, -si bien la gestión de la seguridad social se realiza desde las gerencias de los CCNN-; (II) instrumentos de movilidad -concursos, adscripciones provisionales, comisiones de servicio, etc-; (III) gestión de certificados; y (IV) la gestión de los procesos selectivos de funcionarios de carrera de las escalas científicas y técnicas de OPI y de personal laboral fijo, incluyendo los procesos selectivos para la estabilización del personal temporal. Asimismo, se han incorporado los datos del personal de los CCNN en la base de datos de gestión de personal del CSIC. Por otro lado, también se ha producido la integración de los representantes de las organizaciones sindicales más representativas en los órganos de negociación del CSIC, la incorporación de los CCNN a los servicios de prevención de riesgos laborales del CSIC, y en las estructuras de igualdad del CSIC.

Sin embargo, están pendientes de adoptarse medidas para la integración de los planes de acción social, siguiendo vigentes los propios de cada CN, si bien el CSIC prevé un plan de acción social único, ya para el ejercicio 2023.

También están pendientes de integración los tipos y criterios de abono de productividades. Aún se aplican los que tenían vigentes los CCNN antes de la integración, tanto en el tipo de productividades existentes, criterios para su reparto, como en las cuantías. En relación con las perspectivas de integración de esta materia, el contrato de gestión del CSIC 2023-2026 prevé un único modelo de productividad por cumplimiento de objetivos para el ejercicio 2024, de aplicación a todo el personal del CSIC, incluidos los CCNN, que medirá y evaluará los resultados a través de la combinación de tres tipos de indicadores: de resultados económicos, de resultados científicos y de eficacia global, a los que se añaden unos indicadores basados en la actividad específica de los CCNN, como la elaboración de informes y la participación en comités asesores, entre otros.

Los CCNN continuaron con planes de formación propios durante los ejercicios 2021 y 2022, siendo el plan de formación de CSIC para 2023 el que ya ha integrado a los CCNN.

En relación con la formación, no se ha acreditado el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 5.7 del RD de integración, que preveía la aprobación de un plan especial de formación del personal de los extintos OPI para su adaptación al CSIC. No consta la existencia de dicho plan, sino de diversas acciones formativas o informativas no todas dirigidas específicamente al personal de los CCNN, ni tampoco dirigidas concretamente a la formación para la incorporación del personal en el momento

¹⁸ El contrato de gestión del CSIC se regula en los artículos 23 y 24 de los Estatutos del CSIC- en desarrollo a la previsión sobre la figura de "contratos plurianuales de gestión" del artículo 108 ter de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-. Se trata de un instrumento que sirve para dirigir la actuación del CSIC, recogiendo, entre otros, los objetivos a perseguir, los medios para alcanzarlos y los mecanismos para determinar su grado de cumplimiento-; los resultados a obtener; y, en general, la gestión a desarrollar.

de la integración pues se trata de actividades celebradas en el ejercicio 2023. Solo el CN IEO señala haber recibido dos acciones formativas en este sentido, en concreto una formación de 5 horas de duración impartida por la Jefa del Servicio de Seguridad Social del CSIC en la sede central del IEO en mayo de 2022, a la que acudieron de forma presencial los Gerentes de los 9 centros oceanográficos y personal de la sede central, y un seminario virtual para gestores de la bolsa de empleo del CSIC en fecha noviembre de 2021 de 1 hora de duración. El CN IEO ha considerado que ambas acciones formativas fueron insuficientes para acometer las tareas de gestión que este CN mantiene.

Sin duda, una mejora conseguida con la integración, destacada por ambos CCNN, ha sido la posibilidad de acudir a la contratación de personal a través de la bolsa de trabajo del CSIC, que cuenta con un sistema ágil de contratación que ha permitido una reducción muy significativa de los plazos de incorporación de nuevo personal, sistema que antes de la integración los OPI no podían aplicar dada su naturaleza jurídica de organismo autónomo. Se trata de un mecanismo de incorporación de recursos humanos al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación que permite la selección y contratación de las personas aspirantes más idóneas en función de su formación y experiencia con cargo a proyectos de investigación, convenios y contratos. En concreto, el INIA ha señalado que previamente al acceso a este sistema se enfrentaban a procesos de contratación que podían durar entre 6 y 9 meses, dilatándose incluso a 18, y que gracias al acceso a la bolsa de trabajo del CSIC han conseguido reducir los plazos a 2 o 3 meses.

3. Área de gestión patrimonial e inmovilizado.

La disposición transitoria 3ª apartado 8 del RD de integración establece que el inventario del CSIC debía ser objeto de “actualización” en el plazo de seis meses desde la aprobación de un presupuesto único para el CSIC.

La interpretación dada por el CSIC a dicha disposición ha sido la de entender que dicha actualización solo implica una integración de los inventarios de los CCNN con el del CSIC, sin realizar una revisión de los existentes. Ahora bien, la ausencia de cuentas anuales aprobadas a tiempo, y la falta de concordancia entre inventarios y cuentas contables en los OPI integrados, no posibilitaba la integración de inventarios, por lo que se ha optado por incorporar los datos de los bienes inmuebles y las altas desde el 1 de enero de 2022 de los bienes muebles en el correspondiente módulo de inventario de la plataforma Sorolla 2+ y llevar desde esa fecha las altas que se produzcan a través de la misma. Subsisten por tanto los inventarios previos de CSIC, del CN IEO y CN INIA de los bienes muebles con alta anterior a 2022, sin que pueda afirmarse que hayan sido debidamente actualizados.

La validez y utilidad del inventario depende de si responde a la realidad, lo que supone que su registro sea permanente y que sea completo e incluya e identifique todos los bienes de titularidad propia y otros cedidos al servicio de la entidad. La actualización del inventario implica que su contenido se adecúe a su realidad patrimonial, por lo que la mera agregación de datos realizada por CSIC no puede ser considerada por si sola como tal actualización de su inventario, que además solo se ha producido a partir del ejercicio 2022.

II.2.2. **¿Son coherentes con los fines pretendidos con la integración?**

La coherencia se ha analizado atendiendo a la congruencia interna entre la definición del problema público (sus motivos y causas), la intervención propuesta (acciones y recursos), y los fines pretendidos (identificados y evaluables), y su conexión y articulación de forma que sea posible conectar la planificación de la integración con los resultados derivados de la implementación.

Como ya se ha indicado anteriormente, no consta una planificación que incluya una completa definición de los elementos esenciales de la reorganización, esto es, de las acciones, hitos, plazos, instrumentos y objetivos para llevar a cabo y culminar el proceso de integración. Por otra parte, la fijación de los fines u objetivos y demás cuestiones relativas a la reorganización reguladas en el RD de integración ha sido igual para todos los OPI implicados, sin que se hayan determinado acciones o plazos vinculados a las necesidades particulares de cada uno de ellos.

En la práctica, si bien se ha acreditado que se disponía de datos para abordar un análisis detallado de la situación de las entidades a integrar en cuanto a su volumen, recursos y problemas de gestión, no consta que hayan sido utilizados para la definición del procedimiento y de las acciones concretas a realizar en el proceso de integración, de los hitos temporales, ni para concretar los medios necesarios para llevarla a cabo, el tiempo definido en el que debía culminarse, o los costes que la integración podía suponer al CSIC.

El cuadro siguiente recoge datos destacados para comprender la relevancia que ha supuesto la integración de los OPI en el CSIC, que, junto con las dificultades que conlleva la unificación de diferentes modelos y culturas de gestión y la incorporación al CSIC de la función de servicio técnico de apoyo o soporte para los respectivos departamentos ministeriales (con la que no contaba anteriormente) ha planteado un importante reto de gestión para el CSIC.

CUADRO Nº 1
DATOS DE LAS CUENTAS ANUALES DEL 2021 DE LAS ENTIDADES IMPLICADAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

(número de personas / millones de euros)

Entidad	Nº empleados medio	Ingresos de gestión ordinaria	Gastos de gestión ordinaria	Activo no corriente
CSIC	11.637	746,2	740,2	880,3
IEO	674	60,3	53,9	88,1
INIA	656	31,0	49,1	62,6
IGME	363	26,7	27,4	25,2
TOTAL OPI	1.693	118,0	130,4	175,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales del ejercicio 2021 de las entidades.

Nota: Aunque la integración del IGME no es objeto de análisis se han incorporado a este cuadro sus cifras para poder valorar el volumen total de dichas magnitudes en relación con las del CSIC.

El incremento de dichas magnitudes respecto de los valores de partida del CSIC está entre el 15 % y el 20 %, como puede verse en el gráfico siguiente.

GRÁFICO Nº 3
INCREMENTO QUE SUPONE PARA EL CSIC LA INTEGRACIÓN DE LOS OPI



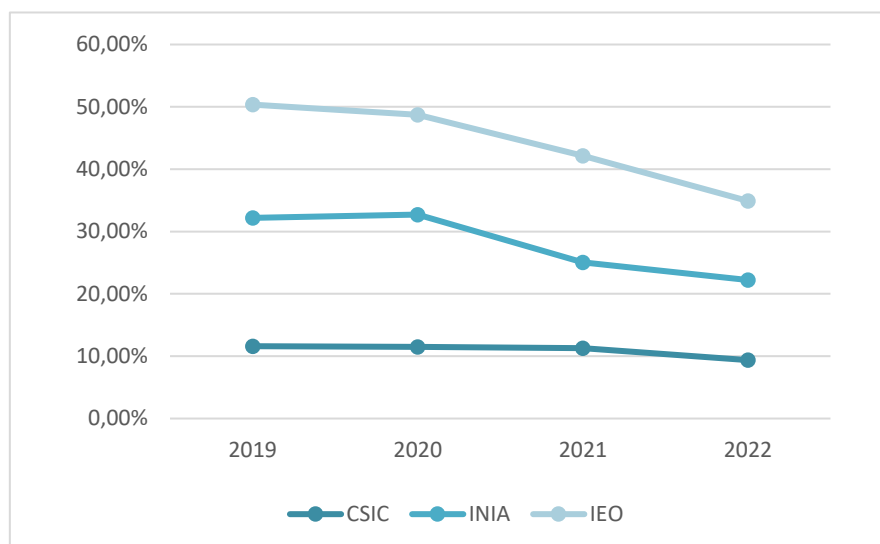
Fuente: Elaboración propia

Este aumento del volumen de la gestión para CSIC no se recoge en la MAIN ni en la documentación anexa a su expediente. De manera que no consta una valoración de las capacidades del CSIC y de los recursos necesarios (economía), para abordar en tiempo (eficacia), con el menor coste posible (eficiencia) la integración, y sin afectar a su actividad investigadora, y, por tanto, sin un cálculo de los recursos adicionales que podrían resultar precisos. En este sentido, el acta de la reunión del Consejo Rector del CSIC de 29 de junio de 2021 pone de manifiesto que “los tres centros nacionales se integran por una gestión muy deficitaria”, por la falta de gestores, situación que se agrava con la propia del CSIC en ese momento que incluso tenía “centros sin gerente, sin pagador”.

Por otra parte, el RD de integración prevé en su artículo 5 la reasignación de recursos humanos de gestión de los antiguos OPI a la Subsecretaría de Ciencia e Innovación, sin que las causas, valoración y efectos de esa medida hayan quedado justificadas documentalmente. Dicha reorganización de puestos se concretó, cumpliendo el plazo de dos meses recogido en el RD de integración, mediante Resolución de la Subsecretaria de Ciencia e Innovación de fecha de 18 de mayo de 2021 que, finalmente, determinó el traspaso de 27 puestos de trabajo de los cuales solo estaban ocupados 3 de ellos.

Las entidades han informado que no se han distribuido puestos de gestión de los CCNN al CSIC, lo que ha supuesto una mayor carga de trabajo al personal de los servicios centrales del CSIC, que añade a las labores de gestión que venía desempeñando parte de las tareas administrativas de los CCNN, confirmando lo reflejado en el acta de la reunión del Consejo Rector del CSIC de 29 de junio de 2021.

GRÁFICO N° 4
EVOLUCIÓN DEL PESO DEL PERSONAL DE GESTIÓN SOBRE EL TOTAL DE PERSONAL
EN CADA ENTIDAD



Fuente: Elaboración propia con los datos aportados por las entidades.

El gráfico 4 muestra a CSIC como la entidad que mantiene desde 2019 hasta 2022 un menor porcentaje de personal de gestión con respecto a su personal total, en comparación con el mismo porcentaje calculado para los antiguos OPI -posteriormente CCNN-.

En este sentido, tanto el CSIC como IEO han señalado la escasa dotación de medios personales en tareas de gestión antes de la integración, insuficiencia que se agravó por la propia reorganización. Por su parte el INIA ha puesto de manifiesto que en un principio más que un problema de dotación de efectivos era de formación en puestos y tareas claves, agravado por una reducción importante de personal de gestión cuando se decidió la integración, ocasionando la salida voluntaria de empleados mediante jubilaciones o por cambios a otras unidades de la Administración Pública “algunas de ellas justificadas por la incertidumbre con el futuro de su puesto de trabajo¹⁹”. Esta situación también se pone de manifiesto en el informe del Secretario General del IEO de julio de 2021 previniendo al CSIC de la precaria situación del personal de gestión del IEO y advirtiendo de la dinámica de salidas que estaba generando la integración²⁰.

Además de la falta de establecimiento de hitos y plazos para abordar la integración, tampoco se valoró su oportunidad temporal, pues en ese momento concurrían otros desafíos que, según ha

¹⁹ Indicado por el INIA en el cuestionario que se le ha planteado y sin valoración concreta de dicha pérdida de personal.

²⁰ En el “Informe sobre los principales problemas de gestión del IEO en el marco del proceso de integración del CSIC” del Secretario General del IEO fechado en julio de 2021 se comunicaba entre otras cuestiones “Existe una percepción nítida en la plantilla del IEO, y en especial en la de sus Servicios Centrales y de la Secretaría General, de “salida en desbandada”, causada por la pérdida de efectivos de los últimos meses, por goteo y con distintas causas, sin que en la gran mayoría de los casos llegue un recambio. A esto hay que sumar la sensación de que falta por llegar el reparto con la Organización Central del CSIC. Si bien hasta ahora esta percepción no tiene por qué entenderse absolutamente fiel a la realidad, se ajusta al clima y actitud generalizada de pesimismo en todos los niveles respecto al devenir del IEO y esto lleva a muchas personas a buscar una salida en el corto o medio plazo. Donde en abril la Secretaría General estaba integrada por 42 efectivos, en septiembre lo estará – previsiblemente– por 29, [...]. La Secretaría General se sostendrá, por tanto, en el manejo de 17 efectivos, lo cual, en el mejor de los casos obligará, como ya ocurre, a continuas reasignaciones de funciones y tareas que repercuten muy negativamente en el clima laboral del centro y en la eficacia del servicio, más si cabe teniendo en cuenta que esta dinámica viene dándose de una u otra manera desde hace aproximadamente tres años”.

informado CSIC, han dificultado el proceso. Entre estos destaca el tener que compaginar la integración con la implantación de los sistemas SOROLLA2+ y SIC3 para enero de 2022, como experiencia piloto en CSIC, y al que debían incorporarse todos los institutos, unidades, centros nacionales y servicios centrales y la necesidad de centrarse en el proceso de elaboración y aprobación del contrato de gestión del CSIC, pendiente de aprobación desde 2009 y que, finalmente, ha sido aprobado mediante Orden PCM/829/2023, de 20 de julio, lo que ha supuesto la ralentización de otros cometidos, entre ellos algunos aparejados al proceso de integración, tratados en este Informe.

II.2.3. ¿Se han establecido los instrumentos adecuados para el seguimiento de los objetivos de la integración?

No se han previsto ni puesto en marcha instrumentos específicos para efectuar el seguimiento de los objetivos y efectos de la integración. La determinación de los objetivos en el RD de integración no fue acompañada de la definición de indicadores, -ni cuantitativos, ni cualitativos-, para poder medir su consecución.

Del análisis realizado se obtiene que solo existen los elementos de seguimiento y evaluación con los que ya se contaba, propios de la gestión pública, y en particular, los relativos a la actividad científica de las entidades implicadas en el proceso, y que no tienen por objeto propio medir los efectos de la integración. Todo ello sin perjuicio de la descripción que CSIC y los CCNN han realizado de los hechos y efectos de la integración constatados hasta la fecha, que no son fruto de un seguimiento previsto, sino del resultado de la reflexión realizada tras las peticiones de esta fiscalización.

Los instrumentos existentes en relación con el seguimiento de los objetivos de la integración son:

1. Evaluación de resultados prevista en la MAIN.

Como ya se expuso en el apartado III.1.2, la MAIN incorporó a petición del Consejo de Estado una evaluación de resultados ex post, sin que hasta la fecha se hayan definido los elementos, datos o indicadores en base a los cuales se realizará dicha valoración, ni quién la efectuará. La falta de definición y concreción previa de dichos factores no permite asegurar que pueda efectuarse la evaluación de la integración en el plazo previsto.

2. Evaluación del impacto de la integración en la actividad científica: una valoración de las sinergias científicas.

El CSIC define las sinergias científicas “como cualquier acción de coordinación, en este caso entre CCNN y otros centros del CSIC, cuya actividad científica sea superior a la que obtendría de manera individual y se pueden identificar con el aumento de la participación del personal de los CCNN y otros centros del CSIC en proyectos de investigación, comisiones científicas, plataformas temáticas interdisciplinares, conexiones, etc.”.

Hasta el momento, el CSIC no ha definido criterios específicos para medirlas o realizar su seguimiento, pero sí ha adoptado medidas para asegurar o promover su aparición, tales como fomentar la participación del personal de los CCNN en determinadas actuaciones. En concreto, el CSIC ha identificado un conjunto de iniciativas de colaboración estratégicas y acciones en las áreas científico-técnicas de las que se supone nacerán sinergias.

Por su parte, la Secretaría General de Investigación del MCIN ha remitido la información disponible hasta el ejercicio 2022 incluida en la Encuesta de Transferencia de Conocimiento e Innovación

(ETCI)²¹. Su principal objetivo es “proporcionar una visión global sobre el estado de la transferencia de conocimiento y la innovación en el sector público, permitiendo estudiar los distintos patrones de comportamiento en este ámbito de los distintos tipos de instituciones públicas ejecutoras de I+D+I”.

La ETCI dispone de una serie histórica desde 2017 hasta 2020 para cada uno de los OPI integrados. A partir de 2021 los datos del CN INIA y del CN IEO se incorporan en los aportados por el CSIC como un conjunto, sin que sea posible asignar a cada uno de estos centros resultados individualizados. Por ello, para realizar el ejercicio de análisis o presentación de la evolución de los indicadores del CSIC, la Secretaría General de Investigación ha facilitado al Tribunal de Cuentas los datos agregados de los OPI de los años desde 2017 a 2020, para poder compararlos con los resultados de los años 2021 y 2022.

Se observa una evolución favorable, en mayor o menor intensidad, en los ejercicios 2021 y 2022 en los principales indicadores²², si bien la propia Secretaría General de Investigación indica que “no está claro qué parte del incremento obedece a un impacto positivo real de la unificación de los OPI y qué parte obedece a ajustes circunstanciales de la unificación de las bases de datos del CSIC”. En este sentido, reconoce que “una vez seleccionados un conjunto concreto de indicadores, será necesario monitorizar su trayectoria en los próximos años para poder extraer conclusiones claras del impacto que la unificación de los OPI ha tenido para el CSIC y para el conjunto del sistema, dado que los resultados de la Investigación son evaluables en el medio y largo plazo”.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta fiscalización del proceso de integración del Instituto Español de Oceanografía y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, desde el 1 de abril de 2021 hasta 30 de junio de 2022 se justifica en el riesgo que podía suponer para la gestión de la actividad del CSIC, como actor clave en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, la integración de dos organismos públicos de investigación que presentaban un importante retraso en la rendición de sus cuentas y por tanto, en el conocimiento de su situación financiera y de gestión. Se analiza si el proceso de integración ha sido abordado con las suficientes garantías de planificación operacional para llevarlo a cabo y monitorizar la consecución de los objetivos y los efectos de la integración.

Las principales conclusiones del trabajo expuesto en este informe son las siguientes:

Ausencia de elementos claves en la planificación de la operación de extinción del IEO y el INIA y su integración como centros nacionales en el CSIC (Subapartado II.1)

1. No ha sido acreditado que las actuaciones preparatorias del proceso de integración comprendan el análisis de algunos elementos esenciales para el buen fin de dicho proceso. Así, no consta la elaboración de un plan operacional o de acción que abordase la integración desde una

²¹ Esta operación se enmarca en el ámbito de desarrollo del Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI) del artículo 11 LCTI, que se crea como instrumento de captación de datos y análisis para la elaboración y seguimiento de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación, y de sus planes de desarrollo.

El art. 11 LCTI define el SICTI como instrumento de captación de datos y análisis para la elaboración y seguimiento de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación, y de sus planes de desarrollo, que seguirá criterios de estandarización, comparabilidad, coordinación y transparencia. Para su mantenimiento los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación cooperarán aportando información sobre sus actuaciones en materia de investigación científica y técnica, que se les solicitará de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación.

²² En concreto se remiten datos en relación con los siguientes indicadores: 1) solicitudes de invenciones, 2) solicitudes de patentes, 3) acuerdos de explotación de invenciones y su aportación económica, 4) número de contratos de proyectos y de servicios de I+D+I; y 5) ingresos de contratos de proyectos y de servicios de I+D+I.

concepción global que previera hitos, acciones concretas, plazos, órganos o unidades ejecutoras, resultados esperados, e instrumentos o unidades de co-gobernanza que permitieran guiar y velar por la adecuación del proceso de integración a los principios de buena gestión.

2. No consta que se analizaran otras alternativas para la resolución de los problemas preexistentes en los Organismos Públicos de Investigación (OPI) integrados en CSIC que revelasen la integración como la solución idónea de acuerdo con los principios de buena gestión. La normativa reguladora de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), preceptiva en la tramitación del Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, que aprobó la integración (en adelante RD de integración), requiere que se planteen tales alternativas y, en su caso, si la única alternativa fuera no hacer nada se deban estimar los efectos de tal inacción.
3. Tampoco quedan justificadas las hipótesis de cálculo de los ahorros que la MAIN prevé se produzcan con la integración, ni se han determinado los elementos esenciales que permitan llevar a cabo la evaluación ex post prevista en ella.

Pendiente de conclusión la integración efectiva (Subapartado II.2)

4. La falta de definición de un plan operacional o de acción, la carencia de un calendario con las fechas previstas para completar la integración en cada una de las áreas de gestión, así como la insuficiente valoración de los recursos que iban a ser necesarios para implementarlas, han sido factores determinantes para que la integración aún no esté culminada.
5. Se han agregado los bienes de los OPI en el inventario del CSIC, pero no se ha producido la actualización prevista en el RD de integración.

RECOMENDACIÓN N.º 1

Se recomienda al CSIC la formulación, aprobación e implementación de un plan de acción inmediato para culminar el proceso de integración en un plazo determinado, con instrumentos de co-gobernanza que ayuden a confluir las culturas de gestión de las entidades integradas, velen por el seguimiento del buen fin del proceso y faciliten la obtención de las sinergias científicas pretendidas.

Ausencia de definición de los elementos necesarios para la valoración de los efectos de la integración (Subapartado II.2)

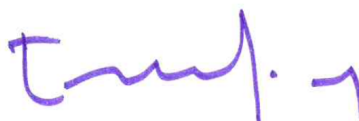
6. No se han definido instrumentos específicos para la valoración de los efectos de la integración y el cumplimiento de sus fines aunque en la MAIN se previó que se realizaría un análisis de resultados ex post a los tres años de la integración, sobre el grado de cumplimiento del objetivo de coordinación de las políticas de investigación científica y técnica en la Administración General del Estado, y del grado de cumplimiento y eficacia y eficiencia para la integración de las estructuras, de los medios personales y de los medios económicos y presupuestarios. Esta falta de definición pone en riesgo la viabilidad o la validez del análisis de los resultados de la integración, en tanto que llegado el momento no se disponga de la información adecuada o de medidores fiables para llevarlo a cabo.

RECOMENDACIÓN N.º 2:

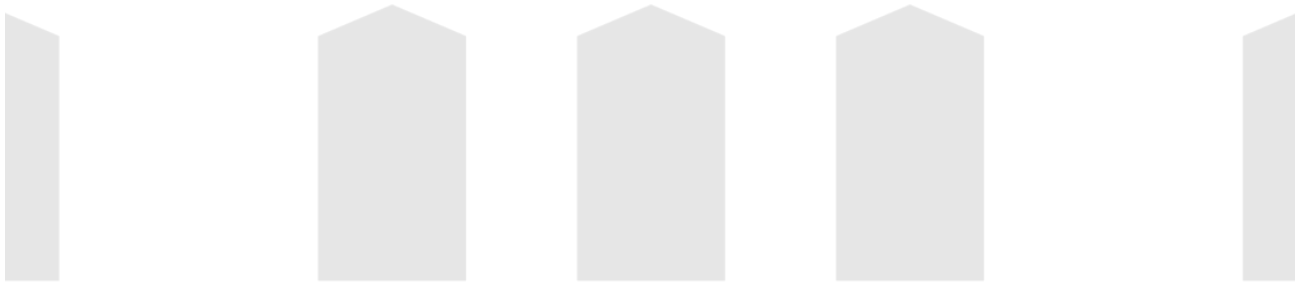
Con el objeto de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de la operación de integración, CSIC junto con la Secretaría General de Investigación deben impulsar la definición de los elementos que van a ser necesarios para abordarla, el establecimiento de los sistemas precisos para recopilar, cuantificar y analizar la información necesaria, así como de los actores que deban participar en ella.

Madrid, 29 de febrero de 2024

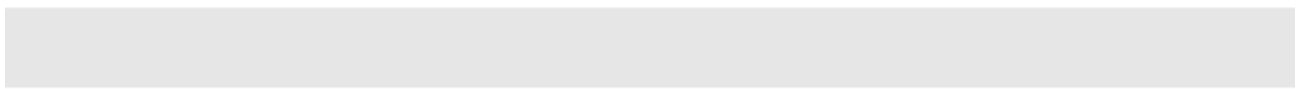
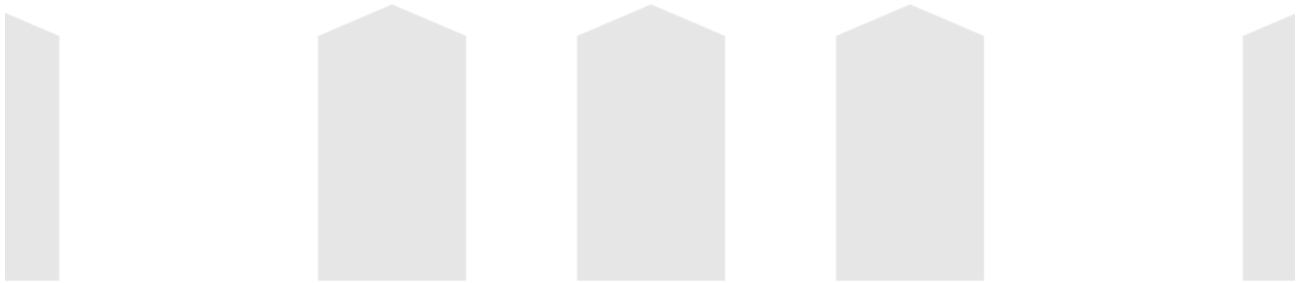
LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS



RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO 1 MARCO NORMATIVO DE LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN DEL IEO Y EL INIA EN EL CSIC
- ANEXO 2 EVOLUCIÓN ENTRE 2019 Y 2022 DE LA COMPOSICIÓN POR TIPO DE PERSONAL DE LAS ENTIDADES INTEGRADAS

MARCO NORMATIVO DE LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN DEL IEO Y EL INIA EN EL CSIC

La disposición adicional octava de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, habilita al Gobierno para “reorganizar determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado con la finalidad de coordinar las políticas de investigación científica y técnica, potenciando su fortalecimiento institucional y garantizando la actuación coordinada y la colaboración entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación”. En base a esa habilitación el Gobierno aprobó el “Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, por el que se reorganizan determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado y se modifica el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, y el Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación” (RD de integración). Dicha integración tiene entrada en vigor con la publicación en el Boletín Oficial del Estado el día 31 de marzo de 2021.

Este Real Decreto integra los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria O.A., M.P. (INIA), Instituto Geológico y Minero de España O.A. M.P. (IGME) e Instituto Español de Oceanografía, O.A. M.P. (IEO) en la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. (CSIC), pasando a ser centros nacionales, una nueva figura dentro de la estructura interna de CSIC que crea el propio RD de integración. Así, con su entrada en vigor, queda extinguida la personalidad jurídica diferenciada de dichos OPI, y su activo y pasivo se cede e integra globalmente en el CSIC, que les sucede universalmente en todos sus derechos y obligaciones. Además, el CSIC asume la totalidad de los fines, funciones y competencias que, de acuerdo con la normativa vigente, le correspondía desarrollar a los OPI extinguidos.

El RD establece unas pautas mínimas para la integración respecto de las siguientes áreas:

- i. Integración de estructuras: las actividades científicas y de servicios realizadas por los organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado INIA, IEO e IGME para el cumplimiento de sus fines y funciones quedan garantizadas mediante la integración orgánica y funcional de sus estructuras en el CSIC.
- ii. Integración de medios personales de los OPI objeto de reorganización: para lo cual se prevé que en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del presente real decreto, y mediante resolución de la Subsecretaría de Ciencia e Innovación, se determinará el personal y los puestos de trabajo de los OPI que se incorporarán en el CSIC y los que se incorporarán al Ministerio de Ciencia e Innovación y en los restantes organismos.
- iii. Régimen patrimonial: se produce la cesión e integración global, en unidad de acto, de todo el activo y el pasivo de los organismos públicos de investigación de la AGE en el CSIC. Este se subroga en la totalidad de derechos y obligaciones de carácter patrimonial que correspondieran a los organismos públicos de investigación que se integran en su estructura orgánica o en las relaciones jurídicas que tuvieran los mismos con sus acreedores, tanto de carácter principal como accesorias, incluyendo los activos y pasivos sobrevenidos. El patrimonio propio de los organismos públicos de investigación fusionados se integra en el del CSIC, y los bienes y derechos inventariables propios de los distintos organismos públicos de investigación integrados se registran en el inventario propio del CSIC, adscribiéndose internamente por la Presidencia del CSIC.

ANEXO 1-2/3

- iv. Subrogación en los contratos, subvenciones y ayudas y convenios: El CSIC se subroga en la totalidad de los derechos y obligaciones dimanantes de los contratos del sector público, convenios, subvenciones, ayudas y restantes instrumentos jurídicos que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor del RD de integración.

También, prevé un periodo transitorio para la gestión de los OPI extinguidos hasta que no exista un presupuesto integrado del CSIC que incorpore la totalidad de los créditos de los organismos suprimidos. Durante dicho periodo la gestión y ejecución de los gastos e ingresos de sus presupuestos se efectúa en los términos en los que los mismos han sido aprobados por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Si bien, desde el momento de la entrada en vigor del real decreto, el CSIC dirige la gestión del presupuesto de los OPI que se integran, los presupuestos se mantienen diferenciados, en tanto no se proceda a la aprobación de un presupuesto único para el CSIC que incluyera, ya como centros nacionales, a los OPI extinguidos. El primer presupuesto integrado fue el del ejercicio 2022, por lo que en 2021 IEO e INIA mantuvieron sus presupuestos y contabilidades por separado de la del CSIC.

En este sentido, el RD prevé que la formulación de las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021 de los organismos públicos de investigación extinguidos, corresponde a las direcciones de los Centros Nacionales, mientras que su aprobación y envío a la Intervención General de la Administración del Estado para su remisión al Tribunal de Cuentas corresponde, al Consejo Rector y a la persona titular de la Presidencia del CSIC, respectivamente. Asimismo, dispone que el inventario del CSIC debe ser objeto de actualización en el plazo de seis meses desde la aprobación de un presupuesto único para el CSIC.

En materia de organización, el RD de integración modifica el artículo 26 e introduce el 26 bis en el Estatuto del CSIC para dar cabida a la figura del “centro nacional”, hasta ese momento inexistente en el CSIC.

Para ello se añade que “entre los institutos y unidades, en el seno del CSIC, en colaboración o no con otras entidades, podrán crearse Centros Nacionales cuando se orienten a la prestación de un asesoramiento experto interdisciplinar al Estado, siempre que el volumen de las infraestructuras necesarias para desarrollar su actividad así lo aconseje y encaje con la estrategia nacional de investigación científica y tecnológica o cuando se produzca la integración en el CSIC de entidades de investigación anteriormente independientes. Estos Centros Nacionales podrán estar integrados por nuevos institutos y unidades de investigación y unidades técnicas o estar formados por los ya existentes en las entidades que lo forman. El Consejo Rector regulará su creación, modificación y supresión, así como su organización interna y régimen de funcionamiento, incluyendo el sistema de designación de sus directores y, en su caso, subdirectores. Cuando los Centros Nacionales se constituyan como centros de investigación y servicios técnicos de referencia y soporte para determinadas políticas del Gobierno, quedarán relacionados funcionalmente con uno o varios ministerios en los términos que se establezca mediante orden ministerial conjunta del Ministerio de Ciencia e Innovación y dichos ministerios, a propuesta del Consejo Rector del CSIC. Los citados Ministerios contarán con la representación adecuada en la Comisión Rectora del Centro Nacional al objeto de coordinar, planificar y orientar sus actividades de apoyo a las diferentes políticas públicas, y procurarán su adecuada financiación mediante transferencias específicas u otras fórmulas de encargo o encomienda de actividades”.

De acuerdo con la modificación de los Estatutos del CSIC, el objeto del INIA y del IEO como centros nacionales quedan configurados de la siguiente forma:

ANEXO 1-3/3

- ✓ El INIA, además de las funciones científicas y técnicas que pueda asignarle el Consejo Rector del CSIC, constituirá el centro de investigación y servicios técnicos de referencia y soporte para la política agraria y alimentaria del Gobierno y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del Ministerio de Sanidad, en especial las dirigidas a la prevención de zoonosis, epizootias y fitopatologías. Asimismo, ofrecerá soporte al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en la política de protección del medio ambiente y en concreto, en lo relativo a la evaluación de riesgos ambientales derivados tanto de agentes químicos como biológicos, incluidos los organismos modificados genéticamente. El CSIC, a través del INIA, promoverá la cooperación y coordinación de la investigación agraria y alimentaria con las comunidades autónomas, en la Comisión Coordinadora de Investigación Agraria.
- ✓ El IEO además de las funciones científicas y técnicas que pueda asignarle el Consejo Rector del CSIC, constituirá el centro de investigación y servicios técnicos de referencia y soporte para la política pesquera del Gobierno en relación con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como para la protección y sostenibilidad del medio marino en relación con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. El CSIC, a través IEO, tendrá la consideración de organismo de referencia para la declaración de zonas de protección pesquera, áreas marinas protegidas y otros espacios, tal y como establece la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Por último, el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, requiere en el “procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos” la elaboración de una “Memoria del Análisis de Impacto Normativo” por parte del “centro directivo competente”. Esta previsión legal se desarrolla mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

EVOLUCIÓN ENTRE 2019 Y 2022 DE LA COMPOSICIÓN POR TIPO DE PERSONAL DE LAS ENTIDADES INTEGRADAS

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LAS DISTINTAS ENTIDADES DEL NÚMERO DE EMPLEADOS POR CATEGORÍAS

	2019			2020			2021			2022		
	CSIC	INIA	IEO	CSIC	INIA	IEO	CSIC	INIA	IEO	CSIC	INIA	IEO
Científico	3.620	173	128	3.697	177	136	3.916	163	152	4.058	170	158
Técnico	5.698	432	368	6.082	379	426	6.539	293	402	6.947	393	496
Gestión	1.223	157	110	1.267	150	107	1.328	73	114	1.138	83	95
Total general	10.541	762	606	11.046	706	669	11.783	529	668	12.143	646	749
Porcentaje de personal gestión	11,60 %	20,60 %	18,15 %	11,47 %	21,25 %	15,99 %	11,27 %	13,80 %	17,07 %	9,37 %	12,85 %	12,68 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por las entidades.

Nota: Los datos de CSIC de 2021 y 2022 excluyen los de sus CCNN INIA e IEO, años en los que ya estaban integrados.

CUADRO RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DE LOS PORCENTAJES DEL PERSONAL DE GESTIÓN

	2019	2020	2021	2022
CSIC	11,60 %	11,47 %	11,27 %	9,37 %
INIA	20,60 %	21,25 %	13,80 %	12,85 %
IEO	18,15 %	15,99 %	17,07 %	12,68 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por las entidades.



ALEGACIONES FORMULADAS

(Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas, de las que se han eliminado las referencias pertinentes para la preservación de los límites que el ordenamiento jurídico impone en materia de protección de datos, de garantía de la intimidad y privacidad de las personas o de otros supuestos que legalmente obliguen a ello.)

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 Ministra de Ciencia, Innovación y Universidades, a la Presidenta de la Agencia CSIC, así como a los anteriores titulares del Ministerio de Ciencia e Innovación y de la Agencia CSIC que lo eran a la fecha de la aprobación y entrada en vigor de la operación de integración de los OPI IEO e INIA.

El número de posibles alegantes ascendió a cuatro. Se han recibido escritos de alegaciones de tres de ellos, todos en plazo, entre los que se encuentra el del anterior titular del Ministerio de Ciencia e Innovación que indica no realizar alegaciones. 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 del Informe los cambios que se han considerado oportunos derivados de las alegaciones que han sido aceptadas. El resto de las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe, por lo que no se ha modificado el texto del mismo. 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.

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

- MINISTRA DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES
- EXMINISTRO DE CIENCIA E INNOVACIÓN
- PRESIDENTA DE LA AGENCIA ESTATAL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS



**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA MINISTRA DE CIENCIA,
INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES**



ALEGACIONES AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA EN EL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, DESDE EL 1 DE ABRIL DE 2021 HASTA EL 30 DE JUNIO DE 2022»

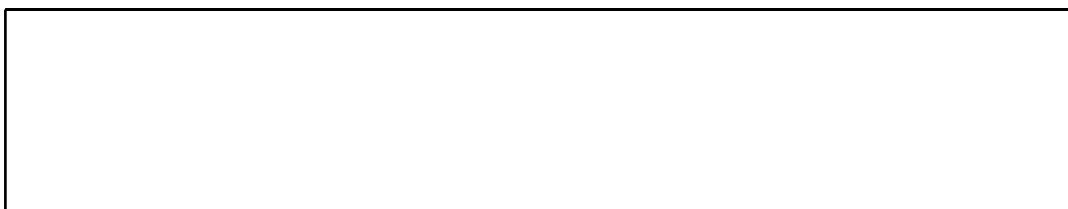
En respuesta al «*Anteproyecto de Informe de Fiscalización de integración del Instituto Español de Oceanografía y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, desde el 1 de abril de 2021 hasta el 30 de junio de 2022*», que el Tribunal de Cuentas ha realizado a iniciativa propia, y que figura incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022, aprobado por el Pleno en su sesión del 24 de febrero de 2022, se toma razón de las recomendaciones realizadas en el mismo.

Se desea señalar que la aprobación del contrato de gestión de la Agencia Estatal CSIC (AECSIC) se hizo efectiva tras la publicación de la Orden PCM/829/2023, de 20 de julio, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas para el periodo 2023-2026 (BOE de 21 de julio de 2023). Este contrato de gestión va a permitir dar respuesta a las recomendaciones expresadas en el citado anteproyecto.

En este sentido, se informa que el Contrato de gestión constituye la base esencial para la relación entre el Gobierno de España y la AECSIC para el periodo 2023-2026. Forma parte de una visión compartida entre la AECSIC, que se encarga de aplicar su estrategia institucional en el marco de las políticas públicas de ciencia e innovación diseñadas por el Gobierno de España, en colaboración con las distintas instituciones del sistema, y el propio Gobierno de España, representado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y el Ministerio de Hacienda y Función Pública, signatarios de este Contrato y supervisores de la AECSIC, quienes también lo apoyan en el cumplimiento de los objetivos y planes que se describen en este contrato.

La aprobación del Contrato de Gestión permitirá a la AECSIC realizar una adecuada planificación de los objetivos a cumplir y desarrollar la mejor gestión posible de sus medios personales, financieros y materiales, siempre desde la responsabilidad de la organización y sus integrantes, así como de la rendición de cuentas.

Al respecto, la necesidad de completar el proceso de integración de los Centros Nacionales en la estructura de la AECSIC, iniciado en marzo de 2021, es uno de los





objetivos que podrá abordarse desarrollando la mejor gestión posible con los medios disponibles, y resolviendo los retos que ha supuesto este proceso en términos financieros, como de adaptación de la cultura organizativa, incluyendo la gobernanza de estos centros, tradicionalmente distinta a la del resto de la AECSIC.

Asimismo, el citado contrato tiene previsto rediseñar las vicepresidencias adjuntas para dotarlas de competencias y mecanismos de coordinación interna con el fin de atender las necesidades de integración de los Centros Nacionales.

Señala también el informe en su apartado I.1. que *la fiscalización se justifica en el posible riesgo de integrar entidades públicas sin haber formulado sus cuentas anuales de los dos ejercicios anteriores, y las distorsiones que dicha falta de rendición puede suponer en la programación, diseño e implementación del proceso de integración y en la gestión de la entidad en la que se integran, en este caso la AECSIC.*

Al respecto, se informa de los siguientes aspectos relativos a la formulación de cuentas de los diferentes Centros Nacionales:

A) Centro Nacional Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)

El pasado 22 de diciembre de 2022 fueron presentadas ante el Tribunal de Cuentas las cuentas 2020 del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), aprobadas el 30 de noviembre de 2022 por el Consejo Rector de la AECSIC.

El retraso en la presentación de las cuentas, tanto de 2019 y 2020, como las de 2021, se ha debido fundamentalmente a que el INIA llevaba tres años sin jefe de Servicio de Contabilidad, y sin personal con la formación necesaria para realizar el trabajo y, por tanto, con una carencia importante de las capacidades y circunstancias que hubieran permitido el cierre de las cuentas en el plazo establecido.

Durante el ejercicio 2023, las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2021 del INIA fueron también formuladas y auditadas, siendo aprobadas por el Consejo Rector del CSIC. De esta forma, en el mes de agosto de 2023 se formuló una cuenta única para la Agencia Estatal CSIC, que se presentó ante la Intervención General de la Administración del Estado de cara a su integración en la Cuenta General del Estado 2022.





B) Centro nacional Instituto Español de Oceanografía (IEO)

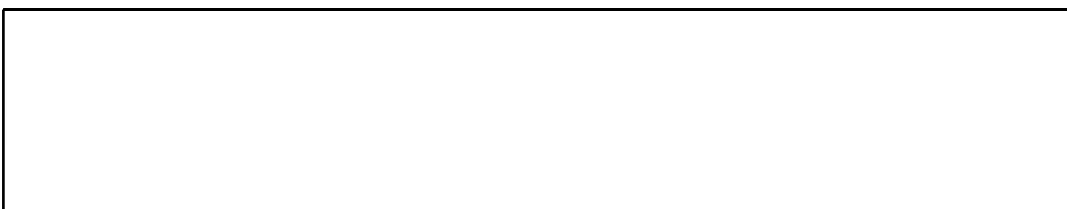
El día 16 de diciembre de 2022 fueron presentadas ante el Tribunal de Cuentas, por parte de Intervención General, las cuentas de 2020 del Instituto Español de Oceanografía (IEO), aprobadas por el Consejo Rector de la AECSIC.

La presentación de las cuentas de 2021 viene afectada por el retraso con las que se presentan las cuentas de 2019 y de 2020, en un contexto de pérdida sucesiva del personal cualificado para llevar a cabo estas tareas.

Una vez auditadas, las cuentas anuales 2021 fueron aprobadas, junto con las del INIA, por el Consejo Rector de la AECSIC de 28 de julio de 2023. De esta forma, quedaron incluidas dentro de la cuenta única que la AECSIC presentó en agosto de 2023 a la Intervención General de la Administración del Estado, con objeto de su integración en la Cuenta General del Estado del ejercicio 2022.

Como consecuencia de todo ello, con fecha de 24 de octubre de 2023 la Intervención General de la Administración del Estado formuló la *Cuenta General del Estado correspondiente a 2022, donde se da la consideración a los Centros Nacionales INIA e IEO, así como al Instituto Geológico y Minero de España (IGME), de organismos extinguidos, con efectos de 1 de enero de 2022*, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, y que se integran, mediante la cesión global de su activo y pasivo, en el CSIC, que les sucede universalmente en todos sus derechos y obligaciones.

Madrid, 17 de enero de 2024





ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EXMINISTRO DE CIENCIA E INNOVACIÓN



PEDRO FRANCISCO DUQUE DUQUE con _____ ha registrado el trámite Respuesta a una notificación electrónica del Tribunal de Cuentas a las 23:31:38, el día 22/12/2023.
Su número de registro es el 202399900094052.

RESPUESTA A UNA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

F1: FORMULARIO 1

Sección 1

Indique su respuesta:

Ninguna alegación al informe



**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DE LA AGENCIA
ESTATAL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS**



En respuesta al “Anteproyecto de Informe de Fiscalización de integración del Instituto Español de Oceanografía y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, desde el 1 de abril de 2021 hasta el 30 de junio de 2022” enviado a fecha 19 de diciembre de 2023, se formulan, dentro del plazo de 20 días desde la comunicación del mismo, las siguientes observaciones y alegaciones ante el Departamento de las actuaciones de carácter económico y de carácter general del Tribunal de Cuentas:

- Se considera relevante que en el informe definitivo se haga constar el hecho de que las cuentas, tanto del INIA como del IEO, de 2020 y 2021 están aprobadas por el Consejo Rector (resoluciones de 3 y 28 de julio del Consejo Rector). También debería recoger el informe que la cuenta del CSIC de 2022 (ya integrando a los Centros Nacionales) se formularon en plazo, integrando la cuenta general del Estado, y que han sido auditadas y finalmente aprobadas por el Consejo Rector el 15 de diciembre de este año.
- En la página 19, punto “1. Área de organización institucional.” el informe plantea que con el proceso de integración de los tres OPI (INIA, IGME e IEO) aparecen los Centros Nacionales como una nueva figura en la normativa del CSIC. En realidad, la figura de Centro ya estaba recogida en el artículo 26.3 del Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, que indica: “Entre los Centros, en el seno del CSIC y/o en colaboración con otras entidades, podrán crearse Centros Nacionales de Investigación cuando el volumen de las infraestructuras necesarias para desarrollar su actividad así lo aconsejen, cuando encaje con la estrategia nacional de investigación científica y tecnológica y cuando se produzca la integración en el CSIC de entidades de investigación anteriormente independientes. Éstos podrán contar con nuevos institutos y unidades de investigación y/o estar formados por los ya existentes en las entidades que lo forman. El Consejo Rector regulará su creación, modificación y supresión”. No obstante, es cierto que esta figura se modifica ligeramente en el Real Decreto de integración con el fin de adaptarla a la doble misión, investigadora y de servicios, que tienen los OPI integrados.
- En relación a los órganos específicos de los Centros Nacionales (página 20) se toma nota de las cuestiones que se pueden mejorar: Comisiones Rectoras y Comités de Coordinación. Especialmente, se van a analizar

las funciones concretas de las Comisiones Rectoras y los Comités de Coordinación de los CCNN, así como los mecanismos de coordinación y comunicación entre estos y otros órganos.

- Con respecto a la afirmación de que el IEO no ha cumplido la periodicidad trimestral de las reuniones de la junta (página 21) cabe aclarar que la constitución de la junta se retrasó debido a la dificultad para crear los departamentos en el IEO. Los jefes de departamento forman parte de la junta. Una vez constituida el 28 de marzo de 2023 se han mantenido reuniones en junio y diciembre de 2023. La reunión de septiembre no se pudo realizar. Por lo que, a falta de una reunión, se ha cumplido la periodicidad trimestral de las reuniones.
- En la página 21 del informe, dentro del apartado “Gerencias”, se menciona textualmente que “está pendiente de determinar la estructura necesaria de la gerencia”. En relación a esta afirmación es necesario indicar que ya se están manteniendo reuniones con los Centros Nacionales y que se espera tenerlo definido en el primer semestre de 2024.

En el último párrafo de esta misma página dice: “en relación con los temas gerenciales (...) los institutos del CSIC, que se caracteriza por una organización en grupos y departamentos en función de sus áreas científicas”. Se considera que desde el punto de vista gerencial esto no es correcto, ya que la estructura organizativa en grupos y departamentos se refiere a la organización científica y no la organización gerencial.

- En relación a la mención sobre productividad de la página 22 dentro del punto “2. Área de personal”, se quiere dejar constancia de que ya se ha aprobado la resolución de Presidencia de 22 de diciembre de 2023, que integra a los Centros Nacionales en el modelo de productividad del CSIC, con efectos de 1 de enero de 2024.
- En la página 23 se hace referencia a unos plazos de 2 o 3 meses para la contratación a través de bolsa. Al respecto se indica que los plazos que se vienen invirtiendo como media en estos procesos de contratación son de tres o cuatro semanas.
- Respecto a lo recogido en el primer párrafo de la página 27 señalar que, pese a lo que se afirma sobre la ralentización de la integración debido a otros asuntos y desafíos a abordar por el CSIC (como el Contrato de Gestión), se han adoptado más de 100 medidas al respecto para tratar de acelerar el proceso de integración de los Centros Nacionales.

En relación al punto “2. Evaluación del impacto de la integración de la actividad científica” (página 27), es todavía difícil cuantificar el efecto de algunos aspectos de la integración en la actividad científica de los CCNN tras dos años de integración, ya que los tiempos de los proyectos (con

una duración generalmente de 4 años) y el propio proceso de investigación que lleva a la publicación de artículos científicos son más largos. Actualmente todavía no se han terminado muchos de los proyectos concedidos a los CCNN cuando eran OPI; y están en proceso de elaboración/publicación artículos relacionados con investigaciones que comenzaron antes de la integración. Se puede afirmar que ya han surgido sinergias gracias a las medidas tomadas hasta ahora como la materialización de una Conexión de Geociencias o la participación de personal de los Centros Nacionales en varias Plataformas Temáticas Interdisciplinarias, en algunos casos como coordinadores de las mismas. No obstante, el CSIC ha puesto en marcha un Plan de Integración científica de los Centros Nacionales y está a disposición del MCIU para establecer los criterios adecuados para evaluar el impacto de la integración científica.

- Por último, respecto a las recomendaciones, señalar que el CSIC va a desarrollar un Plan de Acción para culminar el proceso de integración contemplando indicadores y plazos. Paralelamente, el CSIC se pone a disposición de la Secretaría General de Investigación para definir los elementos, sistemas y actores necesarios para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de la integración.

Madrid, a fecha de la firma
