



N.º 1.583

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES GESTIONADAS
POR EL INSTITUTO DE SALUD CARLOS III, ESPECIALMENTE LAS
RELACIONADAS CON EL COVID-19, EJERCICIOS 2020 Y 2021**



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 del 28 de octubre de 2024, el Informe de Fiscalización de las subvenciones gestionadas por el Instituto de Salud Carlos III, especialmente las relacionadas con el COVID-19, ejercicios 2020 y 2021 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 DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	9
I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE.....	9
I.4. CUESTIONES GENERALES.....	10
I.4.1. Ayudas Económicas.....	11
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	14
II.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.....	14
II.1.1. Planificación estratégica a nivel estatal.....	14
II.1.2. Planificación estratégica de la entidad	15
II.1.3. Evaluación del cumplimiento de los objetivos de la Acción Estratégica en Salud.....	17
II.2. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO.....	18
II.2.1. Organización	18
II.2.2. Recursos humanos.....	19
II.2.3. Código de Conducta y canal de denuncias.....	20
II.2.4. Gestión de riesgos	20
II.2.5. Procedimientos	21
II.2.6. Aplicativos Informáticos.....	22
II.3. SUBVENCIONES ACCIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD: PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO EN SALUD.....	23
II.3.1. Introducción	23
II.3.2. Análisis de las convocatorias	24
II.3.3. Fase de presentación y tramitación de solicitudes	25
II.3.4. Fase de evaluación de las solicitudes	27
II.3.5. Fase de concesión	31
II.3.6. Fase de pago	35
II.3.7. Fase de ejecución	36
II.3.8. Fase de justificación económica.....	38
II.3.9. Devoluciones voluntarias y reintegros.....	40
II.3.10. Fase de justificación científica.....	43
II.3.11. Fase de cierre final del expediente	46
II.3.12. Eficacia y eficiencia	47
II.4. SUBVENCIÓN PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL SARS-COV-2 Y LA ENFERMEDAD COVID-19.....	51
II.4.1. Introducción	51
II.4.2. Análisis de la convocatoria	53

II.4.3.	Fase de presentación y tramitación de solicitudes	58
II.4.4.	Fase de evaluación de las solicitudes	61
II.4.5.	Fase de concesión	66
II.4.6.	Fase de pago	72
II.4.7.	Fase de ejecución	72
II.4.8.	Fase de justificación económica.....	73
II.4.9.	Devoluciones voluntarias y reintegros.....	75
II.4.10.	Fase de justificación científica.....	78
II.4.11.	Fase de cierre final de expediente	79
II.4.12.	Eficacia y eficiencia	79
II.5.	SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES	85
II.5.1.	Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.....	85
II.5.2.	Seguimiento de las resoluciones de la Comisión Mixta.....	86
II.6.	PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	87
II.7.	PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	87
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	91
III.1.	CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	91
III.2.	CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	92
III.3.	CONCLUSIONES RELATIVAS A SUBVENCIONES DE ACCIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD: PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO EN SALUD	93
III.4.	CONCLUSIONES RELATIVAS A SUBVENCIÓN PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL COVID-19	99
III.5.	CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES	102
III.6.	CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	103
III.7.	CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	103
ANEXOS	105
ALEGACIONES FORMULADAS	151

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AES	Acción Estratégica en Salud
AESEG	Aplicación de seguimiento y gestión de las ayudas concedidas por el Instituto de Salud Carlos III
ASEREMAC	Asociación Española para el registro y estudio de las malformaciones congénitas
BBRR	Bases Reguladoras
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades Autónomas
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
CNAG-CRG	Centro Nacional de Análisis Genómico
CRG	Plataforma de Proteómica del Centro de Regulación Genómica
CTE	Comité Técnico Evaluador
DTS	Proyectos de Desarrollo Tecnológico en Salud
EECTI	Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación
EVAyS	Aplicación de evaluación de solicitudes Instituto de Salud Carlos III
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
IP	Investigador Principal
ISCIII	Instituto de Salud Carlos III
LCTI	Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
LGS	Ley General de Subvenciones
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Objetivos específicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPI	Organismo Público de Investigación
PAA	Programas de Actuación Anuales

PEICTI	Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación
PEISCI	El Plan estratégico para 2021-2025
PRTR	Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia
RDL	Real Decreto Ley
REA	Resumen Económico Anual
REec	Registro Español de estudios clínicos
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones
SARS	Síndrome respiratorio agudo grave (SARS, por sus siglas en inglés)
SAyS	Aplicación de Solicitud de Ayudas y Subvenciones ISCI
SGEFI	Subdirección General de Evaluación y Fomento de la Investigación
SGRCIC	Subdirección General de Redes y Centros de Investigación Cooperativa
SNS	Sistema Nacional de Salud
UE	Unión Europea
UIT	Unidad de Información de Transparencia

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1.	LIQUIDACIONES ANUALES DEL PRESUPUESTO DEL ISCIII 2020-2021	12
CUADRO 2.	IMPORTES CONCEDIDOS EN SUBVENCIONES ISCIII 2020-2021	13
CUADRO 3.	EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ISCIII. AÑOS 2020-2023.....	19
CUADRO 4.	EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ISCIII DEDICADOS A LA GESTIÓN DE SUBVENCIONES. AÑOS 2020-2022.....	19
CUADRO 5.	NÚMERO DE SOLICITUDES POR ESTADO EN LAS RELACIONES PROVISIONALES Y DEFINITIVAS DE SOLICITANTES ADMITIDOS, NO ADMITIDOS Y DESISTIDOS”. AÑOS 2020 Y 2021	27
CUADRO 6.	RESOLUCIONES PROVISIONALES Y DEFINITIVAS. AÑOS 2020-2021	28
CUADRO 7.	IMPORTES CONCEDIDOS POR PROYECTOS Y ENTIDADES 2020-2021	33
CUADRO 8.	CENTROS EXCLUIDOS Y PROYECTOS NO FINANCIABLES 2020-2021	33
CUADRO 9.	SOLICITUDES Y CONCESIONES POR CCAA	35
CUADRO 10.	PETICIONES CONVOCATORIAS 2020-2021.....	37
CUADRO 11.	DEVOLUCIONES DTS SEGÚN DOCUMENTACIÓN AESEG. AÑOS 2015-2018.....	41
CUADRO 12.	EXPEDIENTES CON ERRORES DE CÁLCULO EN LOS INTERESES DE DEMORA	43
CUADRO 13.	CONFLICTOS DE INTERÉS EN LAS EVALUACIONES CIENTÍFICAS.....	45
CUADRO 14.	NÚMERO DE EXPEDIENTES CON CIERRE ECONÓMICO 2015 A 2018	46
CUADRO 15.	ARTÍCULOS, PATENTES Y CONGRESOS COMO CONSECUENCIA DE LOS PROYECTOS DTS. AÑOS 2015 A 2018	47
CUADRO 16.	NÚMERO DE PRORROGAS CONCEDIDAS. AÑOS 2015 A 2021	49
CUADRO 17.	TIEMPO MEDIO DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS. AÑOS 2015-2021	49
CUADRO 18.	CUADRO RESUMEN FONDO COVID-19 ESPAÑA.....	53
CUADRO 19.	SITUACIÓN DE INFORMES DE EVALUACIÓN COVID-19 ASIGNADOS	62
CUADRO 20.	NÚMERO DE PROYECTOS EVALUADOS POR CATEGORÍA	63
CUADRO 21.	PROYECTOS QUE RECIBEN UNA FINANCIACIÓN SUPERIOR A LA SOLICITADA INICIALMENTE	67
CUADRO 22.	PROYECTOS POR IMPORTE CONCEDIDO	70
CUADRO 23.	SOLICITUDES Y CONCESIONES POR CCAA	72
CUADRO 24.	DESGLOSE DE LOS PROYECTOS EN RELACIÓN CON LAS DEVOLUCIONES DE FONDOS.....	76
CUADRO 25.	INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL REINTEGRO	77
CUADRO 26.	DISTRIBUCIÓN DE LOS INVESTIGADORES PRINCIPALES POR SEXOS	91

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. BENEFICIARIOS DTS POR TIPO DE ENTIDAD 2020-2021	34
GRÁFICO 2. BENEFICIARIOS DTS POR CCAA 2020-2021	34
GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE PROYECTOS EN FUNCIÓN DE SU SITUACIÓN EN CUANTO A LA DEVOLUCIÓN DE FONDOS (2015-2018).....	42
GRÁFICO 4. CALIFICACIÓN MEDIA DE LAS MEMORIAS FINALES POR AÑO DE CONVOCATORIA	45
GRÁFICO 5. TIEMPO MEDIO DE EJECUCIÓN Y REVISIÓN DE LA SUBVENCIÓN. AÑOS 2015-2021	50
GRÁFICO 6. ACTUACIONES QUE TUVIERON LUGAR ENTRE ENERO Y MARZO DE 2020 RELACIONADAS CON LA CRISIS SANITARIA COVID-19 Y LAS AYUDAS CONVOCADAS POR EL ISCIII	52
GRÁFICO 7. SOLICITUDES PRESENTADAS Y BENEFICIARIAS EN CADA FASE DE APERTURA DE LA CONVOCATORIA.....	60
GRÁFICO 8. NÚMERO DE RESOLUCIONES DE CONCESIÓN POR MESES	66
GRÁFICO 9. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL EXPEDIENTE COV20/1314	69
GRÁFICO 10. NÚMERO DE CONCESIONES POR TIPO DE BENEFICIARIOS DEL FONDO COVID-19.....	70
GRÁFICO 11. IMPORTE CONCEDIDO POR TIPO DE BENEFICIARIO	70
GRÁFICO 12. NÚMERO DE PROYECTOS POR TEMÁTICA.....	71
GRÁFICO 13. JUSTIFICACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE LOS IMPORTES CONCEDIDOS	76
GRÁFICO 14. NÚMERO DE EXPEDIENTES SEGÚN EL PLAZO DE TRAMITACIÓN	80
GRÁFICO 15. PLAZO TRANSCURRIDO ENTRE LA PRIMERA CONCESIÓN Y EL PRIMER PAGO.....	81
GRÁFICO 16. NÚMERO DE PROYECTOS POR DURACIÓN EN MESES Y NÚMERO DE PROYECTOS PRORROGADOS	81
GRÁFICO 17. PRINCIPALES PAÍSES EN PRODUCCIÓN CIENTÍFICA COVID-19 (NÚMERO DE DOCUMENTOS ABRIL 2020 - MARZO 2022).....	82
GRÁFICO 18. RELACIÓN ENTRE LA FINANCIACIÓN RECIBIDA POR PROYECTO Y EL NÚMERO DE PUBLICACIONES EN REVISTAS CIENTÍFICAS	84
GRÁFICO 19. DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTILLA DEL ISCIII POR VINCULACIÓN LABORAL Y SEXO. PERIODO 2014-2018 Y AÑO 2020	89
GRÁFICO 20. COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES TÉCNICAS DE EVALUACIÓN Y DE LAS COMISIONES DE SELECCIÓN DE LA ACCIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD POR SEXO. AÑO 2020	90

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La Fiscalización de las subvenciones gestionadas por el Instituto de Salud Carlos III, especialmente las relacionadas con el COVID-19, ejercicios 2020 y 2021, figura, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2023, aprobado por el Pleno de la Institución en su sesión del 21 de diciembre de 2022.

El referido Programa de Fiscalizaciones para el año 2023 se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas, en el que el Pleno estableció los objetivos de la función fiscalizadora y los criterios de la actividad. En particular, esta actuación se vincula principalmente con los siguientes objetivos específicos: 1.2 Fomentar las buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas, 1.3 Identificar y fiscalizar las mayores áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción y 1.4 Incrementar las fiscalizaciones operativas.

El motivo de inclusión de esta fiscalización en el Programa Anual de Fiscalizaciones es la conveniencia de continuar con el desarrollo recurrente de fiscalizaciones relacionadas con la gestión de las subvenciones, en cuanto área relevante de riesgo y especialmente en el caso de las subvenciones asociadas al COVID-19, donde el riesgo se vio incrementado, debido a la urgencia de la crisis sanitaria, que implicó la excepción de la aplicación de la Ley General de Subvenciones (LGS) y la generalización de las concesiones directas como procedimiento habitual de adjudicación.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización es el organismo autónomo Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), en cuanto entidad gestora de las subvenciones.

Constituyen el ámbito objetivo de esta fiscalización las aportaciones dinerarias concedidas por el ISCIII para la financiación de proyectos de investigación, especialmente las relacionadas con el COVID-19, en el marco del Real Decreto Ley (RDL) 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

El ámbito temporal de la fiscalización se referirá a los ejercicios 2020 y 2021, sin perjuicio de que las comprobaciones puedan extenderse a ejercicios anteriores o posteriores cuando ello contribuya a la consecución de los objetivos previstos en esta fiscalización.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con lo dispuesto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, la presente fiscalización se plantea de cumplimiento y operativa en la que se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Analizar el sistema de control interno aplicado en el organismo a la gestión de las subvenciones: manuales e instrucciones emitidas y criterios de actuación y seguimiento de aplicación a los procedimientos de concesión y gestión de las ayudas.
- b) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la gestión de las subvenciones concedidas por el ISCIII empleadas para la financiación de proyectos de investigación, especialmente los

relacionados con el COVID-19, abarcando las fases de solicitud, concesión, tramitación, revisión de la justificación, pago y, en su caso, los procedimientos de reintegro a que dieran lugar estos.

- c) Analizar la eficacia y la eficiencia en la gestión de la actividad subvencional indicada.
- d) Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe número 1.067, aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de diciembre de 2014 en aquello que tenga relación con la materia objeto de la presente fiscalización.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pueda tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ISCIII, ha prestado su colaboración con el Tribunal de Cuentas en el desarrollo de la fiscalización sin que se hayan producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

I.4. CUESTIONES GENERALES

El ISCIII es un Organismo Público de Investigación (OPI), con naturaleza jurídica de organismo autónomo. Fue creado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad¹ y adscrito al entonces Ministerio de Sanidad y Consumo.

Su configuración como OPI vino dada por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y, posteriormente, por el art. 47 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI), que dispone, además, que el ISCIII realizará actividades de financiación de la investigación científica y técnica.

El ISCIII está adscrito orgánicamente al Ministerio de Ciencia e Innovación² (disposición adicional cuarta del Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero), aunque se le otorga también una dependencia funcional del Ministerio de Sanidad (disposición adicional tercera del Real Decreto 735/2020, de 4 de agosto), debido a sus funciones dentro del sector sanitario.

En particular, el ISCIII depende funcionalmente del Ministerio de Sanidad para la realización de aquellas actividades que desarrolle en materia de salud, de planificación y asistencia sanitaria y, en coordinación con el Ministerio de Ciencia e Innovación, de aquellas otras de investigación aplicada cuando tengan traslación al Sistema Nacional de Salud (SNS).

Esta doble dependencia funcional del ISCIII respecto de los Ministerios antes indicados se articula a través de una Comisión Mixta creada por el Real Decreto 1589/2012, de 23 de noviembre, cuyo art. 3 le atribuye funciones de coordinación y definición de líneas de actuación en ámbitos comunes.

¹ En el [Anexo 1](#) se relaciona el marco normativo aplicable en la fiscalización.

² Actual Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de acuerdo con el RD 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. No obstante, a lo largo del Informe nos referiremos a este Ministerio como Ministerio de Ciencia e Innovación que es el nombre de este durante el periodo fiscalizado.

Sus funciones³ están dirigidas a asesorar y prestar servicios al SNS, además de realizar la labor de productor de ciencia y de financiador del sistema de ciencia y tecnología. Estas atribuciones del ISCIII se articulan fundamentalmente a través de la gestión de subvenciones asociadas a la Acción Estratégica en Salud (AES)⁴ y la participación en programas de investigación de la Unión Europea (UE) y de las Comunidades Autónomas (CCAA), mediante los correspondientes convenios y contratos.

Para el desempeño de estas atribuciones, cuenta con la **estructura organizativa** que se muestra en el [Anexo 3](#).

Las Unidades relacionadas con la gestión de las ayudas, además de la Dirección son:

La Subdirección General de Evaluación y Fomento de la Investigación (SGEFI) a quien corresponde la preparación de convocatorias, evaluación previa a la selección, registro informático de datos, propuestas de resolución de concesión, seguimiento, justificación científica y gestión de las comisiones de evaluación científico-técnica y por objetivos.

La Subdirección General de Redes y Centros de Investigación Cooperativa (SGRCIC) tiene encomendado el seguimiento de las convocatorias y justificación económica de las ayudas concedidas.

Asimismo, corresponde al Área de Gestión Económico-Financiera de la Secretaría General, el registro de las operaciones contables y financieras de la concesión y seguimiento de las ayudas.

I.4.1. Ayudas Económicas

Para el adecuado ejercicio de sus funciones, el presupuesto del Instituto cuenta con los créditos incorporados anualmente en la Leyes de Presupuestos Generales del Estado dentro de la sección 28 Ministerio de Ciencia e Innovación y codificado con número de organismo 107. En el siguiente cuadro se muestran las liquidaciones presupuestarias de los ejercicios 2020-2021.

³ En el [Anexo 2](#) se encuentran recogidos la misión y valores del ISCIII.

⁴ Según se determina en los Planes Estatales de I+D+I, el ISCIII es la institución responsable de la gestión de las actividades de la AES. Considerando la AES como la principal herramienta anual para la financiación de la investigación biomédica y sanitaria en España a través de fondos públicos y en convocatorias de concurrencia competitiva. A través de ella se conceden ayudas económicas para la contratación de personal científico y la realización de proyectos de investigación que impulsan el I+D+I en salud en España.

Cuadro 1. Liquidaciones anuales del Presupuesto del ISCIII 2020-2021⁵
(euros)

Gastos	2020	2021
Crédito inicial	271.339.180	403.200.540
Modificaciones	111.288.031	7.305.566
Crédito Definitivo (CD)	382.627.211	410.506.106
Obligaciones reconocidas netas (ORN)	363.418.819	382.927.430
ORN/CD	94,98 %	93,28 %
Ingresos	2020	2021
Previsiones iniciales	271.339.180	403.200.540
Modificaciones	111.288.031	7.305.566
Previsiones definitivas (PD)	382.627.211	410.506.106
Derechos reconocidos netos (DRN)	326.366.043	436.387.967
DRN/PD	85,30 %	106,30 %

Fuente: Liquidaciones anuales del Presupuesto del ISCIII 2020-2021

De acuerdo con su naturaleza económica, las asignaciones se reparten entre los diferentes capítulos del presupuesto, destinando aproximadamente el 80 % del total a los capítulos 4 y 7, consistentes en transferencias nominativas a instituciones del sector público (fundaciones y consorcios) y subvenciones. El gasto de las distintas líneas de subvención se registra resumidamente a nivel de programa y concepto o subconcepto señalado en cada convocatoria.

Según la información extraída de la base de datos nacional de subvenciones (BDNS), el total de subvenciones concedidas supera los 220 millones de euros en cada ejercicio, distribuidas según se muestra en el cuadro siguiente.

⁵ Es necesario señalar que el año 2020 fue un año afectado por la crisis sanitaria COVID-19, por la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2019 y por la reestructuración ministerial. Respecto al ejercicio 2021, este estuvo marcado por los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que determinaron que el presupuesto inicial de 2021 fuera un 48,60 % superior al prorrogado para 2020.

Cuadro 2. Importes concedidos en subvenciones ISCIII 2020-2021 (euros)

Año \ Tipo Subvención	Importe Concedido euros	% S/Total
2020		
AES	198.054.320	88,56
Acción Estratégica en Salud 2018	295.905	0,13
Acción Estratégica en Salud 2019	3.185.930	1,42
Acción Estratégica en Salud 2020	122.406.851	54,73
Proyectos de Investigación Clínica Independiente 2020	18.926.287	8,46
Plataformas apoyo a la I+D+I en Biomedicina y Ciencias de la Salud.	27.439.980	12,27
Infraestructura Medicina Precisión asociada a Ciencia y Tecnología	25.799.367	11,54
PROYECTOS COVID-19	23.737.045	10,61
Proyectos investigación sobre SARS ⁶ -CoV-2	23.737.045	10,61
SUBVENCIONES NOMINATIVAS	1.850.290	0,83
ASEREMAC ⁷ 2020	350.290	0,16
CNAG-CRG ⁸ 2020	1.500.000	0,67
Total concedido 2020	223.641.655	100,00
2021		
AES	240.913.808	99,16
Acción Estratégica en Salud 2019	240.850	0,10
Acción Estratégica en Salud 2020	135.218	0,06
Acción Estratégica en Salud 2021	192.877.936	79,39
Proyectos Investigación Medicina Personalizada de Precisión	29.484.815	12,14
Subprograma Estatal Infraestructuras AES 2017-2020	14.991.835	6,17
Prórroga contratos de convocatorias años 2015-2019	3.183.154	1,31
SUBVENCIONES NOMINATIVAS	2.050.290	0,84
ASEREMAC 2021	350.290	0,14
Ayuntamiento de Igualada 2021	200.000	0,08
CNAG-CRG 2021	1.500.000	0,62
Total concedido 2021	242.964.098	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la BDNS

Descontado la concesión directa de subvenciones previstas nominativamente en el estado de gastos de los respectivos presupuestos anuales, y la convocatoria para proyectos de investigación del COVID-19 en el año 2020, las subvenciones concedidas en ambas anualidades por el ISCIII responden prácticamente a la ejecución de la AES (un 88,56 % en 2020 y 99,16 % en 2021).

⁶ SARS: Síndrome respiratorio agudo grave (SARS, por sus siglas en inglés).

⁷ASEREMAC: Asociación Española para el registro y estudio de las malformaciones congénitas.

⁸ CNAG-CRG: Centro Nacional de Análisis Genómico.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Durante el desarrollo del trabajo se han identificado numerosos instrumentos de planificación, unos elaborados por el Instituto y otros a nivel estatal/ministerial. Estos documentos tienen duraciones diversas que oscilan entre uno y siete años. Resulta preciso analizar si todos ellos resultan necesarios, evitando duplicidades, si presentan coherencia entre sí y si determinan de forma clara la estrategia de planificación y disponen de herramientas adecuadas para permitir su evaluación.

II.1.1. Planificación estratégica a nivel estatal

La LCTI en su art. 42.7 establece que el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (PEICTI) elaborado por el Ministerio de Ciencia e Innovación tiene la consideración de Plan estratégico de subvenciones, a los efectos de lo establecido en el art. 8 y en la disposición adicional decimotercera de la LGS. Dicho Plan Estatal contiene elementos de planificación estratégica de la actividad subvencional del ISCIII.

Los PEICTI reflejan líneas estratégicas, objetivos específicos, programas y subprogramas, y desarrollan los objetivos generales de las políticas en materia de investigación, desarrollo experimental e innovación (I+D+I) para el conjunto del país, recogidos en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (EECTI). A efectos de análisis de esta fiscalización, deben destacarse el PEICTI 2017-2020 y el PEICTI 2021-2023.

La EECTI 2021-2027 describe el seguimiento y evaluación de la misma, para lo que establece un proceso de seguimiento anual y un proceso de evaluación desarrollado en dos fases: una evaluación intermedia a mitad del periodo de vigencia y una evaluación final. En cuanto al procedimiento para el seguimiento y evaluación de los PEICTI⁹, el del periodo 2017-2020 difiere del de 2021-2023. El análisis se ha centrado en este último, por estar más actualizado y por resultar más relevantes las conclusiones que pudieran obtenerse en esta fiscalización.

El Comité de Coordinación, Seguimiento y Evaluación del PEICTI, en colaboración con el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, define los indicadores, protocolos y metodologías de seguimiento y evaluación del PEICTI. Bajo estas premisas, se realiza un informe anual de seguimiento del Plan Anual de Actuación y un informe de evaluación del PEICTI seis meses antes de la finalización de su vigencia, cuyos resultados son utilizados en la elaboración del Plan Estatal del siguiente periodo, y que coincide con la evaluación intermedia de la EECTI.

Además de los indicadores de seguimiento que establece la EECTI (sobre objetivos específicos y sobre ejes estratégicos) para cuantificar la realización y los resultados del conjunto de los planes de I+D+I, en el PEICTI se establecen una serie de indicadores de seguimiento y evaluación que están relacionados con los objetivos específicos (OE). A efectos de este análisis, relacionados con la AES y por tanto con las subvenciones del ISCIII, como su organismo gestor, se identifican los

⁹ El procedimiento para el seguimiento y evaluación de los PEICTI se configura en el marco descrito para la EECTI. En el [Anexo 4](#) se describe el procedimiento de seguimiento y evaluación del PEICTI 2017-2020.

objetivos específicos OE4, OE5, OE6, OE8, OE9, y OE10¹⁰, cuya medición se realiza a través de un total de dieciocho indicadores. Asociados a estos objetivos se presentan los programas y subprogramas estatales, que no tienen indicadores directos, sino que su medición se realiza a través de los objetivos. El ISCIII implementa dos programas y cinco subprogramas¹¹ de los contenidos en el PEICTI.

Los Programas de Actuación Anuales (PAA) permiten realizar el seguimiento del PEICTI, indicando el calendario previsto de convocatorias de ayudas públicas, las unidades gestoras, los objetivos específicos y principales características de las ayudas. Asimismo, los PAA son el instrumento de planificación presupuestaria del PEICTI. El periodo fiscalizado abarca el PAA de 2020 (encuadrado en el PEICTI 2017-2020 y la EEICTI 2013-2020) y el PAA de 2021 (encuadrado en el PEICTI 2021-2023 y la EEICTI 2021-2027).

Asimismo, el ISCIII, como entidad ejecutante, debe integrar en sus documentos de planificación los elementos de evaluación que incluye el PEICTI. Analizados los indicadores del PEICTI para la evaluación de objetivos, se ha comprobado que estos difieren de los señalados en los documentos de planificación del ISCIII, que se describen en el siguiente apartado¹². Estos últimos pudieran ser complementarios, pero no contribuyen a aportar los datos necesarios para el cálculo de los indicadores del PEICTI. Además, el Instituto desconoce el resultado de la evaluación del PEICTI, ya que el Ministerio de Ciencia e Innovación ni le solicita datos para el cálculo de los indicadores establecidos en el PEICTI y la EECTI ni le informa sobre el resultado de sus indicadores.

II.1.2. Planificación estratégica de la entidad

En cuanto a los documentos de planificación anteriores al año 2021, el Instituto no disponía de Plan Estratégico, Plan de Actuación ni Planes Anuales, incumpliendo por tanto el art. 85 de la LRJSP. No obstante, cada Subdirección General elaboraba de forma anual sus planes de acuerdo con sus propios criterios.

El Plan estratégico del ISCIII (PEISCIII) para 2021-2025 atiende a la planificación plurianual prevista en el art. 85 de la LRJSP. Fue aprobado por el Consejo Rector¹³, y se encuentra publicado en la

¹⁰ OE4: Potenciar la generación de conocimiento científico-técnico de calidad a través de la financiación tanto de proyectos de investigación no orientados que avancen la frontera de conocimiento como proyectos orientados a los desafíos de nuestra sociedad.

OE5: Facilitar la transferencia de conocimiento mediante actuaciones que eliminen barreras existentes entre los diferentes actores en los ámbitos académico y empresarial.

OE6: Fortalecer las instituciones dedicadas a la I+D+I mediante ayudas estructurales que les permita llevar a cabo una ciencia excelente y alcanzar posiciones de liderazgo internacional.

OE8: Fomentar vocaciones, actitudes y aptitudes científicas e innovadoras, formando y potenciando el talento de personal de I+D+I internacionalmente competitivo.

OE9: Mejorar la retención y atracción de talento mediante la implementación de una carrera científica predecible y estable.

OE10: Facilitar la movilidad internacional e intersectorial como parte integral de la carrera profesional del personal de I+D+I.

¹¹ Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia: Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento y Subprograma Estatal de Fortalecimiento Institucional.
Programa Estatal para Desarrollar, Atraer y Retener Talento: Subprograma Estatal de Formación, Subprograma Estatal de Incorporación y Subprograma Estatal de Movilidad.

¹² El ISCIII es el organismo gestor de las actividades de la AES, que se ejecutará de forma preferente a través de una única convocatoria competitiva anual donde se englobarán aquellas actuaciones instrumentales de los distintos programas estatales, así como otras modalidades de participación contempladas en el PEICTI que puedan ser necesarias para la consecución de sus objetivos.

¹³ Aprobado por el Consejo Rector el 18 de diciembre de 2020 (Acta de la reunión 4-1-21).

página web de la entidad. No consta aún la requerida revisión trianual, que debiera haber ocurrido a final de 2023, para tener efecto en 2024. No obstante, el Instituto cuenta también con un Plan de Actuación trianual 2021-2023, y con fecha 12 de abril de 2024 se ha aprobado el Plan de Actuación para el periodo 2024-2026.

El PEISCI 2021-2025 describe cuatro ejes y cuatro líneas estratégicas transversales. Estos ejes y líneas estratégicas se materializan en un total de 23 objetivos estratégicos, desglosados en medidas, y éstas a su vez en un total de 103 acciones, alguna de las cuales se acompaña de un cronograma. Los objetivos estratégicos directamente relacionados con las subvenciones, sin perjuicio de que otros objetivos puedan tener relación con la actividad subvencional, son los siguientes: OE3. “Mejorar y modernizar la gestión de la AES” y OE14. “Incrementar la financiación de la investigación biomédica y sanitaria a través de la AES y de las alianzas con entidades privadas sin ánimo de lucro”. Se observa una coherencia razonable entre estos objetivos estratégicos del ISCIII y las líneas estratégicas, OE, programas y subprogramas de los PEICTI.

Del resultado del análisis se desprende que los objetivos, medidas y acciones no son en su mayor parte cuantificables y carecen de un punto de partida y una meta concreta a alcanzar. Si bien algunas de las acciones, por su naturaleza, pueden considerarse cumplimentadas cuando se complete la acción, en su mayor parte no posibilitan determinar hasta qué punto se ha conseguido alcanzar la medida, y en última instancia el objetivo.

Para facilitar el seguimiento el Instituto ha diseñado un cuadro de mando en el que cada medida y acción tienen asociado un indicador de éxito, además de identificar al responsable de la acción, fecha de evaluación, resultado de la evaluación, y comentarios. Los indicadores de éxito consisten principalmente en la preparación de un nuevo procedimiento o de un plan a incluir en el Plan Anual del año en curso o en el año siguiente. Estos indicadores de éxito no pueden considerarse indicadores en sentido estricto, puesto que no permiten medir el grado de cumplimiento. Por tanto, además de que los objetivos, medidas y acciones no resultan medibles, los indicadores de éxito descritos tampoco permiten determinar la consecución de los objetivos.

El Plan de Actuación 2021-2023 presenta un contenido similar al Plan Estratégico en relación con los objetivos, medidas, acciones e indicadores. Podría considerarse que uno de estos dos documentos resulta innecesario, suponiendo una duplicidad, sin ser tampoco requerido por la LRJSP. Como hechos posteriores, el Instituto ha aprobado un nuevo Plan de Actuación para el periodo 2024-2026. Con respecto al Plan Estratégico, el ISCIII no tiene previsto la elaboración de uno nuevo cuando el actual expire (31 diciembre 2025).

Adicionalmente, los Planes Anuales para 2021 y 2022 desarrollan los documentos anteriores, describiendo los siguientes aspectos: objetivos, medidas, acción, código, indicador de éxito, responsable, evaluación, comentarios y fecha evaluación. Ambos Planes están aprobados por el Consejo Rector, aunque la aprobación del Plan Anual 2021 no consta en Acta. El Instituto evalúa la consecución de los Planes Anuales y lo refleja en un Cuadro de Mandos, en el que presenta un “superindicador” para cada objetivo estratégico. De acuerdo con estos superindicadores se considera que el objetivo estratégico se ha cumplido cuando el 85 % o más de las acciones asociadas al mismo han sido implementadas.

Sin embargo, sin perjuicio de que de esta forma de medición ofrece un dato cuantitativo, tampoco resulta posible a través de estos superindicadores determinar el grado de cumplimiento de los objetivos por las siguientes razones¹⁴:

- Los objetivos estratégicos no están definidos de forma suficientemente precisa para poder determinar su nivel de realización en el plazo de cumplimiento previsto, además de carecer de punto de partida y meta a alcanzar.
- Los indicadores a nivel individual, si bien permiten conocer si las acciones previstas se han implementado, no cumplen con las características requeridas para los indicadores (adecuada relación con el objetivo, relación con las actividades del ejercicio, claridad, medible, fiable, oportuno y comparable).
- Tampoco el conjunto de los indicadores cumple con las características que debiera tener un sistema integrado de indicadores (completo, configurado con indicadores independientes, y adecuada estructuración).

II.1.3. Evaluación del cumplimiento de los objetivos de la Acción Estratégica en Salud

La AES, gestionada por el ISCIII, es la principal herramienta para financiar la investigación biomédica y sanitaria en España. A través de fondos públicos y en convocatorias de concurrencia competitiva, concede ayudas económicas para la realización de contratos y de proyectos de investigación que impulsen la I+D+I en salud en España y la carrera profesional de su comunidad investigadora. La AES se publica cada año.

En el PEICTI 2017-2020¹⁵, el cumplimiento de los objetivos y resultados se mide a través de los indicadores establecidos para cada uno de los programas que conforman este PEICTI. Sin embargo, esta información se presenta de forma agregada para los programas, sin individualizar el grado de consecución de la AES, por lo que no es posible determinar el grado de cumplimiento de ésta. Además, hasta el año 2021 el ISCIII carecía de documentos de planificación y medición, por lo que tampoco evaluó los objetivos, medidas y acciones establecidos por el Instituto en relación a la AES.

Tampoco el PEICTI 2021-2023 ni la EICTI posibilitan la medición de la finalidad de la AES directamente, más allá de la medición que se obtiene a través de los indicadores de los objetivos específicos que están relacionados con la AES.

Con respecto a los PAA, tanto el PAA 2020 como el PAA 2021 recogen el total de actuaciones de las AES correspondientes, así como las ayudas para la financiación de proyectos de investigación

¹⁴ Aunque el ISCII, en sus alegaciones, afirma contar con indicadores cuantitativos y hacer uso de ellos, se considera que dichos indicadores no son adecuados para evaluar los objetivos planteados. Tanto los objetivos como las medidas y acciones no son medibles en su diseño actual, ya que carecen de un punto de partida claro y de una meta concreta a alcanzar, tal como se menciona en este apartado.

¹⁵ El PEICTI 2017-2020, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, contempla cuatro Programas Estatales, desplegados en Subprogramas, y tres Acciones Estratégicas dos de las cuales se integran en el cuarto de los programas identificados: el Programa Estatal de I+D+I Orientada a los Retos de la Sociedad. El primero de los retos que se señalan es el Reto en Salud, Cambio Demográfico y Bienestar, dentro del cual, como acción programática de carácter específico se incluye la AES 2017-2020, que propone un conjunto de actuaciones instrumentales sinérgicas y complementarias que se encuadran en los Subprogramas Estatales de Formación, Incorporación y Movilidad, del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad y en los Subprogramas de Fortalecimiento Institucional y de Generación de Conocimiento del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento del Sistema Español de I+D+I. Cada uno de los subprogramas se articula a través de una o varias actuaciones.

sobre el SARS-COV-2 y la enfermedad COVID-19. Ambos PAAs describen, para cada actuación de las AES, el objeto, los destinatarios, la duración y si está o no cofinanciada por alguna ayuda europea. Sin embargo, los objetivos descritos son muy generales y no especifican concretamente los resultados que se pretenden obtener de una forma medible. Tampoco se establecen indicadores para hacer el seguimiento y medición de los resultados ni se define el importe específico de cada actuación, sino que se consigna una cuantía general para toda la AES.

En cuanto a los documentos de planificación del ISCIII, estos no permiten medir la consecución de los objetivos y la evaluación de la AES de forma directa, sin perjuicio de que algunos de sus objetivos, medidas, acciones e indicadores están relacionados con la AES¹⁶.

Por tanto, los instrumentos disponibles tanto en los documentos estatales (EECTI, PEICTI y PAA) como en los propios del ISCIII no permiten realizar un seguimiento y evaluación específico de la AES, ni de la finalidad de las convocatorias anuales de concesión de subvenciones. Todo ello, sin perjuicio del valor y utilidad que pudieran tener los datos de evaluación obtenidos con los indicadores disponibles.

II.2. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

En este subapartado se ha procedido al análisis del sistema de control interno implementado y mantenido por el ISCIII, en la medida en que pueda afectar a la gestión de subvenciones, incluyendo la organización, procedimientos, gestión de riesgos, y mecanismos para prevención del fraude, entre otros.

II.2.1. Organización

El director del Instituto es responsable del diseño y revisión de la estructura organizativa de la entidad, de la definición de las líneas de responsabilidad y autoridad, y de la distribución de funciones en las unidades dependientes de la Dirección. A su vez, los titulares de las subdirecciones generales definen y distribuyen las funciones en el ámbito de sus competencias.

El control interno, su implantación, mantenimiento y supervisión lo llevan a cabo las personas titulares de las subdirecciones generales, y dentro de éstas los responsables de las distintas unidades. Sin embargo, dentro de la estructura del organismo no se ha establecido un departamento independiente responsable del control interno de la entidad que centralice y coordine su gestión a nivel entidad, con la información aportada por las subdirecciones. Tampoco dispone de un departamento que tenga entre sus funciones la supervisión del sistema de control interno en apoyo a la alta dirección, como pudiera ser un comité de auditoría. No consta tampoco que el órgano de gobierno (Consejo Rector) lleve a cabo ninguna actividad de supervisión del sistema de control interno, más allá de la aprobación de los documentos de planificación.

No obstante, la Secretaría General mantiene una visión global de los riesgos y controles internos del Instituto, con el apoyo de la matriz de riesgos elaborada y actualizada anualmente por la SGRCIC. Además, dispone de un Comité de Gestión de Riesgos formado por un representante de cada una de las Subdirecciones y Unidades implicadas en la gestión de subvenciones financiadas con fondos europeos, y se lleva un cuadro de seguimiento con las recomendaciones, salvedades

¹⁶ El objetivo estratégico 3 del Plan Anual 2021 estaba relacionado con mejorar y modernizar la gestión de la AES a través de, entre otras acciones, poner en marcha un sistema de evaluación de resultados de las ayudas AES, vinculado a su aplicabilidad para resolver los problemas de salud de nuestra sociedad. Estaba previsto en 2021 realizar un proyecto piloto de un sistema para la evaluación de las ayudas de la AES, recogiendo indicadores de aplicabilidad y sus fuentes de documentación. A mayo de 2024, dicho sistema de evaluación no ha sido elaborado.

y/o situaciones a corregir puestas de manifiesto en los informes de la Intervención General de la Administración del Estado u otros órganos de control/auditoría, así como las medidas tomadas por el organismo para resolver los hallazgos.

De acuerdo con lo manifestado por la entidad, no existe un procedimiento escrito que permita que un departamento pueda comunicar a la alta dirección las debilidades significativas de control interno que haya identificado, ni tampoco de la evaluación del sistema de control interno realizada. No consta tampoco que se haya emitido ningún Informe de Recomendaciones de Control Interno e Informe Adicional por la Intervención Delegada.

II.2.2. Recursos humanos

De acuerdo con lo manifestado por la entidad, la plantilla del ISCIII no está dimensionada adecuadamente para dar cobertura a sus actividades y necesidades. Además, se producen pérdidas de perfiles clave para ciertas funciones y, en consecuencia, del conocimiento adquirido. El Instituto ha identificado esta carencia de personal como un riesgo alto que no puede ser prevenido o mitigado por el Instituto a través de sus controles internos, puesto que está sujeto a los rígidos procedimientos de la oferta de empleo público.

El riesgo de escasez de personal se materializa, según el organismo, en dificultad para llevar a cabo las funciones y responsabilidades asignadas ante el incremento de actividades, e inexistencia de procesos de identificación de personal clave y mecanismos para la transmisión del conocimiento, en especial tras la marcha de este.

En los siguientes cuadros se muestra la evolución del personal del Instituto a nivel global, así como de las subdirecciones y áreas dedicadas a la gestión de subvenciones. De estos datos puede desprenderse que el porcentaje de personal dedicado a la gestión de subvenciones representa el 6 %, 7 % y 6 % del total del personal del Instituto, respectivamente.

Cuadro 3. Evolución de los Recursos Humanos del ISCIII. Años 2020-2022

	2020	2021	2022
Funcionarios	516	517	553
Laborales fijos	172	163	162
Laborales temporales / proyectos investigación	206	200	171
Total Efectivos	894	880	886

Fuente: Memorias cuentas anuales del ISCIII

Cuadro 4. Evolución de los Recursos Humanos del ISCIII dedicados a la gestión de subvenciones. Años 2020-2022

	2020	2021	2022
Gestión económica	16	18	12
REDES	15	17	16
FIS	22	28	25
Total Efectivos	53	63	53

Fuente: Información proporcionada por el ISCIII

En lo relativo a la formación, el organismo cuenta con un plan de formación interna y promueve la asistencia a los cursos que organiza el Instituto Nacional de Administración Pública. Además, como hechos posteriores, en 2023 el ISCIII ha organizado dos formaciones específicas sobre medidas antifraude, a las que ha asistido personal de la Secretaría General.

II.2.3. Código de Conducta y canal de denuncias

No existe un Código de Conducta y buenas prácticas propio del Instituto, a excepción del código de buenas prácticas científicas. No obstante, el Plan de medidas antifraude del ISCIII asociado al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), refleja un extracto de los artículos de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido) referentes al código de conducta, principios éticos y principios de conducta. Además, el 1 de diciembre de 2022 se aprobó un “Protocolo de aceptación de regalos, atenciones y hospitalidades”, de aplicación a todo el personal del ISCIII, con independencia de su vinculación funcional, estatutaria o laboral con el Organismo.

Sin embargo, el ISCIII no dispone de un órgano específico encargado de analizar los incumplimientos de los principios éticos y proponer acciones correctoras o sanciones. La ausencia de dicho órgano dificulta en la práctica que se supervise de forma efectiva el cumplimiento de los principios éticos y de conducta y que se establezcan medidas correctoras cuando sea preciso.

Por otro lado, el organismo no ha implementado aun un canal de denuncias independiente, ni ha utilizado hasta la fecha el canal de denuncias de los Ministerios de los que depende¹⁷.

II.2.4. Gestión de riesgos

Se ha analizado la existencia de mecanismos adecuados para identificar los riesgos que afectan a la entidad, derivados tanto de factores internos como externos que puedan incidir en la concesión y gestión de subvenciones.

El Plan de Actuación y los Planes Anuales incluyen un análisis de riesgos y recogen las razones de incumplimiento y medidas correctoras. Sin embargo, estos documentos no incluyen una identificación y gestión de riesgos, sin perjuicio de que sí contienen un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. Como debilidades y amenazas se identifican aspectos que pueden ser considerados riesgos, aunque no están documentados como tales, ni se acompañan de los mecanismos de control interno diseñados para su mitigación o prevención.

Como hechos posteriores se señala que el Instituto elaboró en enero de 2022 un “Plan de Medidas Antifraude”¹⁸ en relación con el MRR, que principalmente incluye disposiciones para la prevención, detección, corrección y persecución del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Dicho documento establece una serie de medidas antifraude que permiten supervisar las actuaciones realizadas por el Instituto e identificar los potenciales riesgos, implantando una serie de

¹⁷ Como hechos posteriores, en el trámite de alegaciones, el ISCIII manifiesta que, en abril de 2024, se ha adherido al sistema de la Secretaría General de la Administración Digital del Canal del Denunciante, por el que se ha incluido en su página web un canal de denuncias específico, que ya se encuentra disponible, cumpliendo la normativa vigente.

¹⁸ El Plan de Medidas Antifraude se elaboró en virtud de lo dispuesto en el art. 22.1 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el MRR, que obliga a los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, a adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

procedimientos y herramientas a emplear para su detección y corrección, y estableciendo los canales de comunicación existentes para notificar posibles sospechas de fraude.

En el Plan de medidas antifraude, el Instituto ha identificado cuatro riesgos relacionados con las subvenciones, para cada uno de los cuales se relacionan varias “banderas rojas”. La identificación y descripción de estos riesgos es oportuna y adecuada a la gestión de subvenciones. También las banderas rojas están correctamente definidas, estableciéndose para cada una de ellas varios controles a implantar de forma preventiva (ex ante), y varias acciones a realizar en caso de materialización (ex post).

En aplicación de este Plan, el ISCIII ha elaborado una autoevaluación de riesgos específicos de fraude, en la que se identifican también los mecanismos de control interno para su prevención o mitigación, aunque éstos se limitan a riesgos relacionados con el fraude y con los fondos MRR.

En cuanto al resultado de la gestión realizada en relación con los controles sobre subvenciones que se recogen en el Plan de medidas antifraude del ISCIII, y en qué medida se ha implementado en el ámbito de las subvenciones, la autoevaluación de riesgo de fraude se lleva a cabo con una frecuencia bienal, siendo la última la realizada en 2022. En ella se detallan los casos sospechosos de fraude identificados, la certificación de que los controles sobre las banderas rojas han funcionado o, en su caso, la relación de nuevos controles implantados o la modificación de los que no resultaron eficaces.

Como hechos posteriores, el ISCIII ha desarrollado un “Procedimiento de gestión de riesgos y riesgos de fraude”, aprobado en febrero de 2023. En base al citado procedimiento, el ISCIII ha preparado una matriz de riesgos a nivel entidad que actualiza anualmente. Contiene una descripción de cada riesgo, el órgano responsable, las causas principales y los mecanismos de control interno implementados para prevenirlos o mitigarlos. A cada riesgo se le asigna un valor residual de probabilidad e impacto, numerado de 0 a 4, una vez aplicados los controles.

La matriz de riesgos está bien elaborada e incluye riesgos que afectan a la gestión de subvenciones, tanto aquellos que son generales e impactan en todas las actividades del organismo (por ejemplo, el inadecuado dimensionamiento de la plantilla y la pérdida de personal clave, el incumplimiento de los principios de conducta o de los procedimientos, etc.) como aquellos específicos del área de subvenciones (por ejemplo, la dependencia de la disponibilidad de colaboradores externos en la evaluación de la AES, la falta de funcionalidad en sistemas y aplicaciones soporte de subvenciones, etc.).

Sin embargo, se observa que el valor residual asignado para cada riesgo está calculado tras la aplicación de los controles internos, y por tanto no identifica el valor de probabilidad e impacto previo a la aplicación del control interno. Como consecuencia, no permite valorar si los controles internos han sido eficaces y en qué medida han contribuido a la mitigación o prevención del riesgo.

II.2.5. Procedimientos

El ISCIII dispone de numerosos procedimientos escritos, manuales e instrucciones que describen y desarrollan de forma detallada todas las fases de la gestión de subvenciones. Los procedimientos de gestión e instrucciones escritos se proponen por los titulares de las Subdirecciones Generales y se aprueban por la Dirección, difundiéndose a través de la lista de correo del organismo entre todos sus empleados y son publicados en la intranet.

No se ha detectado ningún caso en el que estos procedimientos contravengan una norma de rango superior aplicable a subvenciones, incluidas las convocatorias anuales.

Los procedimientos se encuentran en su mayor parte actualizados, excepto en aspectos concretos como el procedimiento de gestión de las devoluciones voluntarias de fondos concedidos no utilizados y/o no aceptados, que durante los años fiscalizados no reflejaba la gestión practicada, y que se analiza en los correspondientes epígrafes.

II.2.6. Aplicativos Informáticos

Como soporte de la actividad subvencional, el Instituto dispone de varios sistemas de gestión utilizados en función de la fase del proceso en el que se encuentren los expedientes presentados a las respectivas convocatorias (SAyS, EVAyS y AESEG).

La documentación de solicitudes y realización del procedimiento de admisión se gestiona en el aplicativo SAyS, que incluye desde 2009 tanto datos de la solicitud como de las concesiones.

Los informes de evaluación de solicitudes y alegaciones presentadas se contienen en la aplicación de Evaluación de solicitudes EVAyS, en uso desde 2010.

La aplicación informática AESEG, operativa desde enero de 2021 (sustituye a la denominada SEGECO¹⁹) y con registros migrados desde 2005, proporciona la herramienta para la gestión económica, el seguimiento y justificación de las ayudas que concede. Está concebida como herramienta a través de la cual los beneficiarios presentan las justificaciones de las ayudas recibidas, tanto científicas técnicas, como económicas, así como la documentación justificativa. En ella se realiza la revisión de dichas justificaciones económicas por los gestores del ISCIII, calificando los gastos presentados, como aceptados, rechazados y solicitando en su caso, la subsanación de los mismos.

Si bien se reconoce la utilidad de dichas aplicaciones, el ISCIII identifica en su matriz de riesgos, como un riesgo medio la falta de funcionalidad en sistemas y aplicaciones soporte²⁰. En el transcurso de esta fiscalización, y como resultado de las pruebas substantivas, se han detectado deficiencias de control interno derivadas del diseño o de la utilización de las aplicaciones. Varios de estos errores están relacionados principalmente con los siguientes aspectos: discrepancias sobre las fechas de alegaciones del procedimiento de concesiones en SAyS y EVAyS, discrepancias en fechas de fin de ejecución del proyecto, fecha límite de justificación y fecha real de justificación en la aplicación AESEG, así como ausencia de información fiable sobre el estado real de los proyectos (abierto, en proceso de cierre, cerrado...) en AESEG. En otros casos los errores tienen su origen en el volcado de datos tras la migración a estas aplicaciones.

Como hechos posteriores, el organismo ha incluido en su Plan Anual de 2024 como medida “modernizar las plataformas informáticas de evaluación y seguimiento de proyectos de investigación”. Como acción para implementar dicha medida, ha planificado “poner en marcha nuevas aplicaciones informáticas de evaluación y seguimiento” con fecha límite de diciembre de 2024. Si bien esta operación puede ser necesaria para solventar algunas de las deficiencias

¹⁹SEGECO: Aplicación de Seguimiento de Ayudas del ISCIII.

²⁰ En concreto, el ISCIII describe este riesgo como “Ineficiencias y/u errores en el ejercicio de sus responsabilidades como consecuencia del uso de sistemas informáticos que no permiten el volcado automático de información entre los mismos con los efectos potenciales sobre la fiabilidad y/o integridad de la información, así como la pérdida de eficiencia en actividades como la gestión y seguimiento de expedientes de ayuda o la relación/comunicación con terceras partes como beneficiarios o la Autoridad de Gestión”.

encontradas, seguirá existiendo el riesgo de que los datos y documentos de proyectos iniciados en las aplicaciones anteriores no sean volcados correctamente en la nueva, comprometiendo la integridad y exactitud de la información.

II.3. SUBVENCIONES ACCIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD: PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO EN SALUD

II.3.1. Introducción

Como ya se ha expuesto, la AES engloba actuaciones orientadas a proteger la salud de la ciudadanía a través de la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y la implementación en el SNS.

La AES 2017-2020 se incluye como acción programática de carácter específico dentro del Plan Estatal 2017-2020, en el Programa I+D+I orientada a los retos de la sociedad, en concreto, en el Reto en Salud, Cambio Demográfico y Bienestar.

De acuerdo con ello, el art. 2 de la Orden CNU/354/2019, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la AES 2017-2020, engloba la tipología de actuaciones a ejecutar por el Organismo en función de sus disponibilidades presupuestarias, enmarcándolas en los Programas Estatales de Promoción del Talento y su Empleabilidad y en el de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+I, que se encuentran detalladas en el [Anexo 5](#).

Aunque posteriormente se aprobó la AES 2021-2023, y el régimen jurídico de las actuaciones de este periodo se estableció en la Orden CIN/1412/2021, de 10 de diciembre, por la que se aprobaron las bases reguladoras (BBRR) para la concesión de ayudas en el marco de la AES del PEICTI para el período 2021-2023, la primera convocatoria de subvenciones corresponde al año 2022, aprobada mediante resolución de la dirección del ISCIII el 7 de febrero de 2022, resultando fuera del alcance temporal de la fiscalización²¹.

Las actuaciones de la AES se instrumentan a través de subvenciones con cargo a aplicaciones presupuestarias del Instituto, debiendo tenerse en cuenta que los proyectos a subvencionar pueden tener carácter plurianual por lo que en las resoluciones de convocatoria se incluye un importe total estimativo a conceder, distribuido entre todas las anualidades a financiar.

En el ámbito de las subvenciones de la AES gestionadas por el ISCIII, se ha seleccionado para su análisis y revisión la línea "Proyectos de Desarrollo Tecnológico en Salud" (DTS). Esta selección se ha basado en la vinculación de las iniciativas subvencionadas con proyectos de investigación en el ámbito de la salud. Estas subvenciones constituyen una modalidad dentro de las ayudas para proyectos de investigación en salud y se integran dentro del programa estatal de generación de conocimiento y fortalecimiento del sistema español de I+D+I de la AES.

La finalidad de la línea DTS es financiar proyectos de carácter aplicado cuyo objetivo sea promover la innovación en los centros asistenciales del SNS y la transferencia de soluciones innovadoras, así como la generación de beneficios para la comunidad, permitiendo al mismo tiempo establecer alianzas entre entidades de investigación y empresas del sector farmacéutico, biotecnológico y de tecnologías médicas y sanitarias.

²¹ Las actuaciones objeto de convocatoria para 2021 continuaron incluyéndose en las previstas para la AES 2017-2020.

II.3.2. Análisis de las convocatorias

Las convocatorias de subvenciones AES de los ejercicios objeto de fiscalización corresponden a los años 2020 y 2021. Las Resoluciones fueron aprobadas por el Director del ISCIII y publicadas el 19 de diciembre de 2019 y 23 de diciembre de 2020, respectivamente. Ambas son sustancialmente equivalentes²².

Incluyen una serie de disposiciones generales aplicables a todos los tipos de subvenciones AES y, a continuación, las disposiciones específicas para cada uno de los diferentes Programas y Subprogramas Estatales que conforman AES. Las disposiciones generales establecen la mayor parte de los aspectos comunes a todos los tipos²³ y las disposiciones específicas regulan, entre otras, las particularidades del objeto, finalidad, requisitos de los participantes y documentación requerida para cada tipo concreto de subvención.

De forma concreta, para los proyectos DTS se aplica el Capítulo I, de “disposiciones generales” (arts. 1 al 18), y el Capítulo III, sección 2ª, subsección 1ª de “disposiciones específicas del Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento. Proyectos de investigación en Salud” (arts. 81 al 86). Además, aplica el régimen de recursos previstos en la Disposición adicional única, y la entrada en vigor determinada en esa Disposición.

El diseño de las convocatorias se considera adecuado y no contraviene ninguna normativa jerárquicamente superior. Sin embargo, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de mejora o de falta de coherencia con otra normativa aplicable:

- a) Las convocatorias no reflejan para todos los tipos de ayudas las disposiciones para la prevención y control de sobrefinanciación de los proyectos, que el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS) y la Orden CNU/354/2019, de 22 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras de AES, sí requieren. En concreto, no se exige para todos los tipos de subvenciones que la solicitud se acompañe de una declaración responsable de no ser perceptor de otras subvenciones financiadas con fondos públicos, ni que se comunique si tras la concesión de los fondos se han recibido otras ayudas.

Para la modalidad DTS no se requiere dicha declaración a pesar de que el art. 17 de las BBRR y el art.33 del RLGS enfatizan la importancia de dichas comunicaciones, con el objeto de mitigar y/o evitar la sobrefinanciación. No obstante, como hechos posteriores, en 2024 el ISCIII ha introducido en las “preguntas frecuentes” este requisito para la convocatoria de 2023, aunque no se refleja en el texto de la misma.

- b) También se ha observado que la convocatoria presenta una incoherencia sobre los requisitos exigidos para la presentación de la memoria científico-técnica y la descripción de su posterior subsanación según el procedimiento establecido. El art. 85.1.b) dispone que acompaña a la

²² Resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2020 mediante tramitación anticipada de concesión de subvenciones de la Acción Estratégica en Salud 2017-2020 y Resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2021 mediante tramitación anticipada de concesión de subvenciones de la AES 2017-2020. El contenido es equivalente, sin perjuicio de que fueron sometidas a sucesivas modificaciones para hacer frente a la crisis por la pandemia de COVID-19, afectando especialmente a la convocatoria de 2021.

²³ Las disposiciones generales recogen: el objeto; la finalidad; las entidades y personas beneficiarias; las prioridades temáticas y líneas de actuación prioritarias; los principios que han de respetar los proyectos de investigación; los derechos y deberes del personal investigador; la forma y plazos de presentación de solicitudes y documentación; la instrucción del procedimiento; la evaluación y selección de las solicitudes; el trámite de audiencia y propuesta de resolución; la resolución, notificación y recursos; las modificaciones de la resolución de concesión; la financiación; el pago de las ayudas; el seguimiento y justificación de las ayudas; los cambios de centro; la publicidad, y el control.

solicitud la “*memoria del proyecto de investigación en castellano o en inglés empleando exclusivamente el modelo normalizado correspondiente a la AES 2020. Aquellos proyectos que soliciten una cuantía superior a 100.000 euros, incluidos costes indirectos, serán redactados en inglés en el modelo normalizado correspondiente*”.

En esta fase de solicitud no se requiere una declaración responsable sobre la traducción fiel del contenido de la memoria, firmada por el Investigador Principal (IP). Sin embargo, en el caso de que no se aporte en la lengua requerida, el punto 17 de las “Preguntas frecuentes AES” para los años 2020 y 2021 establece que se podrá subsanar “mediante la aportación de una traducción a la lengua requerida y una declaración responsable firmada por el/la IP interlocutor/a, siempre y cuando fuera incluida en el periodo de solicitud”.

- c) Para la modalidad DTS, se ha observado que la convocatoria (tanto para el año 2020 como 2021) establece en su art. 86.1 unos aspectos a valorar para los criterios de evaluación que difieren de los contenidos en el art. 12 de las BBRR como puede verse en el [Anexo 6](#). Además, el total de puntuación máxima en la convocatoria se distribuye exclusivamente entre la valoración de equipo de investigación (35 puntos) y la valoración del proyecto (65 puntos), sin detallar la puntuación desglosada por subcriterios. Dicho desglose facilitaría la valoración²⁴. Como hechos posteriores, se ha comprobado que la última convocatoria publicada para 2024, sí recoge los criterios desglosados y puntuados por subcriterios según se refleja en el mencionado [Anexo 6](#).

II.3.3. Fase de presentación y tramitación de solicitudes

Las convocatorias detallan en las disposiciones generales la instrucción del procedimiento de solicitud, cuyo órgano competente es la SGEFI. Las disposiciones específicas para cada uno de los diferentes Programas y Subprogramas Estatales también establecen requerimientos particulares a cumplimentar en el procedimiento de solicitud para cada modalidad.

La presentación de la solicitud se realiza exclusivamente a través de la aplicación informática de solicitudes SAyS, conforme al procedimiento descrito en el manual de procesos, generalmente con certificado electrónico a través de la sede electrónica del ISCIII, que conecta con su registro electrónico. El formulario de solicitud se acompaña de los documentos específicos que se establezcan para cada una de ellas. La falta de presentación en plazo de estos documentos o su presentación sin emplear el modelo normalizado conllevará la exclusión de la solicitud durante el trámite de admisión.

II.3.3.1. VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PREVIOS A LA CONCESIÓN

Durante el análisis de las solicitudes el ISCIII comprueba los requisitos de los participantes en los equipos de investigación, según lo dispuesto en el art. 83 de la convocatoria de la AES; dicha comprobación continuará durante el proceso de evaluación. También se inicia en esta fase la verificación del cumplimiento del régimen de incompatibilidades indicado en el art. 84.2²⁵, que continúa durante el proceso de evaluación y durante la ejecución de los proyectos.

Así, durante el proceso de evaluación se verifica que el IP disponga de alguna de las vinculaciones establecidas en el art. 3.4 de la Convocatoria, hasta la publicación de la resolución definitiva de

²⁴ Se ha observado que, en la fase de evaluación, el ISCIII sí utiliza un desglose en subcriterios con sus correspondientes puntuaciones, aunque algunos de estos difieren de los descritos en la convocatoria y no se recogen en la misma.

²⁵ El art. 84.2 determina que en la modalidad de Proyectos de DTS ni el IP ni los colaboradores podrán figurar en los equipos de proyectos financiados de la modalidad de Proyectos de DTS de la convocatoria del año anterior de la AES.

concesión. Para ello, el ISCIII utiliza una base de datos interna en la que pueden cruzar la solicitud y los curriculum de los investigadores para realizar las comprobaciones.

Dicha vinculación laboral debe mantenerse durante todo el proceso de concesión, y si ésta se pierde, el beneficiario debe comunicarla. Desde el momento en el que se comunica esta desvinculación, se suspendería el proceso de concesión. Cuando la desvinculación se produce una vez concedida la subvención, el beneficiario tiene que comunicar a través del aplicativo AESEG el cambio de IP, que puede ser autorizado por la SGEFI. Sin embargo, en el caso de que se produzca una desvinculación y el beneficiario no lo comunique, el ISCIII no dispondrá de esa información. El ISCIII no hace ninguna comprobación complementaria durante la vida de los proyectos sobre la pérdida de vinculación de los investigadores principales con el centro beneficiario.

Por otro lado, el art. 24 describe el régimen de incompatibilidades para todas las subvenciones objeto de la convocatoria, determinando que serán compatibles con la percepción de otras ayudas o ingresos, provenientes de entidades públicas o privadas, destinadas a la misma finalidad, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable. Esta compatibilidad estará condicionada a que el importe de las ayudas concedidas en ningún caso pueda ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras, supere el coste de la actividad subvencionada o, en caso de que se establezca algún límite en una ayuda, éste sea superado.

El ISCIII no lleva a cabo ninguna comprobación sobre si los beneficiarios reciben subvenciones de otras entidades, justificado por la ausencia de información fiable sobre la recepción de subvenciones, puesto que la BDNS, mantenida por la Intervención General de la Administración del Estado, no permite comprobar si el beneficiario modifica el nombre del proyecto, pudiendo, de esta forma, eludir el control relativo a la sobrefinanciación. Tampoco es posible a través de dicho registro verificar que las facturas justificativas de los gastos presentadas al ISCIII no hayan sido presentadas para otros proyectos.

Esta ausencia de control supone un riesgo significativo de sobrefinanciación y, en su caso, riesgo de posible fraude en la recepción de subvenciones. Así lo considera también el ISCIII, como se refleja en su *Plan de medidas antifraude* de 2022, en el que se *define el riesgo 6 "incumplimiento del principio de adicionalidad"*, y se establecen los controles y medidas para su prevención y mitigación. Sin embargo, el ISCIII no ha desarrollado una descripción completa del proceso y de las medidas ex ante y ex post encaminadas a detectar, prevenir y mitigar el riesgo de sobrefinanciación²⁶.

II.3.3.2. ESTADO DE LAS SOLICITUDES

Se indica a continuación la relación de solicitudes con el detalle de admitidas, no admitidas y desistidas en la resolución provisional y definitiva para los años 2020 y 2021:

²⁶ Como hechos posteriores, en la convocatoria correspondiente a 2024 de la Acción Estratégica en Salud, de 20 diciembre de 2023, se solicita, mediante modelo normalizado, una declaración firmada por el representante legal de la institución sobre la existencia de otras ayudas para la misma actividad.

Cuadro 5. Número de solicitudes por estado en las relaciones provisionales y definitivas de solicitantes admitidos, no admitidos y desistidos”. Años 2020 y 2021

	Año 2020				Año 2021			
	Resolución Provisional		Resolución Definitiva		Resolución Provisional		Resolución Definitiva	
Admitida	50	39 %	112	87 %	56	41 %	129	94 %
No admitida	79	61 %	10	8 %	81	59 %	5	4 %
Desistida	0	0	7	5 %	0	0	3	2 %
Total	129	100 %	129	100 %	137	100 %	137	100 %

Fuente: Elaboración propia

Resulta significativa la diferencia entre las solicitudes admitidas en la resolución provisional y en la definitiva, que se incrementan de forma sustancial. Este incremento²⁷ es consecuencia de las subsanaciones que son requeridas a un alto porcentaje de solicitantes (48 % en 2020 y 55 % en 2021)²⁸. Ello podría ser indicativo de que la descripción del proceso de presentación de solicitudes no es lo suficientemente detallada o bien, de que los documentos requeridos son de difícil acceso para los solicitantes.

Con el objeto de verificar la correcta aplicación de la normativa establecida y de los procedimientos previstos, se han revisado trece expedientes de solicitud en 2020 y veinticuatro en 2021. No se han encontrado deficiencias ni incumplimientos en ninguno de ellos.

II.3.4. Fase de evaluación de las solicitudes

El proceso de evaluación se lleva a cabo transcurrido el plazo de presentación y subsanación de solicitudes. El art. 9 establece que “las solicitudes admitidas según el procedimiento establecido en el art. 8, serán informadas, a requerimiento del órgano instructor, por expertos nacionales y/o internacionales a través de la Agencia Estatal de Investigación y/o las Comisiones Técnicas de Evaluación del ISCIII”. Asimismo, el ISCIII dispone de una guía para el proceso de evaluación de la AES, la cual fue aprobada en enero de 2020.

Una vez constituido el Comité Técnico Evaluador (CTE) como el órgano encargado del proceso de evaluación, se procede a la elaboración de cuatro informes de evaluación:

- Dos informes de evaluación científica-técnica-estratégica y de oportunidad, preparados por dos evaluadores expertos diferentes.
- El informe de evaluación de síntesis científica-estratégica, elaborado por un evaluador miembro del CTE con amplia experiencia.

²⁷ 62 solicitudes pasan de no admitidas a admitidas en 2020, y 73 en 2021.

²⁸ Las principales causas de subsanación en ambas convocatorias son: “No se acredita vinculación de colaborador”, “El número de solicitudes del centro sobrepasa el límite indicado en la convocatoria” y la “Falta CV normalizado de investigador colaborador”.

- El informe final de evaluación, idéntico al anterior, salvo alguna nota aislada, en el que se refleja la propuesta final del CTE y está firmado por el presidente del CTE.

Teniendo en cuenta los informes emitidos, la valoración de las solicitudes se realiza por un órgano colegiado constituido en Comisión de Selección que, aplicando los criterios establecidos y considerando las disponibilidades presupuestarias existentes, emitirá propuesta en la que se concrete el resultado de la evaluación efectuada.

Como resultado de las actuaciones del proceso de evaluación de los proyectos admitidos, se determina qué proyectos han sido seleccionados como financiables y cuáles como no financiables, en función de la puntuación obtenida para cada uno de ellos y tras determinarse una puntuación mínima para la obtención de la subvención. Las actas de la Comisión de Selección incluyen anexos con la puntuación desglosada para cada proyecto y el resumen de informe del CTE.

Es preciso mencionar que el procedimiento de admisión se realiza de forma simultánea a la revisión de las solicitudes presentadas. Esto conllevó que, en 2020, se evaluaran siete proyectos que finalmente fueron desistidos y nueve no admitidos, y en 2021, se evaluaron tres proyectos desistidos y cuatro finalmente no admitidos. La entidad realiza ambos procedimientos simultáneamente argumentando que no sería posible completar la evaluación de los proyectos si se llevara a cabo de manera sucesiva a la fase de admisión de solicitudes.

Se muestra a continuación el resultado de la evaluación de las solicitudes admitidas:

Cuadro 6. Resoluciones provisionales y definitivas. Años 2020-2021

	Año 2020				Año 2021			
	Resolución Provisional		Resolución Definitiva		Resolución Provisional		Resolución Definitiva	
Financiable	21	19 %	25	27 %	33	26 %	35	27 %
No Financiable	91	81 %	87	73 %	96	74 %	94	73 %
TOTAL	112	100 %	112	100 %	129	100 %	129	100 %

Fuente: Elaboración propia

La puntuación mínima financiable establecida en las propuestas de resolución provisional de cada convocatoria es de 86 puntos para 2020 y 85 puntos para 2021²⁹. Sin embargo, hubo tres proyectos que no alcanzaron la puntuación mínima en 2020, y con 85 puntos fueron propuestos como financiables en la resolución provisional y concedidos en la resolución definitiva³⁰.

²⁹ Según los criterios de evaluación establecidos, las puntuaciones máximas eran de 100 puntos.

³⁰ Tras solicitar aclaración sobre los motivos para seleccionar estos proyectos por debajo del umbral mínimo de financiación, la entidad ha remitido un certificado fechado en enero de 2024 donde se indica que en la sesión de panel de la CTE DTS-2020, celebrada el 08/07/2020, tras las deliberaciones entre los vocales sobre la calidad científica, oportunidad e impacto esperado de las propuestas, se ajustó la puntuación otorgada a las propuestas de esos proyectos, incrementándola en un punto, hasta 86. Sin embargo, este cambio de puntuación no ha quedado reflejado en ningún informe de evaluación, acta de reuniones de la CTE, ni en los datos que constan en la aplicación EVAYs.

II.3.4.1. CRITERIOS DE VALORACIÓN

Como se ha señalado en el análisis de las convocatorias, se ha observado que durante el proceso de evaluación se emplea un desglose en subcriterios. Sin embargo, en estos subcriterios no se tuvieron en cuenta todos los aspectos definidos en la convocatoria, y asignaban una puntuación a cada uno de ellos que no está especificada en la misma³¹.

Adicionalmente, se ha detectado que algunos de los subcriterios utilizados resultan demasiado amplios y engloban aspectos diferentes, no resultando prácticos para realizar una valoración ajustada del proyecto. Esto provoca que, en ocasiones, se generen diferencias importantes de puntuación entre los informes de los diferentes evaluadores para un mismo proyecto. En el [Anexo 8](#) se recoge una muestra de veinte expedientes³² para los que se ha analizado su valoración, detectándose que en seis de los veinte las diferencias de puntuación para los mismos proyectos superan los veinte puntos³³.

Como hechos posteriores, se ha comprobado que a partir de la convocatoria de 2022 se ha producido un cambio en los criterios de evaluación y su ponderación, existiendo mayor desglose en subcriterios. No obstante, aunque los criterios de la convocatoria 2024 están más desglosados que las convocatorias fiscalizadas, el subcriterio b1) "calidad" sigue siendo muy amplio, puntuándose de forma global con treinta puntos, cuando se están valorando numerosos aspectos³⁴, por lo que seguiría siendo conveniente desglosar este subcriterio con puntuaciones más detalladas.

II.3.4.2. DETERMINACIÓN DE LOS IMPORTES A FINANCIAR

Respecto a los importes financiados, se observa que los totales concedidos son menores a los solicitados tanto para las partidas de gastos en bienes como para los gastos en viajes. En el [Anexo 9](#) se muestra el detalle de la suma del total concedido para todos los expedientes (2.200.194 en 2020 y 3.174.776 en 2021), diferenciando ambas partidas de gasto, así como la suma de importes solicitados (3.169.530 en 2020 y 3.585.778 en 2021) y la diferencia con respecto al total concedido (969.336 en 2020 y 411.002 en 2021).

Con respecto a la partida de gastos de viajes, la diferencia entre lo solicitado y concedido se ha llevado a cabo de forma lineal para todos los proyectos, independientemente de las cantidades solicitadas. En las partidas de bienes, sin embargo, puede observarse que en todos los proyectos el importe de la concesión es menor al de la solicitud, sin que pueda extraerse que se haya utilizado un criterio de reducción proporcional o lineal, como se muestra en las tablas del [Anexo 9](#).

Con el objeto de detectar aquellas fases del proceso de evaluación y concesión en las que se han valorado los proyectos y los importes solicitados en el presupuesto, se ha procedido al análisis de

³¹ En el [Anexo 7](#) se recogen los criterios de evaluación seguidos en el proceso de evaluación de las solicitudes 2020 y 2021.

³² 10 proyectos concedidos en 2020 y 10 en 2021. Los criterios de selección de la muestra se basan en una distribución representativa por CCAA, diversos importes de solicitud de ayuda, diferentes puntuaciones de evaluación, e incluyendo proyectos coordinados y multicéntricos, así como proyectos que presentaron alegaciones o recursos.

³³ Asimismo, en los proyectos no financiables revisados (cinco del ejercicio 2020 y cinco del ejercicio 2021), se ha detectado un proyecto en 2020 y un proyecto en 2021, cuya variación entre la puntuación dada por los dos evaluadores externos del informe de evaluación científico-estratégica es de 46 y 40 puntos de diferencia, respectivamente.

³⁴ Los aspectos que valora el subcriterio de Calidad son los siguientes: novedad, originalidad e innovación de la propuesta; adecuación metodológica a los objetivos propuestos; existencia de un plan de desarrollo adaptado al nivel de madurez tecnológica a alcanzar; existencia de una estrategia para la protección industrial e intelectual de los resultados generados; existencia de un análisis de mercado para su transferencia a la práctica clínica asistencial.

veinte expedientes. En el [Anexo 10](#) se relacionan los importes solicitados, los propuestos por el CTE, los concedidos según la resolución provisional y los concedidos en la resolución definitiva, así como las variaciones individuales y totales entre cada una de las fases de evaluación y concesión.

Del análisis de los expedientes citados se observa que:

- a) En diecisiete de los veinte casos analizados (85 %) no se han encontrado diferencias entre el importe solicitado, y la propuesta de importe del CTE (que coincide con el informe de evaluación de síntesis científica-estratégica y el informe final de evaluación).
- b) En los veinte casos analizados la Comisión de Selección ha reducido los importes concedidos que se reflejaban en la propuesta del CTE basada en el informe final.

Tras el análisis de la documentación e información recibida de la entidad, se ha observado que no es posible obtener una trazabilidad sobre los motivos y cálculos para decidir sobre la variación de los importes de concesión, puesto que no se ha documentado la determinación y aplicación de los criterios para fijar el importe, ni los fundamentos y justificación para las decisiones tomadas. Tampoco se ha utilizado un criterio de disminución proporcional o lineal de los importes (a excepción de la partida de gastos de viajes), tal y como se ha expuesto anteriormente³⁵.

De acuerdo con el ISCIII, generalmente se reduce el importe debido a que existen partidas de material o equipos de los que los beneficiarios ya debieran disponer según lo descrito en su solicitud, y que se tienen en cuenta las limitaciones presupuestarias y criterios de oportunidad y de calidad científica. Sin embargo, el ISCIII no proporciona una descripción detallada y concreta de estos criterios.

Con respecto al trámite de alegaciones, el ISCIII indica que la Comisión de Selección habilita al CTE para que evalúe las mismas, y que es el Presidente quien decide en base a la información aportada a la solicitud, si las acepta o no³⁶. Tampoco queda documentada la determinación del importe a conceder, que en los seis casos analizados es inferior al propuesto por el CTE.

En cuanto a la documentación y comunicación del análisis y valoración de las alegaciones, se ha observado que los interesados recibían únicamente una respuesta genérica y las puntuaciones para fundamentar las alegaciones denegadas o admitidas, sin valorar los aspectos que los solicitantes ponían de manifiesto ni detallar los criterios científicos y de oportunidad. La entidad afirma que tras la recepción de las alegaciones se preparaba un informe, aunque no se proporcionaba a los solicitantes. Como hechos posteriores, desde el año 2023 los solicitantes que presentan alegaciones tienen acceso al informe final de evaluación con puntuaciones, así como a las consideraciones del CTE.

³⁵ En dos casos el informe de evaluación científico estratégico y en tres casos el informe de síntesis propone un presupuesto diferente al solicitado, pero no se documenta el cálculo y las razones concretas para proponer la modificación del importe. Tampoco si éstas se han basado en los dos informes de los primeros evaluadores. El ISCIII confía en que el evaluador de síntesis basa su propuesta en su experiencia y en retirar o reducir ciertas partidas, pero no exige que dichas razones y cálculos se documenten. Los comentarios que los evaluadores hacen sobre el presupuesto son estimativos y no vinculantes, y no existen documentos en los que se justifiquen los cálculos realizados.

El informe de síntesis se lleva al panel del CTE, donde se debate, y es aprobado por consenso, aunque no se documentan las decisiones sobre la determinación de los importes de concesión propuestos. Posteriormente, se elabora una lista priorizada con las puntuaciones y los informes finales, y se eleva a la Comisión de Selección, que decide el importe a conceder, en todos los casos inferior al propuesto en los informes finales. Las actas de la Comisión de Selección tampoco reflejan las razones para la determinación de los importes finales de concesión.

³⁶ En la convocatoria de 2020, se presentaron 17 escritos de alegación y en 2021 se presentaron 22. De estos, se aceptaron 4 en 2020 y 2 en 2021 y se incluyeron estos seis proyectos como financiables en la resolución definitiva.

II.3.5. Fase de concesión

Continuando el procedimiento de selección, a la vista de la propuesta de la Comisión de Selección, el órgano instructor eleva al órgano concedente una propuesta de resolución provisional ordenada por orden alfabético de las CCAA sin incluir puntuaciones. Una vez examinadas las alegaciones presentadas y, dado el caso, la reformulación de solicitudes, el órgano instructor eleva la propuesta de resolución definitiva al órgano competente para que resuelva, dicte y publique la resolución de concesión con la relación definitiva de proyectos financiados y no financiados.

II.3.5.1. ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN

A) De acuerdo con el art. 25.4. de la LGS, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de seis meses computados a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior. La convocatoria, sin embargo, establece que “el plazo máximo para la resolución del procedimiento es de seis meses desde la finalización del plazo de presentación de las solicitudes”³⁷. Además, determina que “el periodo utilizado para la subsanación de deficiencias y aportación de documentos interrumpirá asimismo dicho plazo, al amparo del art. 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

La interpretación que el ISCIII realiza del último artículo supone el establecimiento de un periodo de diez días hábiles para subsanación tras la resolución provisional de admisión y de otros diez días hábiles para alegaciones posterior a la resolución provisional de concesión. En consecuencia, el plazo de seis meses se interrumpe durante veinte días hábiles por estos periodos. Sin embargo, ni en la LGS, ni en la Ley 39/2015, se establece que el plazo de alegaciones deba suponer la suspensión del plazo inicial de seis meses.

Además, en la resolución de concesión de la convocatoria del año 2020 es necesario tener en cuenta los 78 días de suspensión de plazos administrativos por la declaración del estado de alarma. Para la convocatoria del año 2021 se amplió el plazo de resolución en cuatro meses³⁸.

B) La propuesta de resolución y la resolución de concesión no reflejan el contenido mínimo que establece la convocatoria en sus arts. 10 y 11. En concreto:

- El art. 10 dispone que, a propuesta de la Comisión de Selección, el órgano instructor elevará la propuesta de resolución provisional debidamente motivada y una relación priorizada de las solicitudes, que no será exigible en el caso de que el crédito consignado en la convocatoria fuera suficiente para el número de solicitudes evaluadas. Sin embargo, las propuestas de resolución provisional publicadas no indican las puntuaciones de la evaluación obtenida para cada proyecto, ni ningún otro aspecto que fundamente su selección y tampoco presenta la

³⁷ Art. 11 de la convocatoria. Resolución, notificación y recursos. (...) El plazo máximo para la resolución del procedimiento será de 6 meses desde la finalización del plazo de presentación de las solicitudes establecido en el art. 7.7. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera publicado resolución, las personas interesadas podrán entender desestimadas sus solicitudes. Este plazo podrá ser interrumpido, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 24.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, durante el tiempo de evaluación empleado por organismos externos al órgano instructor que no podrá exceder de 2 meses. El periodo utilizado para la subsanación de deficiencias y aportación de documentos interrumpirá asimismo dicho plazo, al amparo del art. 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

³⁸ Resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se amplía el plazo de resolución en algunos procedimientos de concesión de subvenciones de la AES 2017-2020, convocadas por resolución de 23 de diciembre de 2020 (Extracto publicado en el BOE 31/12/2020 - código BDNS 541699) y la Orden CNU/354/2019, de 22 de marzo (BOE 28/03/2019), de bases reguladoras.

relación de proyectos financiados priorizada por orden de puntuación obtenida sino por orden alfabético de las CCAA de procedencia³⁹.

- El art. 11.b) dispone que debe reflejarse el importe global de la ayuda, con el desglose de los distintos subconceptos que lo integran siempre que esta circunstancia sea posible. En la resolución, si bien se incluye el importe global y las anualidades, éste no se muestra desglosado en los subconceptos principales de bienes y viajes.
- El art. 11.c) determina que debe reflejarse la desestimación expresa de las restantes solicitudes, adecuadamente motivada. La resolución incluye desestimación expresa, pero no se encuentra motivada, ni se indican las puntuaciones obtenidas. Como hechos posteriores, a partir de la convocatoria del año 2023 se añade a los peticionarios desestimados la calificación como “favorable” o “no favorable”. Esto significa que el proyecto ha obtenido la puntuación mínima de corte desde un punto de vista científico, pero no se considera financiable por motivos presupuestarios.
- El art. 11.d) establece que la resolución ha de incluir la relación de posibles suplentes y el tiempo de vigencia de la misma; sin embargo, no existe mención sobre posibles suplentes.

C) Por otro lado, el art. 80 de la convocatoria dispone que en la resolución de concesión se indicará el importe global de las subvenciones y, en su caso, su desglose en las distintas partidas que la integran, incrementándose, como máximo, hasta con un 21 % en concepto de costes indirectos. Sin embargo, se ha observado que en la resolución de concesión no se establece el porcentaje de costes indirectos a aplicar⁴⁰. En los expedientes analizados de DTS el porcentaje del concepto de costes indirectos se determina en un 10 % en la fase de solicitud. El solicitante no hace una previsión de costes indirectos de su proyecto, sino que el formulario de solicitud calcula automáticamente un 10 % sobre el subtotal previo; dicho porcentaje también se refleja en el modelo de memoria requerida para la presentación. La decisión para aplicar ese porcentaje reside en la Dirección del ISCIII.

Sin cuestionar que el porcentaje del 10 % pueda ser adecuado, es preciso mencionar que el ISCIII no dispone de un estudio que permita determinar la razonabilidad del porcentaje de coste indirecto que se aplica. Esta debilidad ya se manifestó por el Tribunal en su informe de fiscalización número 1.067 y en el posterior informe número 1.164 sobre el seguimiento de recomendaciones.

Por último, ante las resoluciones de concesión correspondientes a los años 2020 y 2021, se interpusieron dos recursos de reposición, que fueron desestimados sin que se interpusiera posterior recurso contencioso-administrativo.

³⁹ Como hechos posteriores, en alegaciones el ISCIII señala que, en la resolución provisional de concesión siguen sin publicarse las puntuaciones obtenidas tras la evaluación de cada proyecto, si bien desde la AES 2024 las resoluciones de concesión se publican diferenciadas según su consideración como: desfavorables (propuestas cuya valoración de calidad científico-técnica es inferior al umbral establecido) no financiados en ningún caso; favorables (propuestas cuya valoración de calidad científico-técnica es igual o superior al umbral establecido) no financiados y favorables financiados.

⁴⁰ En el trámite de alegaciones, el ISCIII manifiesta que las resoluciones de concesión sí indican el porcentaje de costes indirectos asignado. Sin embargo, las resoluciones de concesión examinadas por este Tribunal no especifican el porcentaje de costes indirectos a aplicar. Por otro lado, el ISCIII informa que en la convocatoria AES 2024 se ha trabajado para converger con lo estipulado en la Ley de Ciencia, incluyendo el porcentaje de costes indirectos en línea con lo dispuesto en la citada norma.

II.3.5.2. ANÁLISIS DE LOS BENEFICIARIOS Y PROYECTOS CONCEDIDOS

II.3.5.2.a) Análisis de los centros beneficiarios

En los años 2020 a 2021 se financiaron 60 proyectos distribuidos en 41 entidades beneficiarias por un importe de 5.374.969,6 euros, como puede verse en la siguiente tabla:

Cuadro 7. Importes concedidos por proyectos y entidades 2020-2021 (euros)

	2020	2021	Total
Total proyectos financiables	25	35	60
Centros beneficiarios	20	32	41 ⁽⁴¹⁾
Importe total concedido	2.200.193,6	3.174.776	5.374.969,6

Fuente: Elaboración propia

A 14 de las 41 entidades beneficiarias se les concedió financiación para más de un proyecto⁴², aunque no se ha detectado en estos dos años una concentración excesiva del número de proyectos financiados para las mismas entidades. En cuanto a que un mismo proyecto sea presentado por más de un centro beneficiario, no hubo ningún caso en los años 2020 y 2021, aunque sí en años anteriores⁴³.

Con respecto a los proyectos no financiables, en el periodo de tiempo mencionado ascienden a 181 proyectos. En cuanto a los centros excluidos, suponen un total de 92 (de éstos, 42 centros han sido excluidos en más de un año, de ahí la diferencia entre la suma de centros excluidos y el total de los años 2020 y 2021). No obstante, estos centros han recibido otras subvenciones del ISCIII, por lo que no puede inferirse de estos datos que se esté produciendo una concentración de financiación en unos centros determinados y una exclusión de otros:

Cuadro 8. Centros excluidos y proyectos no financiables 2020-2021

	2020	2021	Total
Centros excluidos	62	72	92 ⁽⁴⁴⁾
Proyectos no financiables	87	94	181

Fuente: Elaboración propia

⁴¹ De los 41 centros beneficiarios, once de ellos fueron beneficiarios los dos años.

⁴² De los 60 proyectos financiados: a 27 centros solamente se les financió 1 proyecto, a 10 centros 2 proyectos, a 3 centros 3 proyectos y a 1 centro 4 proyectos.

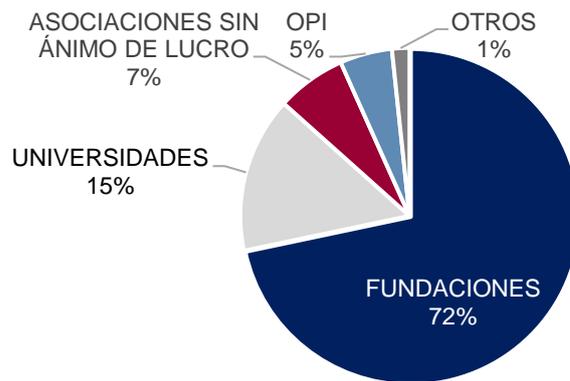
⁴³ El mismo proyecto fue presentado por más de un centro beneficiario en un caso en 2018 y otro en 2019.

⁴⁴ Esta cifra corresponde a los centros excluidos una vez descontados aquellos centros que han sido excluidos en ambos años.

II.3.5.2.b) Régimen jurídico de los beneficiarios

En el gráfico siguiente se muestra la distribución de las ayudas en función del régimen jurídico del beneficiario, siendo las fundaciones las receptoras del 72 % de los fondos, seguidas de las Universidades con un 15 %.

Gráfico 1. Beneficiarios DTS por tipo de entidad 2020-2021

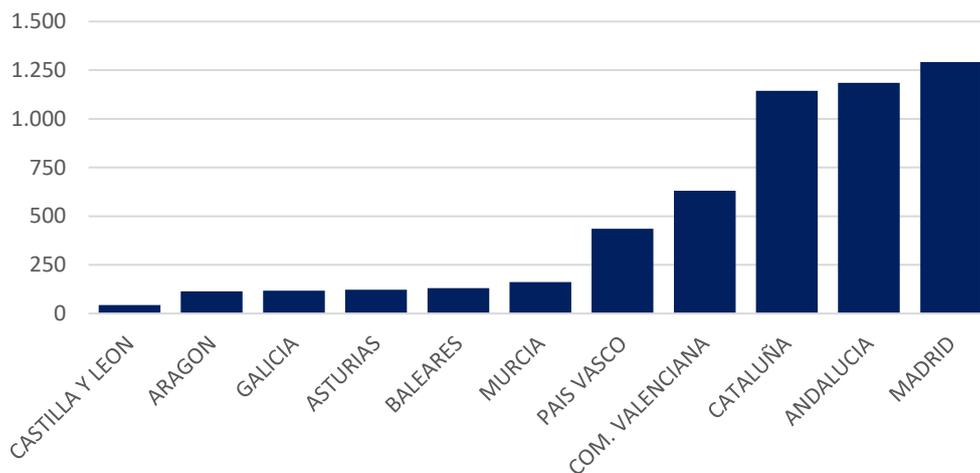


Fuente: Elaboración propia

II.3.5.2.c) Distribución geográfica

En el periodo 2020-2021 se han financiado proyectos procedentes de once CCAA, presentándose una mayor concentración en Madrid, Andalucía y Cataluña, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Total concedido en DTS por CCAA 2020-2021(miles de euros)



Fuente: Elaboración propia

Con objeto de analizar las concesiones en función del origen geográfico, se han comparado los proyectos concedidos sobre los solicitados por CCAA en los años 2020 y 2021, como se observa en la siguiente tabla:

Cuadro 9. Solicitudes y concesiones por CCAA

Año	2020				2021			
	N.º Solicitudes	Solicitud sobre el Total (%)	N.º Concesiones	Concesiones sobre Solicitudes (%)	N.º Solicitudes	Solicitud sobre el Total (%)	N.º Concesiones	Concesiones sobre Solicitudes (%)
Cataluña	28	22	5	18	34	24	6	18
Madrid	27	21	8	30	32	23	7	22
Andalucía	24	19	8	33	19	14	5	26
Com. Valenciana	12	9	1	8	13	9	4	31
Galicia	8	6	0	0	7	5	2	29
País Vasco	7	5	2	29	5	4	3	60
Castilla y León	4	3	0	0	5	4	1	20
Canarias	3	2	0	0	2	1	0	0
Cantabria	3	2	0	0	2	1	0	0
Murcia	3	2	0	0	6	4	2	33
Navarra	3	2	0	0	2	1	0	0
Aragón	2	2	1	50	2	1	1	50
Asturias	2	2	0	0	5	4	2	40
Baleares	1	1	0	0	2	1	2	100
Castilla-La Mancha	1	1	0	0	2	1	0	0
Extremadura	1	1	0	0	1	1	0	0
Rioja (La)	0	0	0	0	1	1	0	0
Total general	129	100	25	19	140	100	35	25

Fuente: Elaboración propia

Se ha comprobado que la ayuda se distribuye de manera proporcional en función de las solicitudes presentadas. De este modo, las CCAA con más proyectos financiados son Madrid, Andalucía y Cataluña en ambos periodos, por ser los que más solicitudes han presentado. Las CCAA que tienen un mayor porcentaje de concesión en función de las solicitudes presentadas son: en 2020 Aragón, Andalucía y Madrid y en 2021 Baleares, País Vasco y Aragón, tal y como puede verse en la tabla anterior.

II.3.6. Fase de pago

Como disposición general común para todas las subvenciones AES, el importe de las subvenciones se libra por adelantado a las entidades beneficiarias, una vez publicada la resolución de concesión

definitiva⁴⁵. La tramitación del pago de la primera anualidad se realiza con posterioridad a la resolución de concesión, mientras que el pago de las siguientes anualidades está condicionado al cumplimiento de las obligaciones que se establezcan.

En el caso de la modalidad DTS, en los años 2020 y 2021 se han tramitado dos pagos separados, coincidentes en fecha para todos los proyectos financiados⁴⁶.

Tras el análisis de los mismos, se ha comprobado que el primer pago es en todos los casos significativamente superior al segundo. Calculando la media de todos los proyectos, para 2020 el primer pago supone un 88 % del total de la ayuda, y un 12 % en el segundo. En 2021, el porcentaje ascendió a un 91 % del total en el primer pago y un 9 % en el segundo.

Es preciso resaltar que la división del pago en dos partes para la modalidad DTS no aporta ningún beneficio específico ni contribuye como mecanismo de control para evitar o mitigar algún riesgo, ya que el tiempo transcurrido entre el primer pago y el segundo no es suficiente para llevar a cabo una revisión, puesto que los proyectos presentan un avance muy limitado en ejecución cuando se produce el segundo pago. Además, el importe desembolsado en el segundo pago supone un porcentaje muy pequeño del total, como se ha expuesto anteriormente. Sin embargo, la tramitación de dos pagos en vez de uno sí supone una carga de trabajo adicional, tanto para el beneficiario como para el ISCIII.

Como hechos posteriores, se señala que, desde la convocatoria correspondiente al año 2023, el pago para la modalidad DTS se hace en un solo abono.

Se ha verificado que todos los pagos se tramitaron en tiempo y forma a los beneficiarios. También se ha comprobado la presentación por parte del representante legal del organismo beneficiario de una declaración responsable de encontrarse al corriente en sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, así como al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones.

Solamente se produjo una renuncia previa al pago de la subvención en ambos años, que reintegró el importe de la primera anualidad (55.0000 euros) más los intereses (711,33 euros), antes de que se produjera el segundo pago.

II.3.7. Fase de ejecución

Las resoluciones de concesión disponen un plazo de ejecución de los proyectos de dos años que comprende desde el 1 de enero del año siguiente a la convocatoria hasta el 31 de diciembre del segundo año.

Durante la fase de ejecución de los proyectos, es posible que ocurran diversas vicisitudes que puedan alterar sus circunstancias⁴⁷. La SGRCIC es el órgano responsable de realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados y de gestionar cualquier posible modificación que pueda

⁴⁵ Excepto en el supuesto de las ayudas de formación en gestión de la investigación en salud (FGIN), que se abonan con carácter mensual.

⁴⁶ El primer pago se realizó el 16/12/2020 y el 14/12/2021, respectivamente y el segundo pago se materializó el 15/11/2021 y el 27/12/2022, respectivamente. El periodo medio transcurrido entre la resolución de concesión y el primer pago fue de veintidós días en el año 2020 (resolución de concesión definitiva el 24/11/2020), y de trece días en 2021 (resolución de concesión definitiva el 01/12/2021).

⁴⁷ Estos eventos se encuentran recogidos en las Instrucciones de ejecución y justificación de las ayudas de la AES del Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento.

surgir durante la ejecución. Se han revisado las diferentes peticiones que constan en AESEG a este respecto de las convocatorias 2020-2021 y se han reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Peticiones convocatorias 2020-2021

Tipos de peticiones	2020	2021	Total
Alta de investigador	13	40	53
Baja de investigador	10	5	15
Cambio de centro solicitante	1	1	2
Cambio de IP	0	4	4
Genérica	5	18	23
Prórroga de ejecución	25	32	57
Renuncia	1	0	1
Reversión de la memoria científica	2	2	4
Traspaso entre partidas	8	16	24
Total	65	118	183

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AESEG en marzo de 2024

Como puede verse en el cuadro, el tipo de petición que más se realiza es la solicitud de prórroga de ejecución (un 31,15 % de las peticiones). La ampliación del plazo de ejecución de las actividades financiadas no viene regulada específicamente ni en la LGS ni en el RLGS. No obstante, la LGS, en su art. 17.3.l), dispone que las BBRR de las subvenciones concretarán, entre otros extremos, las “circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución”⁴⁸.

Ninguna de las convocatorias ni de las resoluciones de concesión analizadas (2020-2021) desarrolla la posibilidad de prorrogar el período de ejecución de los proyectos, ni especifica los motivos por lo que ésta puede tener lugar. No obstante, sí vienen reguladas en las instrucciones y manuales de la entidad⁴⁹.

De los 60 proyectos concedidos en las convocatorias de 2020 y 2021, se solicitaron 57 prórrogas por parte de 46 beneficiarios, de modo que el 76,67 % de los beneficiarios solicitaron una prórroga de ejecución y todos lo hicieron antes de que finalizara el periodo de ejecución inicial. La duración media de las prórrogas es de 10,45 meses, aunque casi el 80 % de las prórrogas aprobadas son

⁴⁸ En este sentido, las BBRR de AES 2017-2020 (aplicables a las convocatorias de 2020 y 2021) recogen en su art. 19 la modificación de la resolución de concesión, estableciendo que “las actuaciones subvencionadas deberán ejecutarse en el tiempo y la forma aprobados en las resoluciones de concesión. No obstante, cuando surjan circunstancias concretas, debidamente justificadas, que alteren las condiciones técnicas o económicas tenidas en cuenta para la concesión de la ayuda, el beneficiario podrá solicitar la modificación de la resolución de concesión”.

⁴⁹ Así, las Instrucciones de ejecución y justificación de las ayudas de la AES del Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento recogen en su apartado 1.4. la modificación del plazo de ejecución, disponiendo que no podrá exceder de la mitad de la duración total del mismo. Por otro lado, el manual de procedimientos para la gestión y control de ayudas de I+D+I, regula el procedimiento de autorización de prórrogas dentro del subproceso de modificación de las condiciones de concesión.

Como hechos posteriores, la Orden CIN/1412/2021, de 10 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en el marco de la AES del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el período 2021-2023, y en el marco del PRTR, regula en su art. 10 el plazo de realización de las actuaciones, disponiendo que “siempre que concurren circunstancias debidamente justificadas, atendiendo al interés en la consecución de los objetivos de la actividad subvencionada, el órgano concedente podrá autorizar, de oficio o a instancias de la entidad beneficiaria, la ampliación del plazo para la ejecución de la actividad objeto de ayuda”.

de 12 meses, que es la ampliación máxima permitida. De este modo, la duración media final de los proyectos fue de aproximadamente 33 meses, existiendo 40 (67 % de los proyectos financiados) cuya duración fue de 36 meses.

El ISCIII tardó una media de 14,41 días en firmar la autorización de prórroga. En 5 de las 48 prórrogas aprobadas (10 %), la autorización se produjo después de finalizado el periodo de ejecución original (con una media de casi 13 días de retraso sobre la fecha de fin de ejecución).

El análisis individual de cada uno de los casos para la concesión o no de la prórroga no parece que mitigue o prevenga ningún riesgo significativo, en vista de que la prórroga se autoriza en la totalidad de los casos solicitados⁵⁰. Por lo tanto, podría ser recomendable que el ISCIII considere aumentar el tiempo de ejecución de los proyectos DTS para que se ajuste mejor a la duración real de los mismos, eliminando la posibilidad de prórroga.

II.3.8. Fase de justificación económica

Como consecuencia del plazo de ejecución inicial de los proyectos DTS (dos años) y el elevado número de prórrogas solicitadas, a fecha de la realización de la fiscalización (mayo de 2024), no existe ningún expediente de los años 2019, 2020 o 2021 que cuente con la revisión completa de la justificación económica. Por ello, el análisis y revisión de la fase de justificación en DTS realizada en los años 2020 y 2021, se corresponde con los proyectos iniciados en 2015, 2016, 2017 y 2018.

Las normas de justificación de las subvenciones DTS en esos años se encuentran recogidas en las BBRR, sus respectivas convocatorias, así como en las distintas resoluciones de concesión. Dado que la duración de los proyectos es plurianual, existen dos justificaciones económicas: una anual y otra final.

II.3.8.1. PLAZOS DE PRESENTACIÓN DE JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

El control de los plazos para la presentación de la justificación anual y final se realiza por la SGRCIC, y su incumplimiento supondría la interrupción de la financiación en el caso de la no presentación de las justificaciones intermedias, y la devolución de las cantidades percibidas en el caso de no presentación de la justificación final.

Se han detectado catorce expedientes de las convocatorias 2015-2020 cuya memoria anual se presentó fuera de plazo (casi un 8 % del total de beneficiarios). No obstante, todos ellos presentaron la memoria anual antes de la finalización del mes siguiente. En cuanto a la memoria final, fue presentada en plazo por todos los beneficiarios.

II.3.8.2. REVISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN JUSTIFICATIVA

Una vez generado el Resumen Económico Anual (REA) por parte de la entidad beneficiaria, la unidad de seguimiento de la SGRCIC procede a la revisión de los justificantes para comprobar si los gastos son subvencionables y si reúnen los requisitos establecidos en la convocatoria. La

⁵⁰ De las 57 prórrogas solicitadas, 48 prórrogas fueron aprobadas, 9 prórrogas fueron rechazadas por defectos de forma (en concreto, la ausencia de cronograma de ejecución) y fueron aprobadas cuando se subsanaron en un momento posterior, por lo que todas las prórrogas solicitadas fueron aprobadas finalmente.

revisión documental se realiza a través de un método de muestreo⁵¹. La aceptación o el rechazo de los gastos, así como sus motivos, quedan reflejados en la aplicación, existiendo la posibilidad de subsanación por parte del centro beneficiario en un plazo de diez días hábiles.

Se han analizado los justificantes económicos superiores a mil euros de doce expedientes, tres por cada convocatoria, desde 2015 a 2018 (10,34 % del total de beneficiarios de las cuatro convocatorias), cuyo importe de concesión suma 1.291.290 euros (15,25 % del importe total concedido en las cuatro convocatorias). No se han detectado incidencias significativas en ninguno de los justificantes revisados ni en los motivos para su aceptación o rechazo.

En cuanto al procedimiento de revisión de la justificación económica, es necesario poner de manifiesto lo siguiente:

- En el caso de la justificación anual, los fondos no utilizados pasan automáticamente a la anualidad siguiente sin que, ni en las convocatorias ni en las resoluciones de concesión se especifique porcentaje alguno de gasto que deba justificarse en cada anualidad. Entre 2015 y 2021, se justificó en la primera anualidad una media del 17 % del importe total concedido sin costes indirectos, constando 44 expedientes en los que no se justificó nada durante la primera anualidad (más de un 20 % del total de los beneficiarios entre 2015 y 2021).
- En cuanto a los plazos para proceder a la revisión de los justificantes económicos, de acuerdo con el manual de procedimientos y control de ayudas de 26 de febrero de 2020, se establece un plazo de dos años para la revisión de la justificación económica y científica desde la presentación del REA tras finalizar la ejecución del proyecto. Al no tener constancia en la aplicación AESEG de la fecha en que el organismo inicia la revisión de la documentación justificativa, se ha tomado como referencia la fecha del escrito de solicitud de devolución de fondos e intereses o bien, en los casos en que este no existiera (expedientes sin devolución por haber agotado los fondos), la fecha del escrito de cierre económico. El resultado es que la media de días que utiliza el ISCIII para proceder a la revisión de la justificación económica es de 843 días, superior a los dos años que establecía el manual de procedimientos de gestión y control de ayudas I+D+I. La imposibilidad de hacer frente al seguimiento económico de tal cantidad de expedientes anuales ha llevado a la modificación del manual de procedimientos de gestión y control de ayudas de I+D+I, que en su versión SGRCIC-02-v1 de junio de 2023, amplía el plazo de dos a tres años.

II.3.8.3. CIERRE ECONÓMICO

El proceso de cierre económico del expediente se regula en el manual de procedimientos para la gestión y control de ayudas de I+D+I. Este procedimiento determina el final del proceso gestión económica de subvenciones, y es sucesivo al procedimiento de gestión de la devolución ordinaria de fondos o, en su caso, al procedimiento de reintegro.

Una vez que los procedimientos anteriores finalizan, corresponde cerrar el proyecto, para lo cual se registra en la aplicación informática AESEG el cierre económico definitivo del expediente. Por otro

⁵¹ Los criterios de muestreo se especifican en el manual de procedimientos de gestión y control de ayudas a partir de su segunda versión (2017) en función de lo siguiente: se revisarán los justificantes de gasto y de pago del gasto de mayor importe incluidos en la justificación de la primera anualidad y de cada uno de los tipos de gasto, y en todo caso, se revisará la documentación acreditativa de haber cumplido con los requisitos de publicidad de la cofinanciación de la operación con fondos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

lado, se elabora un escrito indicando el cierre del expediente y firmado por el titular de la SGRCIC, que se comunica al beneficiario.

Según el manual de procedimientos de gestión y control de ayudas I+D+I, la Unidad de Seguimiento disponía de dos años⁵² desde el día siguiente al fin del periodo de justificación económica para realizar el proceso de seguimiento económico, el subproceso de gestión de la devolución de fondos y el subproceso de cierre económico del expediente o bien para iniciar el procedimiento de reintegro, en su caso. Se han detectado retrasos en el cierre económico de los expedientes. En concreto, un expediente de la convocatoria de 2016 y catorce expedientes de la convocatoria de 2017 (representando un 45 % del total de expedientes de 2017) no estaban cerrados económicamente a fecha de abril de 2024, a pesar de haber finalizado su revisión económica. Además, doce expedientes de las convocatorias 2015, 2016 y 2017 contaban con escritos de cierre firmados en 2024.

II.3.8.4. PLAN ANUAL DE ACTUACIÓN

De acuerdo con el art. 85 del RLGS, el ISCIII cuenta con “planes de comprobación anuales de subvenciones”, en los que se detallan las actuaciones de seguimiento económico y verificación de gastos que se van a llevar a cabo en el periodo correspondiente. En estos planes no se describe ninguna actividad de control in situ para verificar la realización de la actividad subvencionada.

Por otro lado, el ISCIII sí ha llevado a cabo actividades de comprobación in situ de las distintas subvenciones como consecuencia de su designación como organismo intermedio para las actuaciones cofinanciadas por el FEDER⁵³ para el periodo 2014-2020. Así, en el apartado relativo al procedimiento de seguimiento económico del manual de procedimientos de gestión y control de ayudas de I+D+I de 26 de febrero de 2020, se establecía que *“al menos el 50 % del gasto total declarado por los beneficiarios será revisado in situ por la asistencia técnica del ISCIII, siguiendo los criterios de selección de la muestra vigentes en cada momento, y aprobados en el correspondiente informe de selección de la muestra para la verificación sobre el terreno”*. Como hechos posteriores, el ISCIII informa de que, con fecha 29 de abril de 2024 ha sido designado como organismo intermedio para las actuaciones cofinanciadas por el FEDER también para el periodo 2021-2027.

II.3.9. Devoluciones voluntarias y reintegros

El procedimiento de devolución de fondos se recoge en el manual de procedimientos para la gestión y control de ayudas de I+D+I con el nombre de subproceso de gestión de devolución de fondos. Durante los trabajos de fiscalización se ha detectado que el proceso real no se correspondía con el descrito en el manual, dado que la aplicación AESEG, en torno a la cual se estructura actualmente el proceso de devolución de fondos, entró en funcionamiento el 22 de enero de 2021, mientras que la última actualización del manual era de 26 de febrero de 2020. Como hechos posteriores, se menciona que, con fecha de 25 de octubre de 2023, se llevó a cabo la actualización de dicho Manual con el fin de armonizarlo con el proceso real de devolución de fondos.

El procedimiento de devolución de fondos y cálculo de intereses de demora distingue entre dos tipos de fondos a devolver:

⁵² Ampliado a tres años en la versión SGRCIC-02-v1 de junio de 2023.

⁵³ La obligación de revisión in situ de las operaciones cofinanciadas con el FEDER viene establecida en el art. 125, apartado 5, del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

- **Fondos no utilizados:** tras presentar el beneficiario la justificación económica, el aplicativo AESEG genera automáticamente un registro de devolución por el importe no utilizado que debe ser devuelto. Esto permite a los beneficiarios proceder a la devolución de las cantidades no utilizadas en cualquier momento, realizando un ingreso en la cuenta bancaria del ISCIII, sin necesidad de un requerimiento previo del ISCIII. Posteriormente, la aplicación calcula los intereses de demora hasta la fecha del ingreso del principal y son reclamados al beneficiario mediante escrito de solicitud del ISCIII.
- **Fondos no utilizados y no devueltos y gastos no aceptados:** Posteriormente, cuando la SGRCIC revisa la revisión de la documentación justificativa calcula el saldo de los fondos no utilizados y no devueltos de los proyectos objeto de ayuda, así como los gastos no elegibles y rechazados en la fase de validación y clasificación de gastos. Una vez fijados estos, la aplicación procede automáticamente al cálculo de los intereses de demora aplicando al saldo de los fondos no utilizados el tipo de interés de demora aplicable en cada caso, en el período comprendido entre el pago de la subvención al centro beneficiario y la fecha en la que el centro beneficiario haya realizado la devolución voluntaria o, en su caso, la fecha del día en que se realiza el cálculo. Esta última fecha, consignada por el ISCIII en su descripción del procedimiento real de cálculo de intereses, no coincidía con la establecida en la versión del manual de aplicación, que disponía que, en caso de no haber habido devolución voluntaria de los fondos no utilizados, se utilizará como fecha de fin la fecha en la que se solicitan los remanentes. Dicha discrepancia ha sido resuelta en la última actualización de 25 de octubre de 2023. Una vez calculados los fondos a devolver y los intereses de demora correspondientes, el ISCIII remite una carta de solicitud firmada por el subdirector de la SGRCIC, requiriendo su ingreso en el plazo de diez días, advirtiendo que la no recepción de la misma en el plazo señalado conllevará el inicio del procedimiento de reintegro.

Esta forma de proceder no se ajusta a lo dispuesto en el art. 90 RLGS, según el cual “se entiende por devolución voluntaria aquella que es realizada por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración”. De este modo, debería entenderse por devolución voluntaria únicamente la de los fondos no utilizados que el beneficiario devuelve sin previa solicitud. Cualquier otro caso debería considerarse e iniciarse como un procedimiento de reintegro.

En la fiscalización, se ha procedido a la revisión de todas las devoluciones voluntarias⁵⁴ realizadas entre 2015 y 2018, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 11. Devoluciones DTS según documentación AESEG. Años 2015-2018

	2015	2016	2017	2018	Total
No procede devolución (fondos agotados y no rechazados)	7	11	7	8	33
Devoluciones sin requerimiento previo	12	11	8	3	34
Devoluciones tras requerimiento	12	5	4	1	22
En fase de revisión	0	0	0	15	15
No devuelto principal o intereses de demora	0	0	12	0	12
Total	31	27	31	27	116

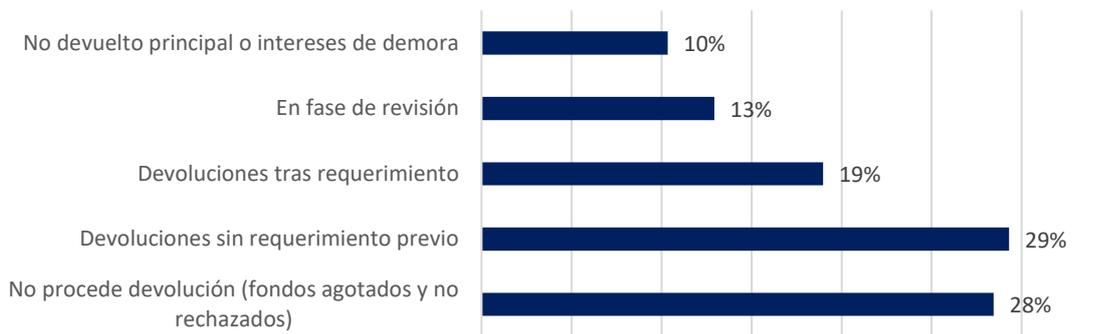
Fuente: Elaboración propia

⁵⁴ A estos efectos, se entiende por devolución voluntaria la así definida en el manual de procedimientos para la gestión y control de ayudas.

De los 116 expedientes examinados, 33 agotaron los fondos y 83 contaron con fondos no utilizados y, por tanto, debieron haber realizado devoluciones voluntarias. El total de las cantidades a devolver ascendía a 455.216,97 euros (casi un 6 % del importe total concedido sin costes indirectos).

El gráfico siguiente muestra los porcentajes totales para cada categoría:

Gráfico 3. Porcentaje de proyectos en función de su situación en cuanto a la devolución de fondos (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia

Como puede verse en el gráfico anterior, el 19 % de los expedientes necesitaron requerimiento previo por parte del ISCIII para proceder a la devolución de fondos y, por tanto, debieron tramitarse como reintegros, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 90 del RLGS⁵⁵.

Respecto a los costes indirectos (un 10 % del total concedido), los manuales de procedimientos de gestión y control de ayudas anteriores a octubre de 2023 disponían que, en caso de devolución de fondos, únicamente se reclamaran costes indirectos si durante la ejecución del proyecto no se hubiera ejecutado ningún gasto. Esto ha cambiado en la última versión del manual 02_v2 (25/10/2023), donde se establece que los costes indirectos se reclamen en todo caso, independientemente de las cantidades ejecutadas. Ello supuso que, respecto a las convocatorias 2015-2018, se dejaran de reclamar 29.582,78 euros en concepto de costes indirectos.

Este cambio de criterio, si bien es positivo, ha supuesto un agravio comparativo entre beneficiarios de la misma convocatoria, puesto que a aquellos para los que el cálculo de fondos a devolver se realizó antes de la aprobación de la última versión de manual, no les fueron reclamados los costes indirectos; no así para los que el cálculo es posterior.

Una vez comunicado el requerimiento del pago de los fondos, el ISCIII concede diez días para proceder al ingreso de las cantidades reclamadas; sin embargo, no existe un control sobre el transcurso de este plazo, puesto que el periodo medio de ingreso desde la firma del escrito remitido a los beneficiarios informando de la cantidad debida fue de 45 días, llegando en seis casos (7,23 %

⁵⁵ En alegaciones, el ISCIII argumenta que las notificaciones enviadas a los centros beneficiarios para la devolución de fondos e intereses de demora no constituyen un requerimiento formal, sino una mera comunicación. No obstante, en dichas comunicaciones se solicita al beneficiario que ingrese las cantidades pendientes de devolución, junto con los intereses de demora correspondientes, en la cuenta del ISCIII, advirtiéndole que, de no hacerlo, se iniciará el procedimiento de reintegro. Esta forma de proceder no se ajusta a ninguno de los procedimientos previstos en la LGS ni en el RLGS.

de las devoluciones) a superar los 80 días desde la firma de la carta⁵⁶. La entidad fiscalizada debió, en estos casos, iniciar el procedimiento de reintegro.

Adicionalmente, se han detectado errores en el cálculo de los intereses de demora en seis expedientes (7,29 % de los expedientes de devoluciones), como se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro 12. Expedientes con errores de cálculo en los intereses de demora

Expediente	ID según ISCIII	ID según TCU	Diferencia
DTS15/00044	4.912,48	6.262,62	1.350,14
DTS15/00099	1.904,98	1.816,97	-88,01
DTS16/00136	22,11	20,11	-2
DTS16/00152	2.787,01	2.768,48	-18,53
DTS17/00174	21,47	14,29	-7,18
DTS18/00104	980,01	661,63	-318,38

Fuente: Elaboración propia.

La entidad ha iniciado los trámites necesarios para la enmienda de los errores detectados durante la fiscalización. Estos errores traen causa, principalmente, de la introducción manual de los datos para el cálculo (cantidades y fechas)⁵⁷.

A fecha de cierre de la fiscalización, no se ha iniciado ningún expediente de reintegro.

II.3.10. Fase de justificación científica

Para llevar a cabo el seguimiento de la justificación científica, el art. 15.2.b) y c) de todas las convocatorias 2015 a 2018 dispone que deberán enviarse en la forma y plazo que se determine en la resolución de concesión y en instrucciones dictadas al efecto, entre otros, los siguientes documentos:

- Memoria de seguimiento científico-técnico. En la resolución de concesión se establecerá el número y plazo de las memorias a presentar, en función de la duración de las diferentes modalidades de ayuda.
- Memoria final, tanto de carácter económico como de carácter científico-técnico, que deberá ser remitida dentro de los tres meses siguientes a la finalización de la ayuda.

En este sentido, las resoluciones de concesión 2015 a 2018 recogen, en su apartado quinto, el momento en que deben presentarse las distintas memorias: la memoria de seguimiento científico

⁵⁶ Como hechos posteriores, en alegaciones, el ISCIII informa que se están introduciendo medidas para establecer un mayor control sobre los plazos para la devolución de fondos e intereses por parte de los beneficiarios; entre otras, la implementación de un nuevo desarrollo en AESEG para crear sistemas de control y alerta que adviertan de la proximidad y expiración del vencimiento de los plazos establecidos en cada expediente para la devolución de fondos e intereses de demora.

⁵⁷ En sus alegaciones, el ISCIII señala, como hecho posterior que, desde octubre de 2023, se está trabajando con el Área de Informática para integrar, en el flujo de trabajo de AESEG, otras plataformas de la Administración General del Estado, como el Portafirmas y el Servicio de Envío de Notificaciones Notifica. Así, al automatizarse la generación y posterior firma y notificación de los oficios de comunicación para la devolución de fondos e intereses de demora, se eliminarán posibles errores tipográficos que pudieran producirse y posibles errores de cálculo.

técnico deberá presentarse en el mes de junio del segundo año desde la convocatoria y la memoria final, en un plazo no superior a tres meses desde la finalización del proyecto.

Con respecto al procedimiento de justificación científica de las ayudas DTS, así como a su revisión, es necesario poner de manifiesto lo siguiente:

- Según se deduce de la documentación de AESEG, la Subdirección que lleva a cabo el seguimiento científico-técnico de los expedientes es la SGEFI. Sin embargo, las convocatorias 2016 a 2018⁵⁸ así como los manuales⁵⁹ de procedimientos de gestión y control de ayudas en sus distintas versiones hasta 2023, asignaban esta función a la SGRIC. Por tanto, existía una incoherencia entre lo dispuesto en las convocatorias y manuales internos⁶⁰ de la entidad y el desempeño real de estas funciones, que ha sido solucionado en la nueva versión del mismo.
- Se han detectado diecisiete expedientes (14,65 % de los expedientes 2015-2018) que presentaron la memoria anual fuera del periodo establecido al efecto. El organismo fiscalizado justifica estas incidencias por el traspaso de información entre la antigua aplicación y AESEG, y en dos de ellos, porque los interesados solicitaron ampliaciones de plazo de justificación.
- Asimismo, existen cinco expedientes de 2017 sin memoria científica anual. Según el ISCIII es debido a que en esos expedientes la evaluación fue presencial. Sin embargo, ni las BBRR ni las convocatorias señalan que la evaluación presencial excluya la presentación de la memoria científica intermedia.
- Se han detectado diecinueve expedientes para los que no consta informe de evaluación de la memoria científica final. Según el organismo auditado, se debe también al traspaso de información entre la antigua aplicación y AESEG y, desde 2023, se está procediendo a la revisión de estos expedientes para solventar esta situación.
- Las evaluaciones, tanto de las memorias anuales como finales, se llevan a cabo por investigadores de reconocido prestigio que, en muchas ocasiones, también han sido beneficiarios de las ayudas en convocatorias anteriores. Se ha detectado riesgo de conflicto de interés en las evaluaciones de diez expedientes de la convocatoria de 2017, como se muestra en el cuadro siguiente⁶¹:

⁵⁸ Las convocatorias de 2016, 2017 y 2018 atribuían a la SGRIC la competencia del seguimiento científico-técnico de las actuaciones recogidas en el programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de excelencia, mientras que las de 2015, 2019, 2020 y 2021, establecen que será el órgano concedente el que realice el seguimiento científico-técnico, sin especificar Subdirección.

⁵⁹ El manual de procedimientos para la gestión y control de ayudas de I+D+I dispone, en su página 10, que la SGRIC es la encargada del seguimiento de aquellas ayudas y subvenciones de investigación que le sean asignadas, así como (...) del cumplimiento de las condiciones y de los objetivos científico-técnicos establecidos para las mismas. Como hechos posteriores, a partir de la versión SGRIC-02-v1, de 13 de junio de 2023, la competencia para el seguimiento científico-técnico de todas las ayudas financiadas por el ISCIII es de la SGEFI (página 11).

⁶⁰ No obstante, como hechos posteriores, el manual de procesos del sistema de gestión de calidad, en su versión 2 de 28 de julio de 2022, atribuye ya la gestión del proceso clave 01 "Seguimiento científico y administrativo de ayudas concedidas de la AES (AES)" a la SGEFI (página 50).

⁶¹ El ISCIII declara en alegaciones que no ha existido tal situación de conflicto de intereses, aportando la documentación que permite demostrar que, efectivamente, el evaluador de los proyectos en fase de evaluación no coincide con el investigador principal. Sin embargo, la conclusión no hace referencia a la fase de evaluación de los proyectos, sino a la fase de justificación científica; en concreto, a la evaluación y calificación de las memorias científicas intermedias y finales, donde sí ha existido riesgo de conflicto de intereses en la convocatoria DTS17.

Cuadro 13. Conflictos de interés en las evaluaciones científicas

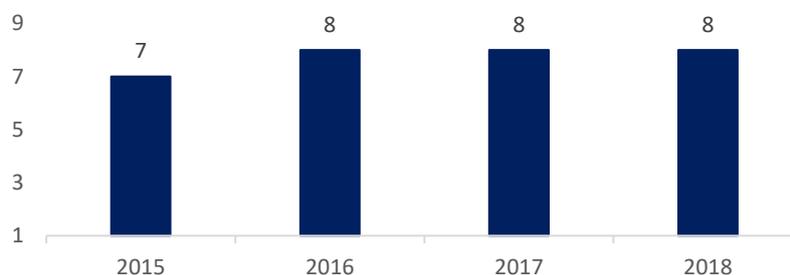
Expediente	Observaciones
DTS17/00024	El evaluador coincide con el IP
DTS17/00053	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00039)
DTS17/00090	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00024)
DTS17/00091	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00024)
DTS17/00116	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00039)
DTS17/00123	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00039)
DTS17/00137	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00039)
DTS17/00138	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00039)
DTS17/00152	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00024)
DTS17/00157	El evaluador es IP en otro proyecto de la misma convocatoria (DTS17/00024)

Fuente: Elaboración propia.

Este riesgo se ha tratado de mitigar mediante la firma, por parte de los evaluadores, de declaraciones responsables de ausencia de conflicto de intereses. No obstante, deberían establecerse los controles necesarios para evitar que los evaluadores participen como investigadores en otros proyectos que están siendo evaluados en la misma convocatoria.

Todas las evaluaciones de las memorias anuales intermedias de las convocatorias 2015 a 2018 son favorables. Con respecto a la evaluación de la memoria final de los proyectos, a continuación, se muestra un gráfico con la media de calificación por año de convocatoria analizado:

Gráfico 4. Calificación media de las memorias finales por año de convocatoria



Fuente: Elaboración propia

- Según las BBRR, la evaluación desfavorable de las memorias de seguimiento anuales o finales, tanto de carácter científico-técnico como económico, conllevará la interrupción de la financiación y la devolución de las cantidades percibidas y no justificadas. Únicamente uno de los 116 expedientes analizados tiene una calificación por debajo de 5: el proyecto DTS15/00197 fue calificado con un 3 (deficiente). Sin embargo, ello no supuso ninguna consecuencia para el

beneficiario, ni de devolución de las cantidades percibidas ni tampoco se tuvo en cuenta esta calificación negativa para futuras solicitudes de ayudas⁶².

- La SGEFI no contempla un plazo máximo para proceder al cierre científico del expediente. El periodo medio de revisión de la memoria final en las convocatorias 2015-2018 es de 615 días desde la presentación de la misma. Este periodo resulta demasiado amplio, teniendo en cuenta que, según el art. 21 de las BBRR, la no presentación o la evaluación desfavorable, de las memorias de seguimiento anuales o finales, tanto de carácter científico-técnico como económico, conllevará la interrupción de la financiación y la devolución de las cantidades percibidas y no justificadas.

II.3.11. Fase de cierre final del expediente

El cierre del expediente se produce cuando se han cumplimentado las fases de cierre económico y de cierre científico. Respecto al cierre económico, la situación de los expedientes 2015 a 2018 es la siguiente:

Cuadro 14. Número de expedientes con cierre económico 2015 a 2018

Convocatoria	Nº Expedientes con cierre económico ⁶³	Total Expedientes	Porcentaje sobre el Total
2015	31	31	100
2016	26	27	96
2017	17	31	55
2018	7	27	26
Total	81	116	70

Fuente. Elaboración propia

Respecto al cierre científico, todos los expedientes de las convocatorias 2015 a 2018 han presentado la memoria científica final y han sido evaluados.

Los procedimientos de revisión de la justificación científica y de la justificación económica no son ágiles ni están integrados, de manera que el cierre del expediente se demora mucho en el tiempo, por lo que sería recomendable diseñar un procedimiento de revisión de la justificación económica y científica integrado, tanto a nivel de plazos como de resultados.

⁶² Fue beneficiario de ayudas AES en 2016, 2017, 2018, 2020 y 2023. En concreto, fue beneficiario de ayudas para proyectos de investigación en las convocatorias 2016, 2017 y 2018, volviendo a obtener una calificación negativa en los proyectos PI16/01164 (calificación de 2, deficiente), PI17/00467 (calificación de 1, deficiente) y en el PI17/00756 (calificación de 1, deficiente). Ninguna de estas calificaciones negativas dio lugar tampoco a la devolución de cantidades o a inicio de procedimiento de reintegro.

En alegaciones, el ISCIII expone que la convocatoria de proyectos DTS no tiene establecida la presentación de memoria de seguimiento. Sin embargo, todas las resoluciones de concesión objeto de análisis en esta fiscalización establecen la obligación de presentar una memoria de seguimiento científico-técnico en el mes de junio del segundo año desde la convocatoria. Se ha comprobado que esta obligación continúa en las convocatorias de 2022 y 2023. No obstante, el ISCIII también informa que se está trabajando en la definición de criterios y una metodología de aplicación para incorporar los resultados de la evaluación final de los proyectos en las nuevas solicitudes presentadas en convocatorias futuras.

⁶³ El número de expedientes con cierre económico en 2019, 2020 y 2021 es cero.

Consultada la aplicación AESEG, solo siete expedientes de la convocatoria de 2015 constan como “finalizado” (un 6 % de los expedientes totales). El resto de los expedientes constan como “abierto”, “en proceso de cierre” o “prorrogado”. Sin embargo, al menos 81 expedientes (un 69,8 % de los expedientes totales) cuentan con cierre económico y cierre científico, por lo que deberían figurar como “finalizados” en la aplicación y por tanto el estado actual de los expedientes no se refleja correctamente en la misma⁶⁴.

II.3.12. Eficacia y eficiencia

II.3.12.1. ANALISIS DE LA EFICACIA

Como se ha expuesto en el subapartado de planificación estratégica, ni los documentos de planificación e instrumentos (objetivos, medidas, acciones e indicadores) propios del ISCIII, ni los ministeriales (fundamentalmente el PEICTI y la EICTI) recogen un sistema de indicadores que permitan medir la consecución de los objetivos y la evaluación de la AES de forma directa, ni por tanto de la modalidad DTS⁶⁵.

Por tanto, sin perjuicio de que el ISCIII evalúa si se han cumplido los requisitos técnicos-económicos de estas subvenciones, no realiza una medición de los resultados objetivos, es decir, si estas ayudas han sido útiles o han contribuido a alcanzar los objetivos previstos o a la estrategia. La falta de disponibilidad de estos resultados no posibilita la toma de decisiones en función de los mismos.

Se ha comprobado que las memorias científicas finales de los proyectos contienen información relativa al número de artículos científicos, propiedad intelectual y congresos procedentes de proyectos de investigación DTS. En el siguiente cuadro se recoge la información contenida en las memorias finales de los 116 proyectos correspondientes a las convocatorias de los ejercicios 2015 a 2018, desglosada por año:

Cuadro 15. Artículos, patentes y congresos como consecuencia de los proyectos DTS. Años 2015 a 2018

116 Expedientes	Artículos Científicos	Patentes	Propiedad Intelectual	Congresos
AÑO 2015	124	11	0	156
AÑO 2016	38	14	0	96
AÑO 2017	94	31	0	209
AÑO 2018	92	18	0	131
Total	348	74	0	592

Fuente: Elaboración propia

⁶⁴ Como hechos posteriores, el Instituto ha informado en sus alegaciones que se ha planteado un desarrollo para que la aplicación muestre información actualizada sobre el estado real de los proyectos, si bien no consta la efectiva implementación y funcionamiento del mismo.

⁶⁵ Como hechos posteriores, en 2023, el ISCIII ha desarrollado algunos indicadores de gestión para el seguimiento y control económico de ayudas de la AES relacionados con la ejecución y cumplimiento presupuestario que incluyen aspectos como el número y porcentaje de proyectos prorrogados, proyectos no ejecutados, así como el presupuesto ejecutado en la primera y en la última anualidad.

Sin embargo, no consta que esta información, u otra que pudiera ser relevante, se esté utilizando por el ISCIII para medir el grado de éxito de las ayudas concedidas.

II.3.12.2. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA

El ISCIII ha diseñado, además de la convocatoria, numerosos procedimientos y procesos escritos que describen todas las fases y plazos de la gestión de subvenciones, incluyendo las ayudas de la modalidad DTS. El organismo aplica el contenido de la convocatoria y dichos procedimientos de forma correcta, salvo casos concretos, como los reflejados en los epígrafes anteriores de este informe. Sin embargo, durante el trabajo de esta fiscalización se ha observado que el ISCIII afronta dificultades para dar cumplimiento a la aplicación de sus procedimientos en los plazos establecidos, limitándose en algunos casos a ampliar dichos plazos en lugar de abordar la causa de los retrasos.

A continuación, se exponen varios ejemplos en los que se ha detectado la posible necesidad y conveniencia de revisar el procedimiento o los plazos para lograr una gestión más eficiente:

II.3.12.2.a) Fases de revisión de solicitudes y evaluación y resolución de concesión

Respecto a la revisión de solicitudes resalta la cantidad de subsanaciones que se producen durante esta fase⁶⁶, lo que incrementa significativamente el tiempo y la carga de trabajo involucrados. Este alto porcentaje de subsanaciones podría indicar que las explicaciones en la descripción del proceso de solicitud no resultan del todo claras, o bien que a los solicitantes les resulta complicada la obtención de los documentos requeridos en el proceso.

Además, el ISCIII exige una gran cantidad de requisitos durante el proceso de solicitud, algunos de los cuales no se identifican como necesarios para la correcta selección de los proyectos admitidos para su posible posterior financiación.

Respecto a la fase de evaluación, los dos últimos informes de evaluación (el informe de evaluación de síntesis científica-estratégica y el informe final de evaluación) son prácticamente iguales. Además, parte del contenido de esos dos informes, (por ejemplo, la propuesta del importe a conceder) no es tenido en cuenta por la Comisión de Selección, que, en última instancia determina el importe de concesión, difiriendo del propuesto por el CTE. También la puntuación de la evaluación científico-estratégica otorgada por los dos primeros evaluadores es modificada por los siguientes evaluadores para el informe de evaluación final.

Tampoco se identifica que sea necesario que las actuaciones de evaluación se lleven a cabo primero por el CTE y posteriormente se proceda a otra evaluación por la Comisión de Selección, que, si bien se basa en los resultados del CTE, modifica los importes de concesión. Del análisis de la documentación de cada uno de los pasos del procedimiento en el que concurren diferentes actores no se detecta que todos esos elementos sean necesarios para la consecución de un resultado óptimo de evaluación de los proyectos.

Todo lo mencionado anteriormente contribuye a que la aprobación de las resoluciones de concesión se prolongue en el tiempo. Además de las posibles discrepancias con el cómputo de plazos mencionadas en el apartado correspondiente, destaca el aspecto significativo de que un procedimiento, que según la LGS debiera completarse en seis meses, ha requerido más de once

⁶⁶ Los solicitantes que presentaron subsanaciones en 2020 y 2021, fueron el 48 % y el 55 %, respectivamente, del total.

meses tanto en el ejercicio 2020 (339 días) como en el 2021 (343 días)⁶⁷. Por tanto, al margen de las posibles ampliaciones legales que permita la convocatoria para su extensión, no resulta eficiente que el plazo de resolución de concesión para subvenciones que se convocan anualmente sea de casi un año.

II.3.12.2.b) Plazo de ejecución de los proyectos DTS

En los años 2015 a 2021, ambos incluidos, se ha observado que se ha concedido prórroga a 170 de los 214 proyectos con ayudas concedidas, lo que supone el 79 % de los casos, como puede verse en la siguiente tabla:

Cuadro 16. Número de prórrogas concedidas. Años 2015 a 2021

	Proyectos Prorrogados	Proyectos no prorrogados	Total
Total Proyectos 2015-2021	170	44	214
Porcentaje	79 %	21 %	100 %

Fuente: Elaboración propia

Como consecuencia de lo anterior, el tiempo medio de duración de los proyectos asciende a una media de 2,73 años (995 días) en los años 2015 a 2021, apreciándose el dato para cada uno de esos años a continuación:

Cuadro 17. Tiempo medio de ejecución de los proyectos. Años 2015-2021 ⁶⁸

Años	Tiempo medio de ejecución de los proyectos (Días)	Tiempo medio de ejecución de los proyectos (Años)
2015	959	2,63
2016	1080	2,96
2017	1033	2,83
2018	979	2,68
2019	986	2,70
2020	995	2,73
2021	931	2,55
Media	995	2,73

Fuente: Elaboración propia

Los datos anteriores indican que el establecimiento del plazo de ejecución de los proyectos DTS en dos años es insuficiente y no se ajusta a la realidad. Además, esto conlleva la utilización de recursos humanos y temporales para la solicitud, tramitación, revisión y concesión de las prórrogas, tanto por parte de los beneficiarios como de la entidad.

⁶⁷ Así, en la convocatoria del año 2020 (publicada el 19 de diciembre de 2019), la resolución de concesión del año 2020 se emite el 24 de noviembre de 2020, teniendo en cuenta los 78 días de suspensión de plazos administrativos por la declaración del estado de alarma. Para la convocatoria del año 2021 (publicada el 23 de diciembre de 2020), la resolución de concesión tiene fecha de 1 de diciembre de 2021, habiéndose ampliado el plazo de resolución en cuatro meses.

⁶⁸ Duración calculada a marzo de 2024, sin perjuicio de que puedan ser concedidas prórrogas con posterioridad a esa fecha, ya que desde 2017 hay proyectos que aún no están finalizados.

II.3.12.2.c) *Procedimiento de revisión de la justificación económica y científica de los proyectos*

En cuanto a los plazos para la revisión de los justificantes económicos, el ISCIII tarda un promedio de 843 días (más de dos años) en completar este proceso, lo cual es excesivo dada la cantidad de ayudas otorgadas.

A pesar de que el ISCIII realiza un control sobre una muestra de facturas de todos los proyectos, es importante considerar que revisa un alto número de proyectos cada año, siendo los de DTS solo un bajo porcentaje de estos.

Este retraso en la revisión de la documentación justificativa tiene dos consecuencias principales: en primer lugar, provoca un aumento de los intereses de demora para los beneficiarios y, en segundo lugar, aumenta el riesgo de que se otorguen otras subvenciones a beneficiarios que luego sean objeto de procedimientos de reintegro.

A continuación, en el siguiente gráfico se han resumido los tiempos medios de la vida de la subvención, desde la resolución de la convocatoria hasta la finalización de la revisión por parte de la SGRCIC. Como se puede observar, al sumar los tiempos medios, el proceso completo de gestión de la subvención tarda aproximadamente 6 años.

Gráfico 5. Tiempo medio de ejecución y revisión de la subvención. Años 2015-2021⁶⁹



Fuente: Elaboración propia

El tiempo empleado en la gestión de la subvención es excesivo, lo que dificulta valorar resultados actualizados en el tiempo, así como tener información oportuna para diseñar nuevas actuaciones. Esta demora afecta a los resultados de las ayudas I+D+I, puesto que el factor tiempo es crucial en estas subvenciones, provoca pérdidas económicas y perjuicios a los beneficiarios, y obstaculiza la mejora del proceso en sí. Por tanto, el retraso en la gestión de la subvención condiciona también su eficiencia y eficacia, en cuanto al logro de sus objetivos.

⁶⁹ Los tiempos medios están calculados para el periodo 2015-2021, a excepción de los tiempos medios de la revisión de la justificación que abarcan el periodo 2015-2018.

El principal motivo de las demoras esgrimido por el ISCIII es la falta de personal suficiente y el dimensionamiento inadecuado de la plantilla, puesto que no disponen de recursos humanos suficientes para cubrir adecuadamente todas las actividades y demandas que se reciben⁷⁰.

Esta falta de personal es consecuencia de la constante pérdida de plantilla en la última década y la falta de reemplazo de este personal durante ese tiempo. Por tanto, no es una situación aislada en un momento específico, ni se prevé una solución a corto o medio plazo, debido a razones que exceden de la competencia del equipo directivo.

Independientemente de la falta de personal, que es un factor decisivo y requiere el refuerzo de la plantilla, esta situación también plantea la oportunidad de revisar y posiblemente modificar los procedimientos y los plazos establecidos en la tramitación de subvenciones con el objeto de adaptarlos a una gestión más eficiente mediante diversas medidas. Estas medidas podrían ser, entre otras, decisiones basadas en el análisis de riesgos, el rediseño de procesos, el análisis de cargas de trabajo, la simplificación administrativa, la reestructuración organizativa, los controles automáticos, el establecimiento de un sistema de indicadores, un cuadro de mandos y seguimiento y un sistema de objetivos.

II.4. SUBVENCIÓN PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL SARS-COV-2 Y LA ENFERMEDAD COVID-19

II.4.1. Introducción

La pandemia provocada por el COVID-19 generó una crisis global sin precedentes, tanto a nivel sanitario, como social, económico y político. El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de COVID-19 emergencia de salud pública de importancia internacional. Desde ese momento se evidenció la importancia de una respuesta rápida y coordinada ante los desafíos que la crisis planteaba, no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional.

Uno de los aspectos más urgentes era obtener un conocimiento de la enfermedad que ayudara a su diagnóstico temprano y a su tratamiento, así como el desarrollo de una vacuna para su prevención.

En el ámbito nacional, tras producirse la calificación como epidemia global de la enfermedad por parte de la OMS el día 11 de marzo de 2020, el Gobierno aprobó el Real Decreto 463/2020, de 13 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Posteriormente, el día 17 de marzo, promulgó el RDL 8/2020 de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 que, entre otras actuaciones, contemplaba en su capítulo IV las medidas de apoyo a la investigación del COVID-19.

En este contexto, se autorizan una serie de créditos extraordinarios en el presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación, a fin de poder dotar al Consejo Superior de Investigaciones Científicas y al ISCIII de los recursos presupuestarios precisos a efectos de hacer frente a los retos científicos y de investigación derivados de la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. Así, el art. 37.2 del citado RDL autorizó la concesión de un crédito extraordinario en la Sección 28 “Ministerio de Ciencia e Innovación”, Servicio 06 “Secretaría General de Coordinación de Política Científica”, Programa 000X “Transferencias internas”, concepto 715 “Al Instituto de Salud Carlos III

⁷⁰ Según datos proporcionados por la SGRCIC, en diciembre de 2023 el volumen total de expedientes vivos era de aproximadamente 7.400. Esta revisa una media de 3.296 expedientes al año, y la cantidad promedio de expedientes asignados a cada técnico de gestión para realizar las tareas de seguimiento económico es de 568 expedientes al año.

para subvenciones de concesión directa para proyectos y programas de investigación del coronavirus COVID-19”, por importe de 24.000.000 de euros. Este crédito fue incluido en el presupuesto de ingresos del Instituto, en la aplicación 28.107.700.03 «Del departamento para la concesión de subvenciones nominativas para el COVID-19».

El día 19 de marzo, el ISCIII aprueba la convocatoria de expresiones de interés para la financiación de proyectos de investigación sobre el SARS-COV-2 y la enfermedad COVID-19 con cargo al Fondo COVID-19. La convocatoria planteaba un periodo de presentación de expresiones de interés⁷¹ que se inició desde el momento de su publicación y se mantendría abierto hasta la extinción del Fondo⁷². El 27 de marzo tuvo lugar la primera concesión del Fondo COVID-19 en España.

El siguiente gráfico ilustra las distintas actuaciones que tuvieron lugar entre los meses de enero y marzo relacionadas con la crisis sanitaria y las ayudas convocadas por el ISCIII:

Gráfico 6. Actuaciones que tuvieron lugar entre enero y marzo de 2020 relacionadas con la crisis sanitaria COVID-19 y las ayudas convocadas por el ISCIII



Fuente: Elaboración propia

En la siguiente tabla se reflejan los aspectos más relevantes de la subvención del Fondo COVID-19 otorgada por el ISCIII:

⁷¹ Una convocatoria de expresiones de interés es un proceso mediante el cual una entidad invita a individuos o grupos interesados a presentar su interés en participar en una determinada actividad, proyecto o iniciativa. Las propuestas remitidas para su evaluación debían adecuarse a la situación de emergencia generada por la pandemia y permitir una implantación y puesta en marcha inmediata en el SNS, teniendo como prioridad la consecución de resultados concretos, tempranos y aplicables a la situación del momento.

⁷² Su ejecución se llevaría a cabo con cargo a créditos del programa presupuestario 465A y concepto económico 787Aplicación 28.107.465A.787. «Para subvenciones de concesión directa para proyectos y programas de investigación del virus SARS-CoV2, causante del COVID-19» del presupuesto de gastos.

Cuadro 18. Cuadro resumen Fondo COVID-19 España

	Fondo COVID-19 ESPAÑA (ISCIII)
Fecha de aprobación	19 de marzo de 2020
Presupuesto	24 millones de euros
Procedimiento de concesión	Concesión directa
Plazo para la solicitud	Hasta la extinción del fondo
Tipo de proyectos financiados	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas de diagnóstico virológico rápido del SARS-CoV-2 - Caracterización clínica-biológica-molecular de la enfermedad COVID-19 - Desarrollo de terapias innovadoras, nuevas moléculas antivirales, antisépticos y desinfectantes frente al SARS-CoV-2. - Caracterización del virus SARS-CoV-2, variación genética y antigénica, respuesta inmunológica e interacción virus-huésped - Desarrollo de vacunas - Vigilancia epidemiológica del SARS-CoV-2 y epidemiología molecular - Impacto socioeconómico de la enfermedad COVID-19 - Inteligencia artificial y análisis masivo de datos integrados orientados al control epidemiológico del COVID-19
Número de solicitudes recibidas	1.504 solicitudes
Número de proyectos subvencionados	129 proyectos

Fuente: Elaboración propia

En este contexto, otros muchos países consideraron la inversión en investigación y desarrollo contra el COVID-19 como parte de la respuesta necesaria para el control de la pandemia. No obstante, el Fondo COVID-19 español fue una de las primeras iniciativas adoptadas a nivel global. En el [Anexo 11](#) se muestra el marco internacional de esta inversión.

A nivel europeo cabe destacar la primera convocatoria de manifestaciones de interés especial para contribuir a la investigación sobre el COVID-19 que la Comisión de la UE puso en marcha el 30 de enero de 2020, con un presupuesto inicial de diez millones de euros, procedentes del fondo especial destinado a la investigación de emergencia del programa de investigación e innovación Horizonte 2020, que aumentó posteriormente hasta los 48,5 millones de euros. En el [Anexo 12](#) se ha realizado una breve comparativa entre la iniciativa de la UE y el Fondo COVID-19 español otorgado por el ISCIII.

II.4.2. Análisis de la convocatoria

II.4.2.1. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA CONVOCATORIA

En el presente subepígrafe se muestran los resultados del análisis de los siguientes aspectos de la ayuda: sus antecedentes, las causas que motivaron su aprobación, los objetivos a alcanzar, el diseño de indicadores y la existencia de estudios previos, informes de evaluación y/o de seguimiento, su complementariedad y coherencia externa, así como su coherencia interna. Los resultados obtenidos más reseñables son los siguientes:

1. El Gobierno de España aprobó la concesión del crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación en relación con la investigación científica en el ámbito del COVID-19, el día 17 de marzo, cinco días después de que la OMS adjudicara el calificativo de pandemia a la enfermedad, y diecisiete días después de que la UE lanzara una primera convocatoria de expresiones de interés para contribuir a la investigación contra el COVID-19.

La celeridad en la toma de decisiones y la rapidez en la gestión permitieron que el primer proyecto financiado recibiera los fondos asignados el 6 de abril, menos de un mes después de la calificación del brote como pandemia. La planificación fue, por tanto, adecuada a la situación de emergencia existente en aquel momento y a la necesidad de una respuesta inmediata.

2. Respecto a la preparación del contenido de la Convocatoria, no existe evidencia de la existencia de reuniones anteriores a la creación del Fondo, tanto a nivel Ministerial como con las CCAA, ni de estudio previo alguno. Tampoco existe constancia de que se mantuviera comunicación con los sectores afectados (representantes de la comunidad científica y del SNS) para recabar su opinión acerca de las expresiones de interés más adecuadas para su financiación o cuyo objetivo fuera más urgente alcanzar.

No existieron, asimismo, reuniones de la Comisión Mixta de Coordinación entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Ministerio de Sanidad para el diseño de la convocatoria del Fondo COVID-19⁷³. Según el organismo fiscalizado, las funciones de coordinación y definición de líneas de actuación en ámbitos comunes que atribuye el art. 3 del RD 1589/2012, de 23 de noviembre a esta Comisión, fueron sustituidas, entre 2020 y 2022, por frecuentes reuniones de coordinación entre el ISCIII, el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Ciencia e Innovación. Sin embargo, no existen actas de estas reuniones y tampoco consta que tuvieran lugar con anterioridad a la aprobación de la convocatoria del Fondo para proceder al diseño del mismo, sino para su seguimiento.

De acuerdo con el art. 8 del Real Decreto 375/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Salud "Carlos III", corresponde al Consejo Rector, entre otras funciones, conocer y asesorar sobre las líneas y criterios de actuación del Instituto y supervisar la gestión desarrollada por el Instituto, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Ciencia e Innovación. Para ello el Consejo Rector se reúne una vez al año en sesión ordinaria. No obstante, el art. 9 del RDL prevé la posibilidad de que existan reuniones extraordinarias tantas veces como sea necesario para el desarrollo de las funciones que el Consejo Rector tiene encomendadas. Revisada el acta de la reunión del año 2020, no hay ninguna referencia a la gestión y coordinación del Fondo COVID-19. La única alusión al mismo se realiza dentro de la revisión de la actuación del ISCIII en dicho ejercicio y como explicación ex post del papel destacado del ISCIII en el COVID-19.

3. En relación con la complementariedad y la coherencia externa⁷⁴ de la medida fiscalizada, el Fondo COVID-19 fue la primera subvención de estas características aprobada en España y, por tanto, no pudieron tenerse en cuenta otras ayudas con la misma o parecida finalidad a la hora de llevar a cabo su diseño. No obstante, sí se han hecho esfuerzos posteriores para coordinar y complementar todas las ayudas aprobadas en España con la finalidad de financiar proyectos de investigación contra el COVID-19.

En este sentido, casi dos meses después de la convocatoria del Fondo COVID-19, el 7 de mayo de 2020 la Dirección General del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E (CDTI), aprobó la convocatoria de subvenciones a proyectos de I+D y de inversión para hacer frente a la emergencia sanitaria declarada por la enfermedad COVID-19. Ambas ayudas contaban con

⁷³ La última reunión de esta Comisión fue en 2017.

⁷⁴ Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la coherencia externa toma en cuenta la consistencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto incluye la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, así como el grado en que la intervención ofrece un valor añadido y a su vez evita la duplicación de esfuerzos. De acuerdo con la "Guía metodológica para la aplicación del enfoque evaluador a la auditoría operativa" la coherencia externa mide la confluencia o contradicción con otros programas y políticas.

características comunes y una finalidad complementaria, aunque distintos posibles beneficiarios⁷⁵. Esta complementariedad se tuvo en cuenta a la hora de diseñar la convocatoria de las subvenciones del CDTI, incluyendo en su comisión de evaluación a un representante del ISCIII, que podría canalizar las posibles sinergias existentes entre ambas ayudas, así como informar acerca de aquellos proyectos que podrían ser descartados por estar ya en curso en el ámbito de los proyectos financiados por el Fondo COVID-19.

En relación con las ayudas convocadas por organismos de distinta naturaleza de las diferentes CCAA, el ISCIII declara que se mantuvo una comunicación fluida desde el Ministerio de Ciencia e Innovación con las CCAA, para coordinar las actuaciones desarrolladas en apoyo de la investigación científica y técnica sobre la emergencia sanitaria causada por la pandemia por SARS-CoV-2, en los diferentes ámbitos.

Un indicio de esta situación es que, según el organismo fiscalizado, siete CCAA financiaron proyectos que inicialmente contaban con una evaluación positiva por parte del Fondo COVID-19, pero que finalmente no resultaron beneficiarios de la subvención debido a diversas razones⁷⁶. En la fiscalización se identificaron cinco convocatorias correspondientes a tres CCAA en las que se menciona explícitamente la financiación de proyectos que habían sido presentados al Fondo COVID-19 del ISCIII, pero no fueron seleccionados. Estas convocatorias se muestran en el cuadro del [Anexo 13](#).

En cuanto a la coherencia del Fondo COVID-19 con el resto de las medidas contenidas en el RDL 8/2020⁷⁷, es consistente puesto que todas las medidas responden a un mismo objetivo último y se aprueban en un mismo contexto específico. No se han detectado contradicciones entre el Fondo COVID-19 y las otras ayudas contenidas en el RDL mencionado.

⁷⁵ - Según el art. 38 del RD 8/2020, ambas ayudas estaban exentas de la aplicación de lo dispuesto en la LGS. Sin embargo, las ayudas concedidas por el CDTI fueron introducidas en este artículo mediante modificación aprobada en el RDL 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.

- Ambas ayudas tenían por objeto la financiación de proyectos de investigación contra el COVID-19. Sin embargo, mientras la convocatoria del ISCIII tuvo como objetivo financiar proyectos que promoviesen el conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 así como su impacto en las personas infectadas, la convocatoria del CDTI buscó financiar proyectos de investigación y desarrollo (I+D) e inversión para la fabricación (vacunas, medicamentos y tratamientos, productos sanitarios y equipos hospitalarios y médicos, desinfectantes y ropa y equipos de protección, así como las innovaciones de procesos pertinentes con vistas a una producción eficiente de los productos necesarios). Por ello, ambas convocatorias son complementarias puesto que la del ISCIII fue dirigida al ámbito científico y la del CDTI al ámbito empresarial y productivo.

- Respecto a los beneficiarios de las ayudas: el Fondo COVID-19 no especifica en la convocatoria quienes son los posibles beneficiarios, por lo que se entiende que engloba a todos, mientras que las ayudas del CDTI fueron dirigidas a las empresas, siempre que estén válidamente constituidas, tengan personalidad jurídica propia y domicilio fiscal en España.

⁷⁶ En particular, las CCAA de Castilla y León, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, País Vasco y Madrid financiaron propuestas que habían sido presentadas, pero no seleccionadas en el Fondo COVID-19.

⁷⁷ El RDL 8/2020 amplía las medidas ya tomadas por el Gobierno de España ante la crisis del coronavirus mediante los siguientes instrumentos normativos: 1. RDL 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. 2. RDL 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 y 3. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

4. La coherencia interna⁷⁸ del Fondo COVID-19 se manifiesta en los aspectos siguientes:

- Tanto el objetivo del Fondo COVID-19 (contribuir a un mejor diagnóstico y tratamiento clínico de pacientes del SNS infectados por el SARS-CoV-19 así como la preparación y respuesta de salud pública en el contexto de la pandemia) como sus líneas de acción (financiar propuestas que promuevan el conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 y que sean adecuadas a la situación de urgencia), se hallan alineados con los objetivos expresados en el RDL 8/2020 y con la situación de emergencia provocada por la crisis sanitaria.
- Frente a la urgencia de cubrir la necesidad de conocimiento sobre la enfermedad, que contribuyera a su prevención y tratamiento, se diseñó una subvención de concesión directa, exenta de la aplicación de lo dispuesto en la LGS (excepto en lo referente a las causas de reintegro). Ello contribuyó a la necesaria agilidad en la concesión de las ayudas, aunque conllevó una serie de riesgos que no fueron medidos ni controlados, ni en el RDL 8/2020 ni en la propia convocatoria. No obstante, el ISCIII llevó a cabo acciones posteriores en la gestión de estas ayudas que contribuyeron a mitigar dichos riesgos.
- La convocatoria del Fondo COVID-19 se estableció como una convocatoria abierta, donde los interesados podían presentar sus solicitudes hasta la extinción del Fondo⁷⁹.
- Los proyectos susceptibles de ser financiados debían promover el conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, así como su impacto en las personas infectadas, con el objetivo de contribuir a un manejo eficiente del paciente y/o preparación y respuesta de salud pública. No se menciona sin embargo el aspecto preventivo de la enfermedad, tan importante en el contexto descrito.
- Se establece una relación cerrada de campos en que deben encuadrarse las propuestas de proyectos de investigación. No existen estudios ni actas de reuniones ni ninguna otra evidencia que muestre cómo se realizó el análisis para determinar que estos eran los campos de estudio más interesantes, críticos y urgentes en el momento y el contexto en que se diseñó la convocatoria. Teniendo en cuenta las características de emergencia e incertidumbre del momento en que se aprobó esta convocatoria, quizá hubiera sido beneficioso no precisar tanto el ámbito de investigación, y dejar un campo abierto, similar al que luego se estableció en las ayudas convocadas por el CDTI⁸⁰.
- El objetivo de la subvención es relevante y apropiado. En lo que se refiere a su especificidad y mensurabilidad, no se establece un punto de partida, ni la cuantificación de las metas a alcanzar. Tampoco se prevén indicadores de gestión, de medición o de seguimiento de

⁷⁸ Según la “Guía metodológica para la aplicación del enfoque evaluador a la auditoría operativa”, la coherencia interna mide la correspondencia y la interacción entre los distintos objetivos y los objetivos y las acciones. En este sentido, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, describió que la coherencia interna debe existir entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas. Las medidas y acciones deben ser consecuentes con los objetivos establecidos, dentro de un esquema lógico, formal y racional. Debe existir una relación de causa-efecto.

⁷⁹ Aunque este tipo de convocatoria es poco habitual, se consideró más adecuada que establecer un plazo cerrado para la presentación de solicitudes que debía ser muy corto para que fuera adecuado a la situación de urgencia. De esta manera podían ir concediéndose fondos a medida que se iban presentando solicitudes, permitiendo que las que ya estuvieran en marcha o tuvieran su diseño terminado pudieran empezar a trabajar desde fechas tempranas sin descartar aquellas cuyo diseño fuera más dilatado.

⁸⁰ “Cualquier otro producto / tecnología de utilidad / proceso en el control de la enfermedad COVID-19”.

resultados. Esta falta de especificidad y la ausencia de indicadores dificulta considerablemente determinar en qué medida el objetivo se ha alcanzado y la medición de resultados⁸¹.

II.4.2.2. ANÁLISIS NORMATIVO DE LA CONVOCATORIA

II.4.2.2.a) Base reguladora

El Fondo COVID-19 se regula en el art. 38 del RDL 8/2020, que actúa como base reguladora de la subvención. Dicho artículo exime de la sujeción a la LGS a aquellas disposiciones dinerarias realizadas por el ISCIII que se lleven a cabo en el ámbito de las medidas que resulten imprescindibles para el desarrollo de actividades de utilidad pública o interés social conducentes a la investigación científica y técnica derivada de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 y que se efectúen a favor de personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, incluyendo organismos y entidades de derecho público, universidades, entidades integrantes del SNS y del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sin contraprestación directa de los beneficiarios. No obstante, el art. 37 de la LGS sí se aplicará en lo referente a las causas de reintegro.

Esta exención casi total de la aplicación de la LGS, con la única excepción del art. 37, supuso un riesgo alto para la gestión del Fondo COVID-19, puesto que implica una privación casi total del régimen jurídico que rige el funcionamiento de las subvenciones. Por ello, y a pesar del contexto de emergencia en que fue aprobado este RDL, hubiera sido más conveniente evitar la exclusión total de la aplicación de la Ley, concretando específicamente los artículos excluidos y manteniendo aquellos aspectos de la LGS que no afectaran de una manera directa a la agilidad en la tramitación y ejecución de las subvenciones⁸².

Este riesgo trató de mitigarse mediante la inclusión del apartado noveno del art. 37 del RDL, donde establece que “las personas titulares de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III y de la Presidencia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas podrán dictar cuantas disposiciones resulten precisas para dar lugar al desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este artículo”, dejando al criterio de los organismos gestores el diseño del régimen jurídico de la subvención, debiendo incluir en la convocatoria o en las resoluciones de concesión todos los detalles necesarios para la gestión.

II.4.2.2.b) Convocatoria

La convocatoria del Fondo COVID-19 se aprobó el 19 de marzo de 2020 mediante resolución del Director del ISCIII. Posteriormente, se dictó una resolución de corrección de errores materiales⁸³, si bien dicha Resolución no fue firmada, por lo que no ha sido posible comprobar la adecuación de la competencia para su aprobación, ni la fecha en que fue aprobada.

⁸¹ Como actividades de seguimiento, la convocatoria solo hace referencia al seguimiento científico de los proyectos.

⁸² Por ejemplo, los artículos relacionados con los requisitos para obtener la condición de beneficiario, obligaciones de los beneficiarios, el procedimiento para la exigencia de reintegro, en su caso, así como los artículos relacionados con las infracciones y las sanciones.

⁸³ Error material en la Resolución de 19 de marzo de 2020, de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se aprueba la CONVOCATORIA DE EXPRESIONES DE INTERÉS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL SARS-COV-2 Y LA ENFERMEDAD COVID-19 con cargo al Fondo COVID-19, en cuanto a la numeración ordinal de su articulado.

Tanto la convocatoria como la corrección de errores fueron publicadas en la BDNS⁸⁴ y en la página web del organismo. Sin embargo, no fueron objeto de publicación en el BOE ni en el momento de la aprobación ni posteriormente. Esta publicación en el BOE habría contribuido a una mayor publicidad y difusión de la convocatoria.

La convocatoria del Fondo COVID-19 se configuró como una convocatoria de carácter básico, que no desarrolló de manera detallada todos los aspectos de la subvención, que sí se concretaron posteriormente en la resolución de concesión.

A pesar de que la convocatoria del Fondo se diseñó sin regulaciones específicas para permitir su flexibilidad y adaptación a las circunstancias cambiantes debidas a la urgencia e incertidumbre, la falta de concreción en su régimen jurídico tanto en la convocatoria como en el RDL 8/2020 entraba en conflicto con el principio de seguridad jurídica en ciertos casos, como pueden ser los siguientes:

- La convocatoria no contenía un apartado que recogiera los requisitos necesarios para obtener la condición de beneficiario, ni se mencionaban los criterios de exclusión, ni se hizo referencia a lo recogido en el art. 13.2. de la LGS, por lo que podían solicitarla todos aquellos que reunieran las condiciones relacionadas en el apartado primero del art. 38 del RDL 8/2020. Esta ausencia de concreción generó incertidumbre en los solicitantes a la hora de conocer si podrían ser o no destinatarios de la ayuda en función de su condición pública o privada. Este aspecto tuvo que ser aclarado en las preguntas frecuentes, donde se manifestó por parte del organismo que no existía limitación alguna, ni por el tipo de centro solicitante ni por su titularidad pública o privada.
- No se especificó en la convocatoria si un mismo centro o investigador podía presentar varias solicitudes, si bien en las preguntas frecuentes se manifestaba que no existían incompatibilidades de ningún tipo.
- La convocatoria no estableció criterios para la evaluación de las ayudas, dejando todo el procedimiento bajo la responsabilidad del Comité Científico Técnico de Evaluación de Expresiones de Interés para Proyectos de Investigación en COVID-19 y SARS-COV-2 (CTE COVID-19).
- El art. 5 de la convocatoria dispuso que las propuestas podrían contar con otra fuente de financiación complementaria pública o privada, nacional o internacional, considerándose como un factor positivo en la evaluación. Sin embargo, no establecía la obligatoriedad del solicitante de declarar la existencia de otras fuentes de financiación ni tampoco señalaba límite alguno para la cantidad total financiada. Sí se especificaba esta obligación en las resoluciones de concesión.
- En ningún lugar de la resolución de convocatoria se hizo referencia a los posibles recursos que cabría interponer contra la misma lo que puede suponer una contravención del art. 45.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

II.4.3. Fase de presentación y tramitación de solicitudes

Debido al contexto en que la subvención fue aprobada y a su no sujeción a la LGS, la gestión del Fondo COVID-19, desde la fase de presentación de solicitudes hasta la fase de justificación del empleo de las ayudas, se aparta del procedimiento habitual de gestión de subvenciones que se

⁸⁴ Las fechas de publicación en la BDNS de la convocatoria, así como de la corrección de errores fueron el 27/03/2020 y 11/04/2020, respectivamente.

utiliza en el ISCIII. El organismo diseñó un mapa de procesos específico para el Fondo COVID-19 que, junto con un documento que contiene instrucciones para tramitar las resoluciones de concesión de la convocatoria COVID-19, supuso la regulación interna del procedimiento. En el [Anexo 14](#) se muestra el flujograma del procedimiento de gestión del Fondo COVID-19.

II.4.3.1. PROCEDIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

El art. 4 de la convocatoria describió la forma y plazo de presentación de propuestas, disponiendo que debían presentarse mediante correo electrónico, utilizando la plantilla disponible en la página web del ISCIII. Este procedimiento se apartó del utilizado habitualmente para la presentación y gestión de solicitudes en el ISCIII, que se lleva a cabo íntegramente a través de la aplicación informática SAyS debido a necesidad de agilidad y rapidez y a la falta de desarrollo necesario de la aplicación para dar cobertura a esta convocatoria. Posteriormente, las solicitudes se incorporaron a la aplicación SAyS para su tramitación, proceso que se llevó a cabo manualmente, con el riesgo de errores y trabajo adicional que ello implicó.

Una vez recibidas y registradas las solicitudes en la aplicación SAyS, fueron sometidas de manera paralela a un doble proceso que se llevó a cabo de manera simultánea en el tiempo: por un lado, se analizó su admisión o exclusión, y por otro, fueron revisadas y evaluadas por el CTE COVID-19. De este modo, se han detectado expedientes en que las solicitudes fueron evaluadas y posteriormente excluidas por no reunir los requisitos establecidos en la convocatoria para la admisión o exclusión de la solicitud. No se previó, tampoco, periodo de subsanación de errores, sin que se justificara esta exclusión.

II.4.3.2. PLAZO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

La convocatoria planteaba un periodo de presentación de solicitudes abierto, cuyo plazo comenzaba el propio 19 de marzo de 2020 y se mantendría abierto hasta la extinción del Fondo COVID-19, hecho que sería objeto de comunicación en la página web y/o en la sede electrónica del ISCIII. No obstante, el plazo se interrumpió, de manera temporal, el 13 de abril de 2020, sin haber agotado el Fondo. Esta interrupción se comunicó a través de una nota en la página web del organismo y se justificó por la necesidad de garantizar la agilidad en la evaluación científico-técnica de las propuestas y asegurar la coordinación estratégica con las actuaciones que desde las diferentes administraciones se estaban desarrollando.

La propia nota establecía que esta interrupción seguía la recomendación del CTE COVID-19, en cumplimiento de las funciones que le asigna el art. 6 de la convocatoria. Este artículo no atribuía al CTE COVID-19 competencia para la toma de decisiones en relación con la gestión de la subvención. La interrupción del plazo de presentación de solicitudes debió haber sido realizada mediante resolución del Director del ISCIII, en ejercicio de las funciones que le asigna el art. 38.9 del RD-Ley 8/2020.

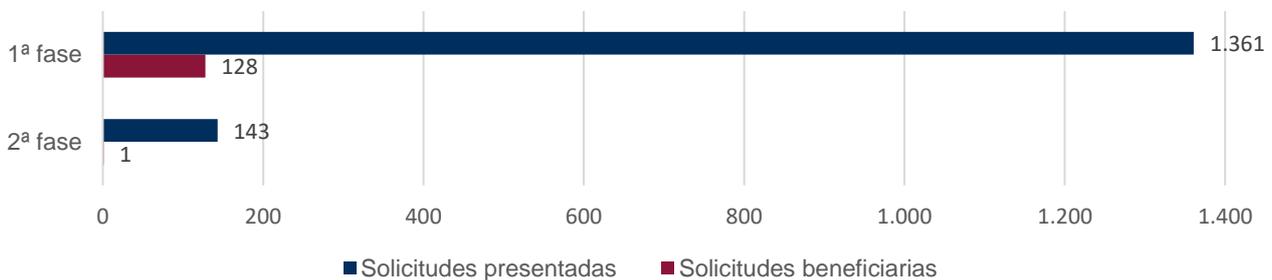
Posteriormente, el CTE COVID-19, en su reunión de 8 de mayo manifestó su preocupación ante la ausencia de propuestas sobre reservorios animales, necesarias para comprender mejor la propagación de la infección. En su reunión de 19 de mayo se propuso la reapertura temporal del plazo a este fin durante un periodo de 36 horas, dándose publicidad desde ese día en la página web del organismo. El plazo volvió a abrirse el jueves 21 de mayo durante 39 horas⁸⁵ para la recepción de nuevas expresiones de interés específicamente dirigidas al ámbito de "Factores ambientales y sociales de la propagación", con especial atención a la investigación veterinaria sobre la situación

⁸⁵ El periodo de 39 horas comprende desde el 21 de mayo a las 00:00 hasta el 22 de mayo a las 15:00.

de SARS-CoV-2 en reservorios animales. Se recibieron 143 nuevas solicitudes⁸⁶, concediendo financiación únicamente a una de esas propuestas por valor de 416.066 euros el 16 de junio de 2020.

En el siguiente gráfico se muestran las solicitudes presentadas y beneficiarias en cada fase de apertura de la convocatoria.

Gráfico 7. Solicitudes presentadas y beneficiarias en cada fase de apertura de la convocatoria



Fuente: Elaboración propia

El organismo manifiesta que, para llevar a cabo la reapertura de la segunda fase, se realizaron consultas telefónicas y mediante correo electrónico al servicio jurídico del ISCIII, que respaldó dicha decisión. No obstante, no existe constancia de la realización de estas consultas ni de ningún informe por parte del servicio jurídico. Tampoco existe resolución firmada por el Director del ISCIII aprobando la apertura del plazo de presentación de solicitudes.

A día 21 de mayo se habían dictado resoluciones de concesión por valor de 22.420.979,38 euros (93,42 % del total del Fondo), y a 16 de junio por valor de 22.837.045,38 (95,15 % del total), sin que el Fondo se hubiera extinguido, y sin que existieran motivos aparentes para no llevar a cabo su reapertura hasta la extinción del mismo, tal como establece la convocatoria. Como resultado de ello, no se cumplió la previsión de utilización del total de fondos previsto, que ascendía a 24 millones de euros.

II.4.3.3. COMPROBACIÓN DE REQUISITOS

Entre los dos periodos de presentación de solicitudes se recibieron un total de 1.504 propuestas, realizando después la calificación de inadmitidas, excluidas, no seleccionadas o seleccionadas⁸⁷.

Respecto a las 113 solicitudes inadmitidas, que son aquellas que fueron excluidas por no cumplir los requisitos de la convocatoria, 112 fueron inadmitidas porque se presentaron durante el segundo

⁸⁶ En la primera fase se recibieron 1.361 solicitudes.

⁸⁷ Se entiende por **propuestas desestimadas** las propuestas que fueron excluidas porque duplicaban otra que ya había sido presentada en esta convocatoria.

Se entiende por **propuestas inadmitidas** principalmente aquellas que se presentaron durante el segundo plazo de solicitudes abierto para seleccionar exclusivamente propuestas de reservorios animales y fueron excluidas por no corresponderse con ese ámbito.

Se entiende por **propuestas no seleccionadas** las propuestas que fueron admitidas, pero no fueron beneficiarias de la subvención.

Se entiende por **propuestas seleccionadas** las propuestas que fueron evaluadas favorablemente y fueron beneficiarias de la subvención.

plazo abierto para seleccionar proyectos sobre reservorios animales, y no correspondían con ese ámbito⁸⁸. Dichas solicitudes no debieron considerarse inadmitidas puesto que sí cumplían con los requisitos establecidos en la convocatoria, debiendo haberse calificado como desestimadas o no seleccionadas.

Se ha llevado a cabo un análisis de 55 solicitudes (20 solicitudes seleccionadas, 11 solicitudes inadmitidas, 4 desestimadas y 20 no seleccionadas), obteniendo las siguientes conclusiones:

- Ninguna de las solicitudes está firmada. Si bien no es un requisito expreso de la convocatoria, sí viene exigido por el art. 11.2.a) de la Ley 39/2015.
- Se ha comprobado que todas las solicitudes reúnen los requisitos previstos en la convocatoria. No obstante, con respecto a lo dispuesto en el art. 7 sobre los principios que deben respetar los proyectos de investigación, no consta que se haya hecho ningún tipo de comprobación por parte del organismo⁸⁹.

II.4.4. Fase de evaluación de las solicitudes

El art. 38 del RDL 8/2020 preveía un procedimiento de concesión directa para estas ayudas. La resolución de convocatoria no estableció criterios ponderados de evaluación. No obstante, del análisis de su preámbulo y su articulado se desprenden una serie de aspectos a tener en cuenta en la valoración de las propuestas; entre otros, su adecuación a la situación de urgencia, debiendo permitir su implementación y puesta en marcha inmediata en el SNS.

Respecto a la normativa interna del ISCIII, el Instituto contaba con una guía del proceso de evaluación de la AES, aprobada en enero de 2020. Sin embargo, su ámbito de aplicación es específico de AES y no aplicable al Fondo COVID-19, utilizándose únicamente como referente o apoyo en algunos casos.

Ante la ausencia de un marco de actuación, el ISCIII planteó un procedimiento de evaluación de solicitudes específico para esta subvención, con el objeto de favorecer un reparto más justificado de la financiación.

El órgano responsable del proceso de evaluación de solicitudes es el CTE COVID-19, formado por 9 miembros y creado por el art. 6 de la resolución de convocatoria como órgano de apoyo a la Dirección del ISCIII.

Previo a las reuniones del Comité, las solicitudes eran asignadas entre sus miembros para que procedieran a elaborar un informe previo de evaluación. La carga de trabajo que suponía la evaluación de las 1.504 solicitudes recibidas llevó al CTE COVID-19 a acordar, en su segunda

⁸⁸ La otra restante fue inadmitida porque no fue presentada por persona física o jurídica como establece la resolución de convocatoria al no incluirse en la solicitud el nombre de la entidad solicitante ni del representante legal.

⁸⁹ El apartado cuarto de dicho artículo dispone que los documentos que demuestran que los proyectos cuentan con las autorizaciones y/o informes legalmente establecidos, quedarán en poder de las entidades beneficiarias, sin perjuicio del sometimiento a las actuaciones de comprobación que pueda efectuar el órgano concedente, así como a cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información les sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.

reunión, la incorporación de evaluadores externos⁹⁰, que llevarían a cabo una primera evaluación de cada solicitud, facilitando el trabajo de los vocales y agilizando la toma de decisiones en el seno del propio CTE.

Inicialmente, estaba previsto realizar dos informes de evaluación por proyecto⁹¹. La información correspondiente, resumida a partir de los datos disponibles en la aplicación, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. Situación de Informes de Evaluación Covid-19 Asignados

Informes	Situación Informes asignados					
	Informes aceptados			Pte. Aceptar	Rechazados	Total
	Terminados	Iniciados	Sin iniciar			
CTE COVID-19	309	1	49	147	4	510
Externos	1.224	4	14	48	102	1.392
Total	1.533	5	63	195	106	1.902

Fuente: Elaboración propia

La premura que requería el contexto de emergencia obligó a reducir a uno el informe previo por cada solicitud. Solo 170 de las 1.504 (11,3 %) solicitudes presentadas cuentan con dos informes previos de evaluación. Por otro lado, como ya se explicó, la fase de admisión de solicitudes y la de evaluación tienen lugar de manera paralela, por lo que es posible que algún proyecto asignado para evaluación fuera posteriormente inadmitido o desestimado y retirado de la evaluación. En sentido contrario, hubo 55 proyectos desestimados o inadmitidos que fueron evaluados (se valoraron 39 proyectos cuya propuesta duplicaba otra que ya había sido presentada en esta convocatoria y 16 porque la propuesta se orientaba a un ámbito que no correspondía a lo establecido en el área f) de la convocatoria relacionado con reservorios animales) generándose 59 informes de evaluación que no fueron necesarios. A pesar de que el contexto de emergencia requería actuar con agilidad la comprobación del cumplimiento de los requisitos de la convocatoria debería haberse realizado con anterioridad, pasando a ser evaluadas únicamente las solicitudes admitidas.

De este modo, de los 3.008 informes inicialmente previstos, se terminaron 1.533. Se ha realizado un análisis por expediente para conocer si todos ellos fueron evaluados con, al menos, un informe. Los resultados se muestran a continuación:

⁹⁰ Este proceso se llevaba a cabo a través de la aplicación EVAYs, que permitía el acceso a la documentación de cada propuesta y su valoración, tanto a evaluadores como al CTE COVID-19, en condiciones de confidencialidad y trazabilidad. La aplicación EVAYs recoge 36 evaluadores externos diferentes. Todos ellos fueron nombrados mediante escrito del coordinador del CTE COVID-19 entre el 03/04/2020 y el 17/05/2020 y firmaron sus respectivos compromisos de confidencialidad y abstención en caso de conflicto de intereses entre el 01/04/2020 y el 26/05/2020. Los evaluadores fueron seleccionados entre un listado de expertos con que cuenta el ISCIII que se compone de, entre otros, beneficiarios de subvenciones de años anteriores o expertos que proponen los miembros de los comités de evaluación de las distintas subvenciones. Como hechos posteriores debe destacarse, el 12 de julio de 2023 el director del ISCIII firmó una resolución de convocatoria de expresiones de interés para acceder a la condición de persona evaluadora científica del ISCIII para las actuaciones en el marco de la AES.

⁹¹ Según el Organismo, el reparto de las solicitudes para su evaluación a nivel individual se realizó de manera equitativa y en función de la disponibilidad de los evaluadores. La media de informes por cada miembro del CTE COVID-19 fue de 39 y por evaluador externo de 34. No obstante, se ha observado que en la práctica hubo tres evaluadores que realizaron más de cien informes, mientras que once emitieron menos de cinco informes y tres (miembros todos del CTE COVID-19) no llegaron a terminar ninguno.

Cuadro 20. Número de Proyectos evaluados por Categoría

Calificación	Nº Proyectos	Nº Proyectos no evaluados	Nº Proyectos evaluados	
			Nº Proyectos con 1 Evaluación	Nº Proyectos con 2 Evaluaciones
Seleccionadas	131 ⁽⁹²⁾	7 ⁽⁹³⁾	99	25
No Seleccionadas	1.236	52	1043	141
Inadmitidas	113	74	37	2
Desestimadas	24	8	14	2
Total	1.504	141	1193	170

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro anterior, se deduce que 59 propuestas (siete seleccionadas y 52 no seleccionadas) no cuentan con ningún informe de evaluación en EVAyS.

Respecto a los motivos alegados por la entidad fiscalizada para la inexistencia de informe de evaluación en los seleccionados son de distintos tipos⁹⁴:

- Dos de los expedientes seleccionados, por su relevancia estratégica dado que trataban sobre vacunas, fueron evaluados en reuniones entre el Ministerio de Sanidad, Ministerio de Ciencia e Innovación y los organismos públicos de investigación. No existe ningún acta ni documento alguno que acredite la evaluación de estos proyectos.
- Los otros cuatro fueron aprobados por el CTE COVID-19 directamente, sin informe de evaluación previo.

Con respecto a los 52 proyectos no seleccionados se realizan las siguientes observaciones:

- Veinticinco de las propuestas no fueron seleccionadas por tener un objeto de desarrollo tecnológico/industrial que no se corresponde con la convocatoria o por duplicar otras propuestas que sí fueron seleccionadas. En estos casos, estos expedientes debieron calificarse como inadmitidos y no como no seleccionados.

⁹² Dos proyectos no fueron financiados por el Fondo COVID-19 pero se seleccionaron como proyectos intramurales del ISCIII.

⁹³ Según los datos de la aplicación SAYS, hay siete proyectos seleccionados que no fueron evaluados. No obstante, se debería descontar el proyecto COV20/01314 del Registro Covid-19, ya que difiere del formato digital del resto y la aplicación no lo ha contabilizado como un informe terminado.

⁹⁴ El último de los siete proyectos es el proyecto COV20/01314 del Registro Covid-19, cuya explicación ya se ha detallado en el cuadro correspondiente.

- Dos de los expedientes fueron calificados como no seleccionados y no fueron evaluados por haber sido presentados por una persona física. Este motivo de no selección es improcedente dado que ni el RDL 8/2020⁹⁵ ni la convocatoria establece limitación alguna a este respecto.
- La entidad informó que veinticinco expedientes no seleccionados no tienen informe de evaluación porque fueron evaluados directamente por el CTE. No obstante, solamente se ha encontrado uno mencionado en una de las actas. Es decir, que 24 de las propuestas no seleccionadas no cuentan con evaluación alguna según lo dispuesto en las actas del CTE COVID-19 y en EVAyS.

A los efectos de comprobar, entre otros aspectos, la coherencia existente entre los informes de evaluación y la calificación final del proyecto por parte del CTE COVID-19, se han analizado veinte proyectos seleccionados y veinte proyectos no seleccionados, obteniéndose los resultados siguientes:

II.4.4.1. PROYECTOS SELECCIONADOS

Se ha analizado la documentación de 20 de los 131 proyectos que constan como seleccionados en la aplicación y que suman un importe total concedido de 9.162.264,16 euros; casi un 40 % del importe total concedido en la subvención.

Con respecto al contenido de los informes de evaluación que consta en la aplicación SAyS, es necesario destacar lo siguiente:

- Según los informes de evaluación, doce de los veinte proyectos reunían los requisitos (60 %), dos necesitaban modificaciones menores, cuatro necesitaban modificaciones mayores y dos no se ajustaban a los requisitos. La financiación de estos últimos fue aprobada por el CTE COVID-19 a pesar de que en el informe de evaluación de este último el evaluador calificó el proyecto como no financiable.
- Siete de las solicitudes (30 %) fueron reformuladas para adaptarse mejor a los objetivos de la convocatoria, observándose que solo dos de las siete habían sido evaluadas como necesitadas de modificaciones mayores.
- Se han detectado ocho proyectos cuya fecha del informe de evaluación es posterior a la del acta de aprobación del CTE COVID-19 o, incluso, a la resolución de concesión. La entidad ha indicado que la situación de confinamiento dificultó el acceso necesario para formalizar la firma del informe emitido.
- Se han detectado cinco proyectos sin acta de aprobación expresa por el CTE COVID-19. Tres de ellos presentaron reformulaciones cuya aprobación, según la entidad, conlleva la propuesta de financiación. Uno de ellos es sobre vacunas, cuya aprobación, por su relevancia estratégica, se produjo en reuniones entre el Ministerio de Sanidad, Ministerio de Ciencia e Innovación y los

⁹⁵ El art. 38.1 del RDL 8/2020 hace referencia a "(...) aquellas disposiciones dinerarias realizadas por el Instituto de Salud Carlos III o el Consejo Superior de Investigaciones Científicas que se realicen en el ámbito de las medidas que resulten imprescindibles para el desarrollo actividades de utilidad pública o interés social conducentes a la investigación científica y técnica derivada de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 y que se efectúen a favor de personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, incluyendo organismos y entidades de derecho público, universidades, entidades integrantes del SNS y del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sin contraprestación directa de los beneficiarios".

organismos públicos de investigación. El último, el expediente COV20/01314, fue concedido el 27/11/2020, no existiendo constancia de su aprobación por el CTE COVID-19.

II.4.4.2. PROYECTOS NO SELECCIONADOS

Entre las solicitudes presentadas, 1.236 proyectos fueron no seleccionados. Los motivos de no selección son muy variados habiéndose detectado múltiples razones diferentes de no selección que se han agrupado en quince causas genéricas y que se encuentran detalladas en el [Anexo 15](#)⁹⁶.

Se han llevado a cabo comprobaciones relacionadas con el informe de evaluación, su debate en el CTE COVID-19 y la comunicación de su no selección en veinte de los proyectos no seleccionados, obteniéndose las siguientes conclusiones:

- No se ha encontrado informe de evaluación en la aplicación de EVAyS en cuatro de los veinte expedientes.
- De los dieciséis proyectos que cuentan con informe de evaluación, once presentan un informe desfavorable, tres presentan un informe favorable sujeto a cambios de presupuesto y dos proyectos presentan un informe favorable⁹⁷.
- Con respecto a las reuniones del CTE COVID-19, solo dos de los veinte proyectos fueron expresamente calificados como no financiables. El resto (90 %) no constan en las actas del CTE COVID-19 ni en sus anexos.
- La no selección fue comunicada en todos los casos a los centros proponentes. No obstante, no se especifica el motivo de no selección. Nueve de estas comunicaciones están fechadas con anterioridad a la fecha de firma del informe de evaluación.
- En la convocatoria del Fondo COVID-19 no existe trámite de alegaciones.

Con respecto a las actas del CTE COVID-19, de los 1.236 proyectos no seleccionados, se ha podido identificar con claridad la no selección de 144 (11,65 %). Otros 71 proyectos (5,74 %), fueron mencionados en alguna ocasión, sin que se reflejara ningún acuerdo definitivo sobre ellos. Los restantes 1.021 proyectos no seleccionados (82,6 %), no han sido localizados en ningún acta ni en ninguno de sus anexos⁹⁸.

Se han detectado, por otro lado, seis proyectos propuestos en las actas del CTE COVID-19 para su financiación, que finalmente no fueron seleccionados. De ellos, tres fueron aprobados por el CTE, pero la dirección del ISCIII decidió su no financiación por considerarse redundantes con otros proyectos ya financiados, dos fueron financiados como intramurales del ISCIII y uno fue rechazado

⁹⁶ Los motivos de no selección más comunes son la existencia de proyectos en marcha sobre aspectos similares, que los abordan de forma más amplia o están más avanzados (34,17 %), la falta de aplicabilidad inmediata o marco temporal de ejecución no ajustado a la urgencia de la convocatoria (18,60 %), la falta de calidad frente a otras propuestas presentadas (14,27 %), temática u otros aspectos no prioritarios (7,33 %) y limitaciones de diseño, desarrollo o problemas logísticos que dificultan su ejecución (6,56 %).

⁹⁷ Sobre estos últimos, cabe mencionar lo siguiente: el expediente COV20/00127 no consta en las actas del CTE. y el expediente COV20/00440 no solicita financiación, y no fue comentado en las actas del CTE. En ambos casos, su informe de evaluación es dos días posterior a la firma del comunicado de no selección.

⁹⁸ En base al acuerdo reflejado en el acta de 7 de abril de 2020, se estableció como criterio general debatir en las reuniones aquellas propuestas que los evaluadores consideraran que reunían criterios de calidad, factibilidad y pertinencia suficientes para proponer su financiación sin cambios o con mínimas modificaciones; las propuestas que requirieran modificaciones mayores serían devueltas a los solicitantes para su reformulación.

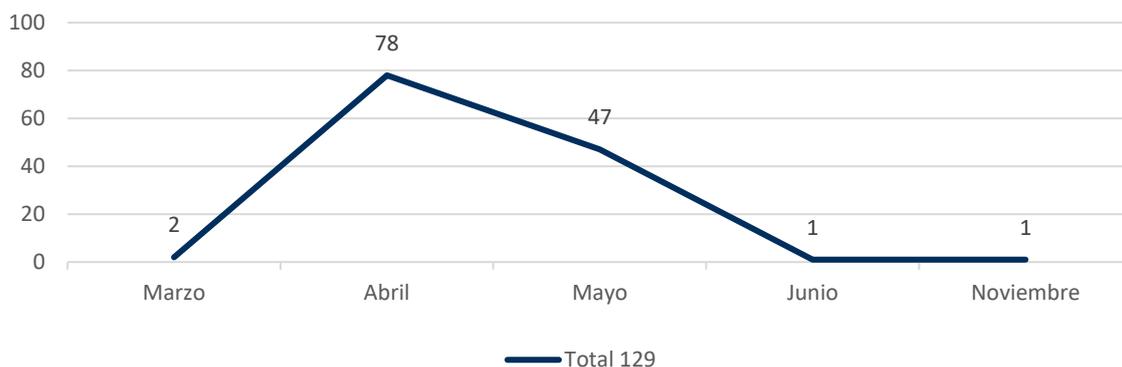
finalmente por la dirección del ISCIII dado que incurría en un caso de doble financiación dentro del propio instituto.

II.4.5. Fase de concesión

De acuerdo con el art. 6.1. de la convocatoria, una vez informadas por el comité las propuestas presentadas, la Dirección del ISCIII, de acuerdo con lo previsto en el art. 38.2 del RDL 8/2020, resolvería de manera individual y motivada la concesión directa de ayudas con cargo al Fondo COVID-19, debiendo ser objeto de publicación en la BDNS⁹⁹.

Se dictaron 129 resoluciones de concesión entre el 30 de marzo y el 27 de noviembre, por un importe total de 23.737.045,38 euros. El siguiente gráfico ilustra la distribución temporal de las concesiones:

Gráfico 8. Número de resoluciones de Concesión por meses



Fuente: Elaboración propia

Se han analizado todas las resoluciones de concesión, comprobando que cumplen los requisitos dispuestos en el art. 6 de la convocatoria, si bien se realizan las siguientes consideraciones:

- Se han detectado cinco proyectos a los que se les concedió una financiación mayor a la solicitada. Según el ISCIII, esta mayor financiación corresponde a un aumento de los presupuestos iniciales de los proyectos debido a reformulaciones de las solicitudes originales atendiendo a consideraciones de la CTE COVID-19 (por ejemplo, por la ampliación de la muestra inicial o la incorporación de otras CCAA al estudio). No obstante, después del análisis de las actas del CTE COVID-19, no ha sido posible identificar claramente las razones de esta mayor financiación en cuatro de los cinco casos. Destacan el expediente COV20/00401, donde el importe finalmente concedido no coincide ni con la solicitud inicial ni con la reformulada, y el expediente COV20/00565, donde el importe concedido es cinco veces y medio el importe inicialmente solicitado.

⁹⁹ Las subvenciones concedidas podían estar cofinanciadas por el FEDER y se destinan a cubrir gastos de retribución resultante de la contratación de personal técnico; gastos de material inventariable y fungible, y demás gastos complementarios directamente relacionados e indispensables para la ejecución del proyecto, tales como asistencia técnica, colaboraciones externas, viajes, publicación y difusión de resultados.

Cuadro 21. Proyectos que reciben una financiación superior a la solicitada inicialmente (euros)

Expediente	Financiación solicitada	Financiación concedida	Diferencia
COV20/00005	18.950	48.600	29.650
COV20/00297	60.000	126.425	66.425
COV20/00401	58.264	73.400	15.136
COV20/00565	187.041	1.024.199	837.159
COV20/00644	144.000	175.269	31.269

Fuente: Elaboración propia

- La cantidad efectivamente concedida fue de 23.737.045,38 euros, frente a los 33.270.649,02 euros solicitados por los beneficiarios (se financió un 71,34 % del importe solicitado). A pesar de que el grado de ejecución presupuestaria fue muy alto (cerca del 99 %), existió un sobrante no concedido de 262.954,62 euros. La entidad manifiesta que este importe sobrante no pudo concederse al no presentarse más propuestas que pudieran considerarse como financiables. Sin embargo, se ha comprobado que 1.015 de los proyectos no seleccionados tenían un presupuesto inferior a esa cifra, de los cuales al menos 21 no fueron seleccionados por no alcanzar el nivel de priorización en comparación con otros proyectos. Por otro lado, de las cinco convocatorias identificadas en la fiscalización, correspondientes a tres CCAA, en las cuales se hace una mención explícita a la financiación de proyectos que fueron presentados al Fondo COVID-19 del ISCIII, pero no resultaron seleccionados, se ha verificado que estas financiaron 31 proyectos no seleccionados, de los cuales 24 obtuvieron financiación por una cuantía inferior al sobrante no concedido en el Fondo COVID, como puede verse en el [Anexo 16](#).
- Se dispuso que esta subvención fuera compatible con otras ayudas para la misma finalidad, siempre que la suma de las aportaciones recibidas no superara el coste total de la actividad incentivada. La entidad beneficiaria debía comunicar la solicitud u obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos procedentes de la Administración del Estado u otras administraciones públicas, así como su importe, no constando ninguna comunicación al respecto posterior a la solicitud por parte de ninguno de los beneficiarios de las ayudas del Fondo COVID-19.

No obstante, se ha comprobado a través del estudio de las memorias finales presentadas por los beneficiarios, que al menos cuatro de los proyectos fueron cofinanciados. De ellos, dos hacen referencia a esta cofinanciación en la solicitud, pero solo uno declara el porcentaje de financiación externa. No se tiene constancia de que la cofinanciación haya sido tenida en cuenta por el ISCIII a la hora de determinar el importe concedido ni que haya llevado a cabo actuaciones de comprobación con el fin de verificar que la financiación recibida no supere el 100 % del coste del proyecto.

En este mismo orden de cosas, se ha comprobado que un 38,46 % de los beneficiarios estudiados en la muestra recibieron otras ayudas en el mismo período según consta en la BDNS, sin que se haya podido verificar que correspondan al mismo proyecto de investigación, puesto que, a pesar de que la BDNS es una importante fuente de información, su configuración hace prácticamente imposible determinar mediante esta vía todas las ayudas que un beneficiario ha recibido para el mismo proyecto.

Por último, aunque la convocatoria no recogía la posibilidad de interposición de recursos, las resoluciones de concesión sí que hacen referencia a los recursos que proceden contra ellas y

establecen que ponen fin a la vía administrativa y contra las mismas cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su publicación. Sin embargo, no se produjo ningún recurso contra las resoluciones de concesión.

II.4.5.1. ANÁLISIS DE LOS BENEFICIARIOS Y PROYECTOS CONCEDIDOS

II.4.5.1.a) Registro COVID-19

En la reunión del CTE COVID-19 de 14 de abril de 2020 se menciona la necesidad de la creación de un repositorio de ámbito estatal que garantizara la recogida sistemática de la información generada en los estudios financiados. El Registro fue creado por Resolución de la directora del ISCIII de 20 de mayo de 2020 con el propósito de agrupar la información recogida en cada uno de los estudios financiados con Fondo COVID-19 a fin de poner a disposición de la comunidad científica grandes bases de datos que permitieran análisis con mayor representatividad poblacional. La gestión de este Registro se articula a través de un programa de funcionamiento, cuya última versión (4 de junio de 2021) describe en el apartado 5 la estructura de gobernanza del registro, según la cual debía constituirse un Comité Científico del Registro ISCIII-COVID-19, compuesto por once personas, nombradas mediante resolución de la Dirección del ISCIII, entre cuyas funciones se encontraba la aprobación de la estructura del Registro o la aprobación de cesión de datos a otros repositorios. Este Comité nunca se llegó a constituir.

Las resoluciones de concesión de 59 de los 129 beneficiarios (45,73 %) establecían la obligación de depositar todos los datos generados con motivo de la realización del proyecto en el Registro COVID-19, llevando aparejado el incumplimiento de esta obligación, el inicio del expediente de reintegro. Según el apartado 6.6. del programa de funcionamiento del registro, una vez creada la estructura de datos, el gestor de datos solicitaría la información requerida a los investigadores principales de los proyectos, con la periodicidad que se determinara por el Comité Científico y, en todo caso, a la finalización de los proyectos.

Posteriormente, el 27 de noviembre de 2020, se firma la resolución de concesión del expediente COV20/01314, por 900.000 euros, para la creación de un Registro COVID-19 unificado a nivel nacional que recogiera los datos de los sistemas de información. Según el ISCIII, esta concesión tardía obedece a que el fin del proyecto no podía cumplirse adecuadamente en el momento inicial de la subvención, dado que aún no existían datos suficientes para nutrir el repositorio. La concesión no fue precedida de reunión del CTE COVID-19 sino que fue otorgada directamente por la Dirección del ISCIII.

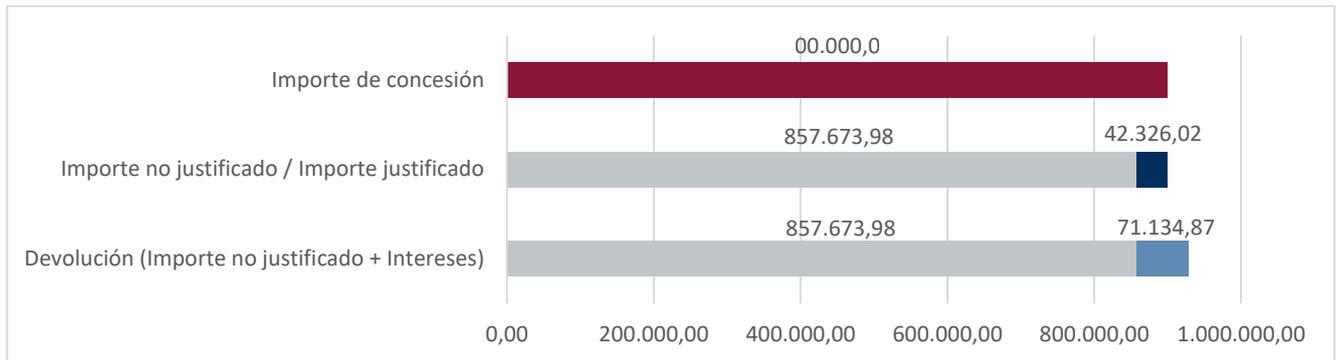
El proyecto COV20/01314 consistía, básicamente, en aportar personal para colaborar en la creación del Registro ISCIII COVID-19. En concreto, se pretendía contratar treinta personas a tiempo completo durante la duración estimada del proyecto (12 meses).

De los informes de seguimiento presentados por el beneficiario se deduce que solo se produjo la contratación de dos personas para el proyecto y que no se pudieron cumplir los objetivos por diversas circunstancias como la imposibilidad de acceso a los datos o la heterogeneidad de estos. Según el ISCIII, por el contrario, una de las principales dificultades fue la falta de personal por no

cumplir las contrataciones planificadas. Finalmente, el beneficiario únicamente justificó el gasto de 42.326,02 euros, debiendo devolver el resto más los intereses de demora¹⁰⁰.

Se ha comprobado la existencia de un Registro COVID-19 en el entorno informático del ISCIII que se encuentra en fase de preproducción. A fecha de mayo de 2024, son únicamente trece los proyectos que se integraron en el Registro (un 22 % de los proyectos inicialmente previstos)¹⁰¹.

Gráfico 9. Estado de ejecución del expediente COV20/1314 (euros)



Fuente: Elaboración propia

II.4.5.1.b) Régimen jurídico de los beneficiarios e importe concedido por tipo de beneficiario

El Fondo COVID-19 financió 129 proyectos de 76 entidades beneficiarias. De ellas, 25 entidades, fueron beneficiarias de más de un proyecto, siendo una Agencia Estatal (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) la que cuenta con más proyectos financiados (11), seguida de una fundación (F. Investigación Biomédica Hospital La Paz) que recibió financiación para seis proyectos y otra fundación (F. Investigación Biomédica Hospital Gregorio Marañón) que recibió financiación para cinco proyectos. Estos 25 beneficiarios reúnen un 63 % de la financiación concedida.

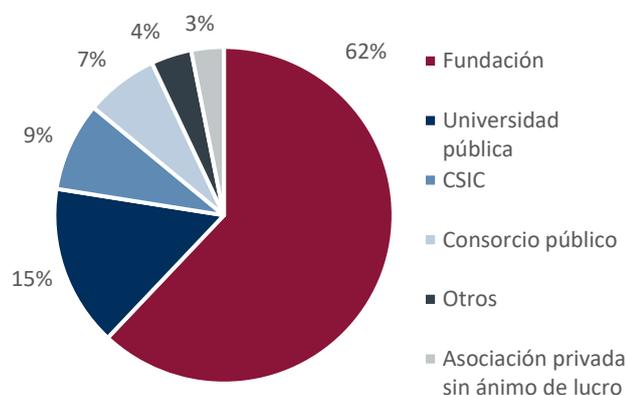
Como ya se puso de manifiesto, en la convocatoria no se establecieron condiciones específicas para adquirir la condición de beneficiario de la ayuda, aparte de lo dispuesto en el RDL 8/2020. No obstante, el perfil de los beneficiarios es bastante homogéneo, siendo en su mayoría fundaciones (62 %) seguido de universidades públicas (15 %).

En los gráficos siguientes se muestra la distribución de las ayudas en función del régimen jurídico del beneficiario, así como la financiación concedida por tipo de beneficiario. Como puede apreciarse, las fundaciones fueron beneficiarias del 53 % de los fondos, seguidas de los consorcios públicos con un 18 %.

¹⁰⁰ En marzo de 2023 el beneficiario ingresó en la cuenta del ISCIII 928.808,85 euros en concepto de principal 857.673,98 euros y 71.134,87 euros de intereses de demora.

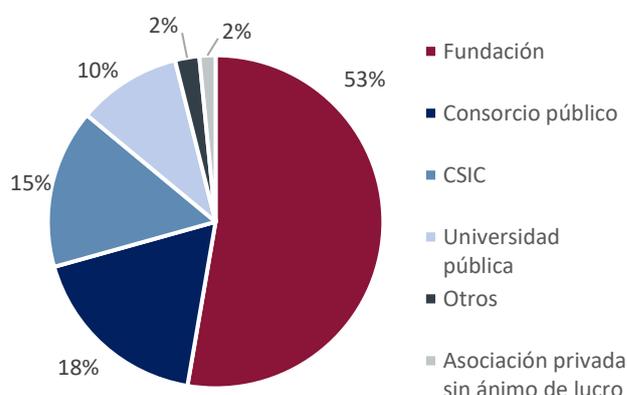
¹⁰¹ A pesar de que el Registro ISCIII COVID-19 no se ha materializado ni ha cumplido sus objetivos, es considerado por el ISCIII como uno de los grandes logros alcanzados en la gestión de la pandemia, puesto que es la primera vez que el Instituto aborda un proyecto de estas características y las lecciones aprendidas respecto a la construcción del registro y la homogeneización de datos podrían ser el punto de partida de otros registros de datos sobre distintas enfermedades en el futuro.

Gráfico 10. Número de concesiones por tipo de beneficiarios del FONDO COVID-19 (%)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 11. Importe concedido por tipo de beneficiario (%)



Fuente: Elaboración propia

II.4.5.1.c) Distribución de proyectos por importe concedido y por temáticas

Respecto al importe concedido a cada proyecto, se ha observado que cuatro proyectos fueron financiados con más de un millón de euros, que abarcan el 24 % del total de la financiación concedida en el Fondo y sesenta y seis proyectos fueron financiados con cuantías inferiores o iguales a 100.000 euros, que suponen el 14 % del importe concedido como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 22. Proyectos por importe concedido

Rango de importe concedido	Nº de Proyectos	% sobre el Total de Proyectos	Importe Total (€)	% sobre el Total Concedido
Menos de 100.000	68	53	3.381.679,28	14
Entre 100.001-500.000	48	37	8.837.527,94	37
Entre 500.001-1000.000	9	7	5.793.639,00	24
Más de 1.000.000	4	3	5.724.199,16	24

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distribución de los proyectos financiados por temática, se han clasificado en las categorías que muestra el gráfico siguiente:

Gráfico 12. Número de proyectos por Temática



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe “El ISCIII y la covid-19: labor durante la pandemia”

II.4.5.1.d) Distribución geográfica

Se han financiado proyectos procedentes de todas las CCAA, distribuyéndose la ayuda de manera proporcional en función de las solicitudes presentadas. De este modo, las CCAA con más proyectos financiados son Madrid y Cataluña, mientras que las más favorecidas en función de las solicitudes presentadas son Canarias y Cantabria, tal y como puede verse en la siguiente tabla:

Cuadro 23. Solicitudes y concesiones por CCAA¹⁰²

CCAA	Nº de Solicitudes	% de Solicitudes	Nº de Concesiones	% Concesiones sobre solicitudes
Madrid	458	31	44	10
Cataluña	319	21	30	9
Valencia	143	10	8	6
Andalucía	135	9	10	7
Galicia	69	5	7	10
País Vasco	65	4	5	8
Murcia	48	3	4	8
Castilla y León	45	3	2	4
Aragón	40	3	4	10
Navarra	31	2	2	6
Asturias	27	2	2	7
Cantabria	22	1	3	14
Baleares	21	1	2	10
Canarias	20	1	3	15
Castilla La Mancha	20	1	1	5
La Rioja	16	1	1	6
Extremadura	9	1	1	11

Fuente: Elaboración propia

II.4.6. Fase de pago

De acuerdo con el art. 8 de la convocatoria, los pagos tendrán, en todo caso, el carácter de anticipados, con carácter previo a la realización y justificación de la actividad que motive la concesión. No existió ninguna renuncia previa al pago de la subvención.

La resolución de concesión exige la presentación, por parte del representante legal del organismo beneficiario, de una declaración responsable de encontrarse al corriente en sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, así como de encontrarse al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones. El organismo fiscalizado manifiesta que, adicionalmente, antes de proceder al pago, se solicita a los beneficiarios certificado de estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la SS. No obstante, no ha podido realizarse la comprobación de este aspecto puesto que el Organismo solo mantiene los certificados más actuales.

II.4.7. Fase de ejecución

El art. 6.2.c) de la convocatoria establece que las resoluciones de concesión directa de las ayudas fijarán el plazo de ejecución, que será de un año y susceptible de ampliación, previa solicitud justificada y autorización del órgano concedente, así como los plazos de presentación de las memorias de seguimiento y finales.

¹⁰² En el [Anexo 17](#) se muestra esta relación en forma de mapa geográfico.

La duración inicial de los proyectos varía entre uno y doce meses, si bien el 72,1 % de los proyectos tiene una duración inicial de doce meses. El 78,3 % de los beneficiarios solicitaron prórroga de ejecución (101 de 129 beneficiarios). La duración media de las prórrogas es de 5,67 meses, existiendo una de hasta doce meses. Cuatro beneficiarios solicitaron dos prórrogas y dos beneficiarios solicitaron hasta tres prórrogas de ejecución (se solicitaron 109 prórrogas en total). De este modo, la duración media final de los proyectos fue de aproximadamente quince meses, existiendo 62 (48,06 %) cuya duración fue igual o mayor a los dieciocho meses.

Todos los beneficiarios solicitaron la prórroga antes de que terminara el periodo de ejecución original. El Instituto tardó una media de 28,34 días en firmar la autorización de prórroga, lo que implicó que, en diecisiete de las 109 solicitudes de prórroga (15,59 %), la autorización se produjera después de finalizado el periodo de ejecución original (con una media de 29 días de retraso sobre la fecha de fin de ejecución).

II.4.8. Fase de justificación económica

El art. 38.4 del RDL 8/2020 dispuso que *“en todo caso, por parte de las entidades beneficiarias de tales aportaciones dinerarias deberá rendirse cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto en el plazo máximo de un año desde su concesión. Dicho plazo podrá ser prorrogado por resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III o de la Presidencia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, respectivamente”*.

Además, la convocatoria del Fondo COVID-19 estableció en su art. 10.1 que *“por parte de las entidades beneficiarias deberá rendirse cuenta justificativa simplificada conforme el artículo 75 del reglamento general de subvenciones. Dicho plazo podrá ser prorrogado por resolución de la Dirección del ISCIII”, para añadir en su apartado segundo que “las resoluciones de concesión concretarán la forma y plazo en que deban realizarse la justificación económica y científico técnica”*.

No obstante, las resoluciones de concesión recogen en su apartado quinto, que *“la justificación económica final, que incluirá los gastos efectivamente pagados y aplicados al fin para el que se concedió la ayuda, deberá efectuarse en un plazo no superior a tres meses desde su finalización. Dicha justificación se realizará en régimen de cuenta justificativa simplificada que se presentará vía telemática a través de la aplicación de seguimiento”*.

Por lo que existe una contradicción inicial en la normativa que regula la justificación económica del Fondo COVID-19, ya que mientras en el RDL se establece un plazo máximo para la aportación de justificantes de un año desde la concesión, las resoluciones de concesión disponen un plazo de tres meses desde la finalización del proyecto.

El organismo no publicó ninguna guía de justificación específica para esta subvención, por lo que los beneficiarios únicamente contaban con lo dispuesto al respecto en la convocatoria y en sus resoluciones de concesión. La convocatoria reguló los conceptos subvencionables en su art. 9, no estableciendo limitación alguna en cuanto al porcentaje que, de los fondos concedidos, debía destinarse a cada concepto.

Se han detectado discrepancias a la hora de determinar el comienzo del plazo de justificación: en 48 expedientes (37,21 %) se ha establecido el último día del periodo de ejecución como fecha de inicio del plazo de justificación, mientras que en 75 (58,14 %) expedientes, el periodo de justificación comienza desde el día siguiente a la finalización de la ejecución. Asimismo, se han detectado errores en los listados suministrados por la entidad con respecto a la fecha de fin de justificación de seis expedientes (4,65 %).

Una vez finalizada la ejecución, los beneficiarios debían presentar los justificantes de gastos a través de la aplicación AESEG. Una vez presentados los documentos, la propia aplicación genera el REA, que recoge los gastos justificados en plazo y los fondos no utilizados que tienen que ser objeto de devolución por el beneficiario. El propio documento recoge los medios disponibles (cuenta bancaria y titular) para llevar a cabo la devolución.

II.4.8.1.a) Revisión de la documentación justificativa

Como se ha comentado anteriormente, las resoluciones de concesión fijan un plazo máximo para proceder a la justificación económica de tres meses desde la finalización del periodo de ejecución del proyecto.

En el análisis de estos plazos se han detectado diez expedientes (un 8 % del total de beneficiarios) cuya justificación se presentó fuera de plazo establecido. Dos de ellos presentaron una solicitud de ampliación del plazo de justificación que les fue concedida. Dos tuvieron problemas informáticos para proceder a la generación del REA y de los seis restantes, cinco recibieron un aviso, por correo electrónico, para la remisión urgente de los justificantes. Dicho aviso se produjo con una media de 43 días desde la fecha en que acababa el plazo para la justificación, lo que indica una debilidad de control interno en el seguimiento y control de los plazos. Los cinco beneficiarios que recibieron el requerimiento procedieron a la justificación de la subvención en los días siguientes al mismo. Solo un expediente de los que presentaron la documentación fuera de plazo no pidió prórroga ni tampoco recibió requerimiento posterior alguno, debido al corto periodo de tiempo transcurrido entre la finalización del plazo para la justificación y la presentación de la misma (9 días) antes de que ésta fuera solicitada.

Una vez presentados los justificantes por parte del beneficiario, el personal de la unidad de seguimiento de la SGRIC procede a la revisión de los mismos para comprobar si reúnen los requisitos establecidos en la convocatoria y si se encuadran en los conceptos subvencionables. La aceptación o el rechazo de los gastos, así como sus motivos, quedan reflejados en la aplicación AESEG y existe la posibilidad de subsanación por parte del centro beneficiario.

En la fiscalización se ha analizado la justificación económica de 25 expedientes¹⁰³ cuyo importe de concesión asciende a 9.367.339,16 euros (39,46 % del importe total concedido). No se han detectado incidencias significativas en ninguno de los justificantes revisados ni en los motivos para su aceptación o rechazo.

Por último, se ha llevado a cabo un análisis de los plazos utilizados por el ISCIII para proceder a la revisión de la documentación justificativa resultando que la media de días fue de 357¹⁰⁴. Aunque este plazo no supone incumplimiento alguno, los retrasos en la revisión de la documentación justificativa pueden suponer, por un lado, un aumento de los intereses de demora para los beneficiarios que no hubieran devuelto los fondos no utilizados o tuvieran gastos no aceptados, así como que se concedan subvenciones a beneficiarios que posteriormente puedan ser deudores por reintegro.

¹⁰³ La selección de dichos expedientes se ha realizado mediante muestreo dirigido en función del importe, representatividad y aspectos específicos.

¹⁰⁴ No consta en la aplicación AESEG la fecha en que el organismo inicia la revisión de la documentación justificativa. No obstante, para llevar a cabo el análisis de los plazos en este punto, se ha tomado como referencia la fecha del escrito de solicitud de devolución de fondos e intereses o bien, en los casos en que este no existiera, la fecha de cambio de estado a "en proceso de cierre" en AESEG.

II.4.8.1.b) Cierre económico

En el caso del Fondo COVID-19, todos los expedientes cuentan con escrito de cierre económico, menos dos (el expediente COV20/00386 pendiente de reintegro y el COV20/00491, que devolvió los fondos en noviembre de 2023).

Según el manual de procedimientos para la gestión y control de ayudas de I+D+I, la Unidad de Seguimiento dispone de dos años desde el día siguiente al fin del último periodo de justificación económica para realizar el subproceso de cierre del expediente en el caso de que no proceda realizar procedimiento de reintegro.

En tres expedientes, el tiempo transcurrido desde la fecha de justificación y la fecha del escrito de cierre superó los dos años. La mayoría de los expedientes (57 %) se cerraron en el año 2023, un 35 % se cerraron en 2022 y el 8 % en 2021.

Respecto al cierre económico, el número medio de días transcurridos entre la fecha de revisión de la justificación y la fecha del escrito de cierre económico es de 386 días. En el caso de expedientes con obligación de devolver fondos e intereses de demora, el número medio de días transcurrido entre el ingreso de las cantidades debidas y el escrito de cierre económico es de 39 días.

II.4.9. Devoluciones voluntarias y reintegros

II.4.9.1. DEVOLUCIONES VOLUNTARIAS

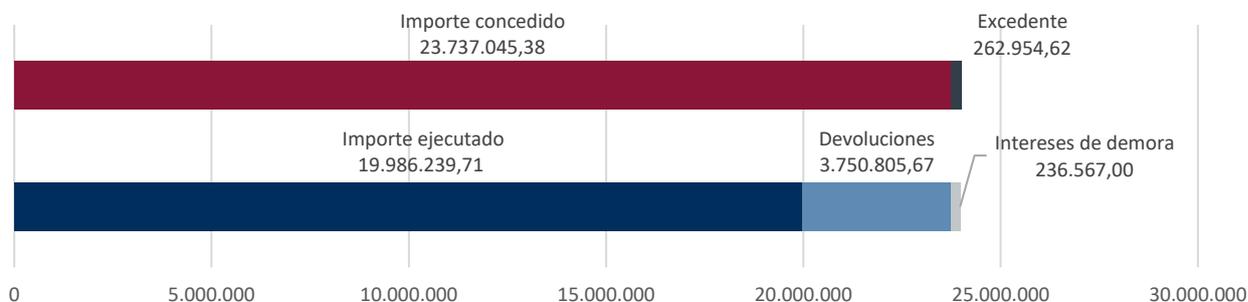
La convocatoria del Fondo COVID-19 no hacía referencia a la posibilidad de efectuar devoluciones voluntarias¹⁰⁵. Las resoluciones de concesión sí que recogen esta opción en su apartado sexto, si bien, no se indicaban los medios disponibles para realizar la devolución.

Las discrepancias en las fechas del cálculo de intereses producidas por las diferencias entre el procedimiento real y el establecido en el manual de procedimientos, junto con el hecho de que la introducción de esta fecha en la aplicación se realiza manualmente por parte del personal de la SGRCIC, ha generado confusión en la determinación de las fechas para el cálculo de los intereses, así como errores manuales en la introducción de dichas fechas.

De las 129 concesiones del Fondo COVID, 92 concesiones (un 71,32 % del total) realizaron devoluciones por un importe conjunto de 3.750.805,67 euros (un 16 % de la financiación concedida). De ellas, dieciséis devolvieron más del 30 % del importe de la subvención, destacando tres que restituyeron más del 90 % de los fondos concedidos. Por tanto, casi un 17 % del Fondo COVID-19 no fue ejecutado, porcentaje significativo si se tiene en cuenta que solo se atendieron el 8,57 % de las solicitudes recibidas.

¹⁰⁵ Según el art. 90 RLGS, "se entiende por devolución voluntaria aquella que es realizada por el beneficiario sin el previo requerimiento de la Administración", añadiendo que "en la convocatoria se deberá dar publicidad de los medios disponibles para que el beneficiario pueda efectuar esta devolución", y que, cuando se produzca, "la Administración calculará los intereses de demora (...) hasta el momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del beneficiario".

Gráfico 13. Justificación y devolución de los importes concedidos



Fuente: Elaboración propia

Se ha procedido a analizar los 92 expedientes de devoluciones voluntarias, pudiendo destacar los siguientes aspectos:

- 43 de los 92 expedientes (46,74 %) en los que se realizaron devoluciones de fondos, restituyeron los fondos no utilizados sin una comunicación previa del ISCIII solicitando la devolución de los mismos y, posteriormente, ingresaron los gastos rechazados y los intereses de demora relativos tanto a los fondos voluntariamente devueltos como a los gastos rechazados. 48 de 92 (52,17 %) procedieron a la devolución de fondos después de recibir la comunicación del ISCIII. Adicionalmente, uno de los beneficiarios no ha ingresado los fondos, a pesar de haber sido requerido por el ISCIII.

Cuadro 24. Desglose de los Proyectos en relación con las Devoluciones de Fondos

Utilizados la totalidad de los fondos	Devoluciones sin requerimiento	Devoluciones tras requerimiento	No devuelto	Total beneficiarios
37	43	48	1	129

Fuente: Elaboración propia

- En los casos en los que los beneficiarios no devuelven los fondos, se produce una comunicación del ISCIII solicitando que se inicie la devolución de los mismos, concediendo un plazo de diez días para su ingreso. Sin embargo, no existe un control sobre el transcurso de este plazo, puesto que el periodo medio de pago desde la firma del escrito remitido a los beneficiarios informando la cantidad debida y el ingreso es de 24,17 días. En veinte casos este periodo llega a ser igual o superior a los 30 días, y en cinco casos supera los cien días, sin que en ninguno de estos últimos supuestos el órgano gestor haya iniciado el procedimiento de reintegro. Tampoco se tiene constancia de la imposición de sanciones.
- Adicionalmente, se han detectado errores en el cálculo de los intereses de demora en veintidós expedientes (un 24 % de los expedientes de devoluciones voluntarias). Dichos errores son resultado de dos circunstancias. En primer lugar, el criterio utilizado para el cálculo de los intereses de demora no estaba claramente descrito en el Manual, lo que llevó a emplear criterios distintos en función de la persona que realizara el cálculo (18 expedientes). En segundo lugar, la fecha para el cálculo de los intereses se introduce de manera manual, lo que aumenta el riesgo de errores humanos (4 expedientes). En la revisión más reciente del Manual de

procedimientos se ha corregido la falta de claridad, definiendo de forma más precisa el método de cálculo de los intereses de demora.

La entidad ha iniciado los trámites necesarios para solucionar los errores detectados, reclamando a los beneficiarios las cantidades de intereses de demora pendientes hasta la cifra correcta. El detalle de los errores de cálculo de las devoluciones voluntarias se encuentra recogido en el [Anexo 18](#), donde se indica que el importe total de dichos errores asciende a 15.470 euros.

Con respecto a los plazos derivados de la devolución de fondos no utilizados sin comunicación previa del ISCIII, el número medio de días transcurridos entre la presentación de la justificación y la devolución de los fondos fue de 40 días. Respecto a aquellas devoluciones en las que se produjo una comunicación previa por parte del ISCIII, el número medio de días transcurridos para el pago de principal e intereses es de 25 días desde la firma del escrito de devolución, pero de 345 días desde que presentaron la documentación justificativa.

II.4.9.2. REINTEGROS

De todas las subvenciones del Fondo COVID-19, únicamente se ha iniciado un procedimiento de reintegro, que se encuentra recogido en el cuadro siguiente:

Cuadro 25. Información General sobre el Reintegro

Expediente	Financiación concedida	Principal	Intereses ¹⁰⁶	Importe pendiente de cobro	Fecha 1ª Solicitud devolución voluntaria	Fecha Inicio reintegro
COV20/00386	106.017	18.400,40	1.726,69	20.127,09	17/11/2022	07/11/2023

Fuente: Elaboración propia

Respecto al expediente COV20/00386, el 17 de noviembre de 2022, se produjo la primera solicitud de reintegro de fondos por parte del ISCIII. Después de varias comunicaciones con el beneficiario, el 9 de febrero de 2023, se envía una carta al beneficiario comunicando el importe a devolver. Ante la inacción del interesado, con fecha 22 de marzo de 2023 la SGRCIC envía otro escrito de solicitud de los fondos pendientes de devolución. Finalmente, y ante la falta de pago por parte del beneficiario, se inicia el procedimiento de reintegro mediante escrito firmado por el Director del ISCIII el día 7 de noviembre de 2023¹⁰⁷, más de un año después de la primera comunicación de solicitud de devolución de fondos.

El escrito de inicio del expediente de reintegro recoge como cuantía a devolver 20.127,09 euros (18.400,40 de principal y 1.726,69 de intereses). El art. 37.1 de la LGS establece que el interés de demora en el expediente de reintegro se calcula desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anterior a ésta. Por tanto, la resolución de inicio del expediente de reintegro no debe

¹⁰⁶ Cuantía de intereses que constan en la resolución de inicio del procedimiento de reintegro. No obstante, los intereses mencionados no deben ser calculados en esta etapa, sino al final del expediente.

¹⁰⁷ El retraso ha sido debido a una discrepancia sobre la subvencionalidad del IVA que ha dado lugar a varias comunicaciones con el centro beneficiario entre el 17 de noviembre de 2022 y el 3 de julio de 2023, terminando finalmente con el inicio del procedimiento de reintegro en noviembre de 2023.

incluir la cuantía definitiva de los intereses de demora, pues en ese momento el procedimiento contradictorio aún no ha terminado y, por lo tanto, no se conoce la cuantía de los intereses de demora correspondientes.

A fecha de mayo de 2024 el Instituto no había corregido la resolución de inicio del procedimiento de reintegro ni existe constancia de que haya sido remitida al interesado, por lo que el reintegro todavía estaba pendiente de cobro.

El retraso en el inicio de este procedimiento ha permitido que a este beneficiario se le hayan concedido subvenciones por importe de 6.089.220 euros (4.811.780 euros parte del ISCIII y 1.277.440 euros por parte de otros organismos), con posterioridad a la primera solicitud de devolución de fondos (17/11/2022) y que el propio ISCIII le haya concedido una ayuda de 44.000 euros de la subvención DTS con fecha posterior a la firma de la resolución de inicio del procedimiento de reintegro (18/12/2023), como se puede observar en el [Anexo 19](#).

II.4.10. Fase de justificación científica

El art. 6.2.g) de la Convocatoria del Fondo COVID-19 atribuye al CTE COVID-19 la tarea de realizar el seguimiento científico de los proyectos mediante los informes presentados cuya regularidad se recogerá en la resolución de concesión y proponer, en su caso, cambios y reorientación en los mismos. Asimismo, en su apartado h) dispone que corresponde al CTE COVID-19 proponer de forma motivada, a la Dirección del ISCIII, el inicio de procedimiento de reintegro en relación con aquellos proyectos cuyos informes de seguimiento obtengan una evaluación negativa o, en su caso, atendiendo al contenido de los informes de seguimiento, que no cumplan con el cronograma que acompañaron las expresiones de interés.

En el mismo sentido, las distintas resoluciones de concesión recogen, en su apartado quinto, el régimen de seguimiento y justificación de la ayuda, disponiendo que la Dirección del ISCIII se coordinará con la SGEFI y el CTE- COVID19 para el seguimiento científico.

De acuerdo con las resoluciones de concesión, con motivo de la extraordinaria necesidad de obtener resultados, se realizaría un seguimiento científico pormenorizado mediante informes de seguimiento científico de los proyectos que debían remitirse los días quince y treinta de cada mes. Las justificaciones científicas fueron quincenales hasta que la evolución de la pandemia recomendó la justificación mensual¹⁰⁸, decisión que fue comunicada por correo electrónico a los beneficiarios el 25 de febrero de 2021. No obstante, no existe resolución de la dirección del ISCIII al respecto ni consta dicha decisión en las actas del CTE COVID-19.

En el 62 % de los casos (80 de los 129 beneficiarios), no se entregaron todos los informes de seguimiento, no iniciándose en ningún caso procedimiento de reintegro por esta causa a pesar de que las resoluciones de concesión advertían que la falta de presentación o una evaluación negativa de los informes podría dar lugar al mismo. Según el organismo fiscalizado, la ausencia de algunos de los informes de seguimiento intermedios por parte de los beneficiarios no dio lugar al procedimiento de reintegro debido a la excepcional situación en que se desarrollaba el trabajo de

¹⁰⁸ Según el organismo fiscalizado, se observó que en la mayoría de los casos la justificación era similar debido al periodo breve de tiempo transcurrido entre justificaciones y motivó la necesidad de modificar los plazos de justificación a un mes. Esta decisión se tomó a finales de octubre de 2020. No obstante, al tener planificada la implantación de la nueva aplicación de seguimiento, AESEG, en el mes de enero de 2021, se decidió postergar el establecimiento de los nuevos plazos de justificación al funcionamiento de la nueva aplicación, ya que esta permitiría crear diferentes plazos de justificación. Con tal motivo, en febrero de 2021 se hizo una comunicación a través de correo electrónico a los beneficiarios con los nuevos plazos de presentación de la justificación.

investigación, combinada con las responsabilidades asistenciales. Sí se requirió que enviaran el informe de evaluación final, que fue presentado en todos los casos.

A pesar de que el ISCIII afirma que se realizó el seguimiento del progreso de los proyectos en todos los casos, solicitando los informes correspondientes, no existen actas de las reuniones de seguimiento científico ni ninguna evidencia que respalde la realización de tal monitorización del progreso científico de los proyectos.

Tampoco existe constancia del momento de cierre científico de los proyectos, que debe tener lugar tras la revisión de la memoria científica final.

II.4.11. Fase de cierre final de expediente

Consultada la aplicación AESEG, todos los expedientes (excepto dos) cuentan con resolución de cierre económico, así como con memoria científica final, por lo que su estado en la aplicación debería ser "cerrado". Sin embargo, todos los proyectos se encuentran en estado de "en proceso de cierre", y en ninguno de ellos se indica que se haya completado el cierre científico. Por tanto, la aplicación AESEG no refleja el estado real de los expedientes.

II.4.12. Eficacia y eficiencia

II.4.12.1. ANALISIS DE LA EFICACIA

Como ya se ha señalado anteriormente, la convocatoria del Fondo COVID-19 no estableció indicadores de seguimiento ni de medición de resultados, lo que dificulta determinar en qué medida ha sido alcanzado el objetivo de la subvención. No obstante, y con la finalidad de analizar la eficacia de la medida y ofrecer información sobre los resultados alcanzados, se ha llevado a cabo el estudio de la subvención desde una doble vertiente: el análisis de la puesta en marcha inmediata del Fondo adecuada a la situación de urgencia, y el análisis de que la financiación fuera destinada a propuestas que contribuyeran al conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19.

II.4.12.1.a) Puesta en marcha del Fondo Covid-19 adecuada a la situación de urgencia

Esta vertiente implica a su vez dos subvertientes. En primer lugar, que el ISCIII fuera ágil en la tramitación del Fondo para que los beneficiarios recibieran los fondos cuanto antes y, en segundo lugar, que los proyectos se ejecutaran en plazos rápidos para su aplicación inmediata.

Para llevar a cabo la primera parte del análisis, se ha examinado el desempeño del ISCIII en cuanto a los plazos empleados en las fases de la convocatoria, concesión y pago y para la segunda el plazo de ejecución y duración de los proyectos.

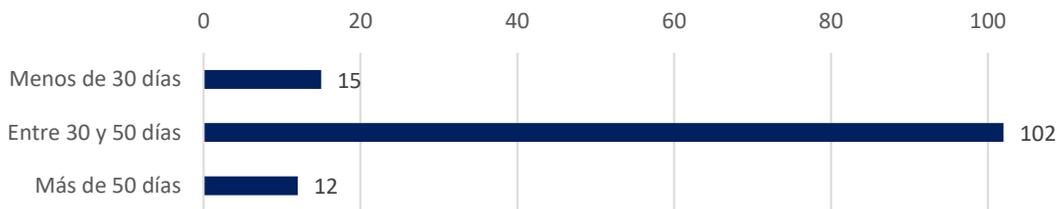
1. Convocatoria

El ISCIII aprobó la convocatoria de expresiones de interés el 19 de marzo de 2020, dos días después de la aprobación del RDL 8/2020. La celeridad en la gestión y aprobación de la convocatoria permitieron que el primer proyecto financiado recibiera los fondos concedidos el 6 de abril de 2020, habiendo transcurrido menos de un mes desde su convocatoria, por lo que la gestión del organismo en este aspecto fue eficaz con respecto al contexto de emergencia existente en aquel momento y a la necesidad de una respuesta rápida.

2. Concesión

El número medio de días transcurridos desde la convocatoria hasta la resolución de concesión fue de 42 días y el plazo medio desde la fecha de solicitud hasta la resolución de concesión fue de 35 días. Como se aprecia en el siguiente gráfico, el 79 % de las concesiones se produjeron entre los 30 y los 50 días desde la convocatoria.

Gráfico 14. Número de Expedientes según el plazo de tramitación



Fuente: Elaboración propia

Tomando como parámetro los plazos establecidos en el art. 25.4 de la LGS en cuanto a las concesiones en régimen de concurrencia competitiva (máximo seis meses desde la convocatoria), puede concluirse que la gestión de las concesiones por parte del ISCIII fue muy eficaz y adecuada al contexto de urgencia en el que se desarrolló.

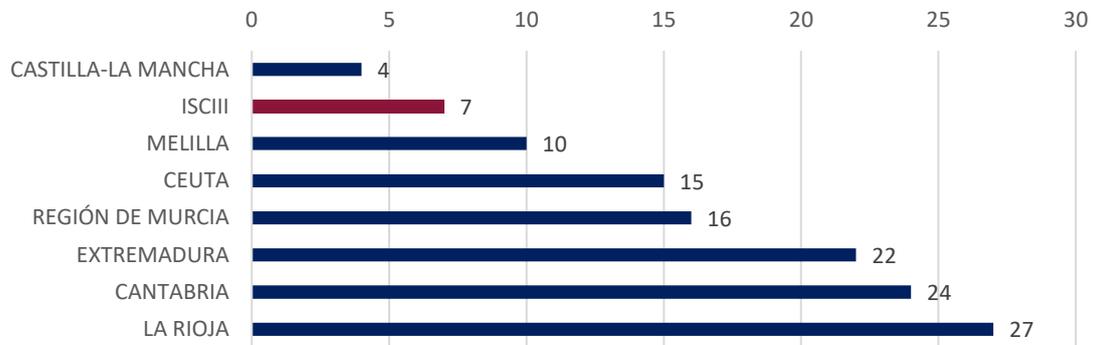
Esta agilidad en la gestión de las concesiones por parte del ISCIII permitió que, a fecha de julio de 2020, de los 177 proyectos de ciencia e innovación frente al coronavirus registrados en España, 124 estuvieran financiados por el ISCIII¹⁰⁹.

3. Pago

El periodo medio transcurrido entre la resolución de concesión y el pago fue de dieciséis días y el plazo entre la primera concesión (19/04/2020) y el primer pago (24/04/2020) fue de siete días. Si se compara dicho plazo con otras ayudas relacionadas con el COVID-19 convocadas por las CCAA y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, se aprecia que el plazo ejecutado por el ISCIII es de lo más bajos.

¹⁰⁹ El resto de los proyectos registrados en España estuvieron financiados por el CDTI (29), Financiación Europea (6), Consejo de ministros (2) y Otros (16).

Gráfico 15. Plazo transcurrido entre la primera concesión y el primer pago (Días)



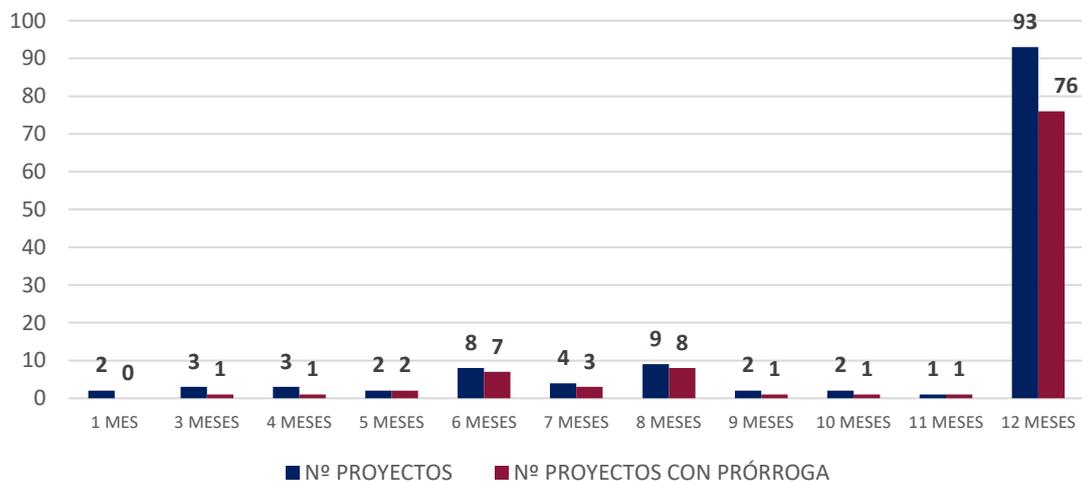
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de fiscalización de las subvenciones relacionadas con el COVID-19 convocadas por las CCAA y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2020 (n.º 1.485)

4. Ejecución

La convocatoria dispone en su art. 6.2.c) que “el plazo de ejecución será de un año y susceptible de ampliación, previa solicitud justificada y autorización del órgano concedente, así como los plazos de presentación de las memorias de seguimiento y finales”. La situación de urgencia requería que los proyectos tuvieran resultados tempranos por lo que era fundamental que su periodo de ejecución fuera lo más corto posible.

Como puede verse en el gráfico siguiente, de los 129 proyectos financiados, 93 (72,1 %) tuvieron una duración inicial de doce meses, el máximo permitido por la convocatoria. De ellos, 76 (81,72 %) solicitaron prórroga del periodo de ejecución.

Gráfico 16. Número de proyectos por duración en meses y Número de proyectos prorrogados



Fuente: Elaboración propia

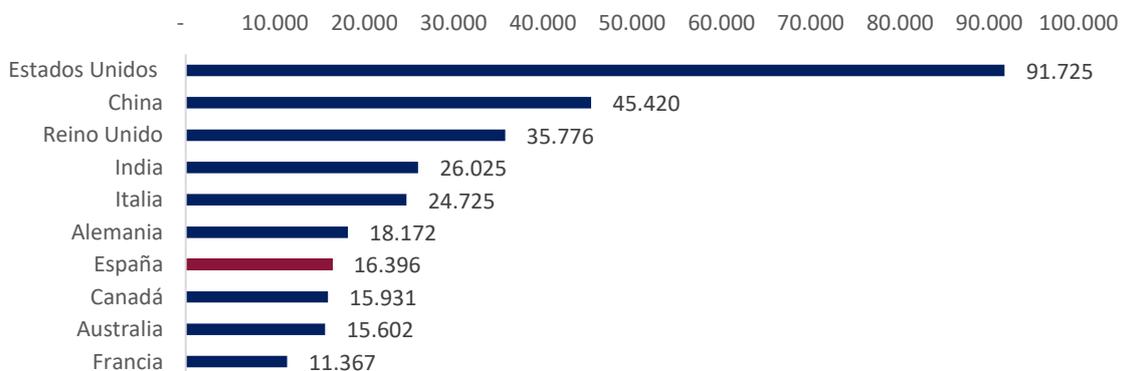
La duración media final (periodo de ejecución inicial más prórroga) de los proyectos fue de aproximadamente quince meses, existiendo 62 (48,06 %) cuya duración fue igual o mayor a los dieciocho meses.

Por tanto, los resultados de los proyectos se obtuvieron en una media de 1 año y tres meses desde la concesión de la subvención, periodo significativamente inferior a la duración de proyectos de investigación en otros ámbitos, como los Proyectos de Investigación en Salud, cuya duración ordinaria es de tres años o los de DTS, con una duración ordinaria de dos años¹¹⁰.

II.4.12.1.b) Contribución de las propuestas financiadas para el conocimiento del SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19

Según la Fundación Española para la Ciencia y Tecnología, F.S.P. entre abril de 2020 y marzo de 2022, se publicaron en el mundo 375.652 documentos que trataban sobre la COVID-19. Entre abril de 2020 y marzo de 2022, España publicó 16.396 documentos¹¹¹ sobre el COVID-19, convirtiéndose en el séptimo país del mundo en publicaciones COVID-19, participando en el 4,4 % de la producción científica mundial sobre esta materia, según muestra el gráfico siguiente:

Gráfico 17. Principales países en producción científica Covid-19 (número de documentos abril 2020 - marzo 2022)



Fuente: Informe Lecciones y retos tras dos años de pandemia, publicado por la Fundación Española para la Ciencia y Tecnología, F.S.P.

El ISCIII no tiene información sobre cuántos de esos documentos (16.396) se derivaron de proyectos financiados a través del Fondo COVID-19. Si bien, según datos proporcionados por el Instituto, a marzo de 2022, como consecuencia del Fondo COVID-19 se habían realizado 744 publicaciones en revistas científicas, se habían registrado veintisiete patentes y diez derechos de propiedad intelectual. Esto significa que dichos proyectos contribuyeron, al menos, con el 4,54 % de los documentos publicados por España en relación con el COVID-19.

¹¹⁰ Art. 82.3 de la Resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2020 mediante tramitación anticipada de concesión de subvenciones de la AES 2017-2020.

¹¹¹ En esta cifra se incluyen documentos emitidos por instituciones públicas o privadas de todo tipo, difundidos en diferentes medios, no solo en revistas científicas.

Respecto a la transparencia de los resultados de los proyectos financiados con el Fondo Covid-19 y su puesta a disposición a la comunidad científica, hay que señalar que la convocatoria del Fondo COVID-19 establecía en su apartado 5.2.e) que “los proyectos que comporten ensayos clínicos deberán cumplir con lo previsto en el Real Decreto 1090/2015, de 4 de diciembre, por el que se regulan los ensayos clínicos con medicamentos, los Comités de Ética de la Investigación con medicamentos y el Registro Español de estudios clínicos (REec)¹¹²”. De acuerdo con la información facilitada por el ISCIII, 9 de los 129 proyectos financiados con el Fondo COVID-19 son ensayos clínicos, habiendo sido todos publicados en el REec.

No se dio, por tanto, cumplimiento al requisito de transparencia y publicidad de los resultados obtenidos, lo que supone no solo un incumplimiento de lo establecido en la convocatoria, sino que afecta a la eficacia de la subvención, puesto que el acceso a los resultados de los estudios financiados con el Fondo COVID-19 era necesario para contribuir a un mejor diagnóstico y tratamiento clínico de pacientes infectados por el SARS-CoV-19 así como la preparación y respuesta de salud pública en el contexto de la pandemia¹¹³.

Relacionado también con la publicidad de los resultados, se menciona, como ya se hizo en el epígrafe de concesión, la iniciativa de la creación del Registro ISCIII-COVID, con el objetivo de recopilar, almacenar, organizar y utilizar, todos los datos procedentes de los proyectos de investigación financiados a cargo del Fondo Covid-19. Si bien esta era una iniciativa positiva para promover el conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, se ha comprobado que el Registro se encuentra en fase de preproducción, lo que implica que no se alcanzó el objetivo previsto. Esto también afecta a la eficacia de la subvención, ya que los resultados no se difundieron según lo esperado.

II.4.12.2. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA

Como ya se ha señalado anteriormente, no existen estudios ni informes sobre la eficiencia de esta subvención. Tampoco existen indicadores ni datos homogéneos acerca de los resultados obtenidos por los proyectos financiados con el Fondo COVID-19, por lo que se hace muy difícil obtener conclusiones a este respecto.

No obstante, a lo largo del informe se han ido analizando en diferentes epígrafes aspectos relacionados con la eficiencia, como el no agotamiento del importe económico del fondo, el alto número de proyectos evaluados que fueron posteriormente inadmitidos o desestimados, los plazos de revisión de la documentación justificativa, el elevado volumen de devoluciones voluntarias que implicó que no se ejecutara un 17 % del fondo y que dichos fondos hubieran podido destinarse a financiar otros proyectos, así como la falta de información a los beneficiarios para el inicio de las

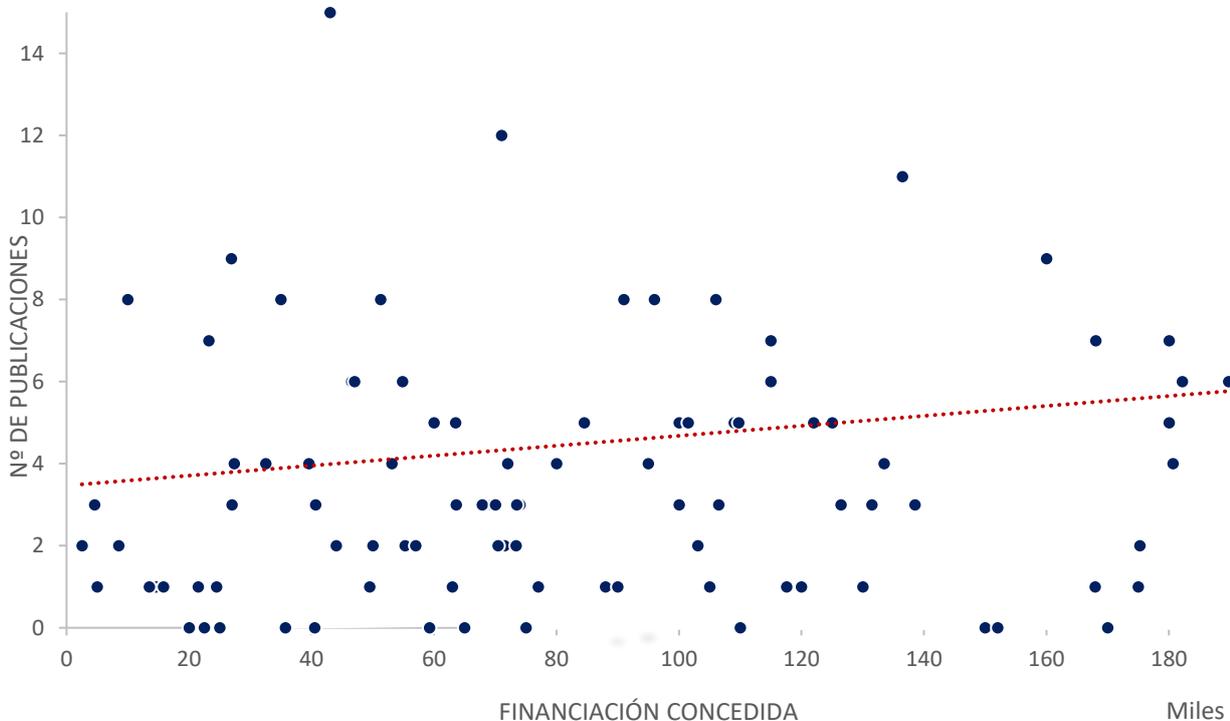
¹¹² El REec es una base de datos pública, de uso libre y gratuito para todo usuario, accesible desde la página web de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, cuyo objetivo es servir de fuente de información primaria en materia de estudios clínicos con medicamentos. Su base legal se encuentra en el art. 62 del Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. Dicho precepto se ha desarrollado en los arts. 47 y 48 del Real Decreto 1090/2015, de 4 de diciembre por el que se regulan los ensayos clínicos con medicamentos, los Comités de Ética de la Investigación con medicamentos y el REec.

¹¹³ El estudio “Los ensayos clínicos en España. Transparencia y agenda de investigación en COVID-19” publicado en diciembre de 2020, pone de manifiesto la falta de cumplimiento de los promotores de la obligación de publicación de sus resultados en el Registro, así como la existencia de datos incompletos, incorrectos, incoherentes y desactualizados, y recomienda, entre otras iniciativas, que las instituciones de investigación y financiación, como el Instituto de Salud Carlos III, firmen la declaración conjunta de la OMS sobre ensayos clínicos, comprometiéndose con el consenso internacional de promover la transparencia y la rendición de cuentas de los resultados fruto de su financiación.

devoluciones voluntarias sin comunicación previa por parte del ISCIII y la demora en los plazos de inicio en el procedimiento de reintegro.

Por otro lado, también se ha examinado la eficiencia considerando la relación entre el importe de la financiación otorgada a cada proyecto del Fondo COVID-19 y el número de publicaciones realizadas por el beneficiario del respectivo proyecto en revistas científicas. Se ha observado una correlación muy débil entre estos dos factores, lo que dificulta la obtención de conclusiones definitivas sobre la eficiencia basadas en estos datos. Si bien, como se puede apreciar en el gráfico existe una línea de tendencia ligeramente ascendente.

Gráfico 18. Relación entre la financiación recibida por proyecto y el Número de publicaciones en revistas científicas



Fuente: Elaboración propia

En otro ámbito, considerando no solo la eficiencia del Fondo COVID-19 en sí, sino también las sinergias y los efectos que surgieron como resultado de la experiencia y el conocimiento adquirido en su gestión, es importante destacar:

- Como consecuencia del modo de proceder que se empleó con respecto a los proyectos no financiados por el Fondo COVID-19 pero evaluados positivamente, para que pudieran

realizarse concesiones directas por las CCAA¹¹⁴, se produjo una modificación de la LCTI¹¹⁵. Esta modificación introdujo la posibilidad de que las Administraciones Públicas basen sus convocatorias de subvenciones dentro del ámbito de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación, en las evaluaciones realizadas por agentes públicos o por otras Administraciones Públicas en sus propias convocatorias de ayudas para el mismo fin.

- El papel de ISCIII durante la pandemia como organismo investigador y, a su vez, financiador a través del Fondo COVID-19, hizo que éste tuviera un impacto importante en el origen del Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación 2020¹¹⁶, que contempló en su primer eje el refuerzo de las capacidades del Instituto a través de, entre otras medidas, seis millones de euros para favorecer la actuación del Centro Nacional de Microbiología y del Centro Nacional de Epidemiología y el incremento en 50 millones de euros de los fondos destinados a la convocatoria anual de proyectos de la AES, a través de la cual se financian contratos para personal investigador, proyectos, redes y plataformas de apoyo a la investigación e innovación en todo el país.

II.5. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

II.5.1. Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas

Para dar cumplimiento al objetivo d) de la fiscalización, se analiza en este subapartado el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe número 1.067 “Informe de fiscalización de las subvenciones concedidas por el Instituto de Salud Carlos III en el ámbito de la AES del Plan Nacional de I+D+I”, aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de diciembre de 2014 en aquello que tenga relación con la materia objeto de la presente fiscalización¹¹⁷.

De las siete recomendaciones propuestas en el Informe 1.067, el Informe 1.164 consideró cumplidas cinco de ellas, quedando pendiente una recomendación no cumplida y otra en proceso. En el [Anexo 20](#) se relaciona el sumario de dicho seguimiento de recomendaciones.

¹¹⁴ Castilla y León, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, País Vasco y Madrid.

¹¹⁵ El art. 47 de la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la LCTI, cambió la Disposición Adicional Undécima de la Ley 14/2011 y en su punto ocho recoge que “Además, las Administraciones Públicas podrán basar sus convocatorias de subvenciones enmarcadas en el ámbito de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación, en las evaluaciones que hayan realizado los agentes públicos de las mismas u otras Administraciones Públicas en sus convocatorias de ayudas para el mismo objeto en el ámbito de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación. En estos supuestos las ayudas podrán concederse de forma directa, mediante resolución del órgano competente para la concesión de ayudas en el correspondiente agente público, y de conformidad con lo establecido en los arts. 22.2.b) y 28.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. En todo caso se tendrá en cuenta lo dispuesto en la normativa de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales”.

¹¹⁶ El Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación, fue presentado el 9 de julio de 2020 y tenía como objetivo contribuir a que la ciencia y la innovación lideren las soluciones a la crisis de la COVID-19 y que también posibilitara que se generasen industrias y empresas competitivas de alto valor añadido. El plan incluía diecisiete medidas en torno a tres ejes: la investigación y la innovación en salud, la transformación del sistema de ciencia y la atracción de talento, y el impulso a la I+D+I empresarial y la industria de la ciencia.

¹¹⁷ En este sentido, se señala que las recomendaciones formuladas en el aludido Informe 1.067 fueron objeto de seguimiento en el Informe de Fiscalización N.º 1.164 relativo al cumplimiento al cierre del ejercicio 2015 de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas recogidas en informes aprobados en años anteriores relativos al área de la administración económica del Estado, aprobado por el Pleno en su sesión de 22 de julio de 2016, por lo que en este Informe solo se ha realizado el seguimiento de aquellas recomendaciones que a dicha fecha no se consideraron cumplidas.

Por lo que se refiere a las recomendaciones no declaradas aún como cumplidas, cabe señalar lo siguiente:

Recomendación n.º 2: *“El Instituto debería profundizar en el desarrollo de las aplicaciones que actualmente utiliza tanto para la presentación de las solicitudes como para la gestión de las ayudas. Entre los aspectos de ambas aplicaciones susceptibles de mejora se encuentran los siguientes: la incorporación de quién realizó la revisión y supervisión de las solicitudes, así como la fecha de éstas; el envío telemático de la documentación complementaria de las solicitudes: contratos, facturas/nóminas originales justificativas del gasto a subvencionar ya digitalizadas; la inclusión de información sobre gastos aprobados de estancias, viajes, primas de seguro o costes indirectos; la gestión de devoluciones (no se utiliza la aplicación para ello), el resumen económico de las ayudas (adaptación de esta ficha para todas las líneas) y en general, la determinación de los flujos de información necesarios entre el área económico-financiera y las unidades que gestionan las ayudas (utilización de las fichas de “Ingresos” y “Pagos”).”*

En la Fiscalización se ha verificado que en la aplicación SAyS queda constancia de las personas implicadas en la revisión y supervisión de las solicitudes y de la fecha en que ésta se realizó. A través del aplicativo AESEG los centros beneficiarios envían la información de los distintos registros de gastos (facturas, nóminas y justificantes de pago) de forma digitalizada, así como la documentación soporte sobre viajes, estancias o primas de seguro. Respecto a la gestión de devoluciones, actualmente se lleva a cabo íntegramente a través de la aplicación AESEG. La generación del REA, se ha generalizado para todas las ayudas. En cuanto a la determinación de los flujos de información necesarios entre el área económico-financiera y las unidades que gestionan las ayudas, desde comienzos de 2021, la aplicación AESEG dispone de una interfaz dentro del campo de Pagos que permite la incorporación de la información pertinente por parte del área económico-financiera (pago de anualidades y número de operación contable). Por todo lo anterior, se considera cumplida esta recomendación.

Recomendación n.º 6: *“El Instituto debería considerar la realización de un estudio que le permitiera determinar la razonabilidad de los porcentajes de costes indirectos que se autorizan, en su caso, en las distintas modalidades de ayudas, de forma que quede garantizado el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía en la aplicación de estos fondos públicos”.*

El Instituto sigue sin disponer de un estudio que le permita determinar la razonabilidad del porcentaje del coste indirecto que aplica por lo que sigue considerándose esta recomendación como no cumplida.

II.5.2. Seguimiento de las resoluciones de la Comisión Mixta

Como consecuencia de los dos informes mencionados anteriormente, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, acordó en su sesión del día 28 de marzo de 2017, asumir el contenido de sendos Informes, así como sus conclusiones y recomendaciones, e instar al ISCIII a establecer los procedimientos internos y el personal necesarios para verificar las cuantías para cada subvención concedida.

Como se ha expuesto en el subapartado sistemas y procedimientos de control interno, desde el 2016 el Instituto ha hecho un esfuerzo por normalizar los procedimientos internos a través de la elaboración de numerosos manuales e instrucciones por lo que se han constatado grandes avances en este aspecto que han subsanado las deficiencias. Por el contrario, el dimensionamiento de la plantilla del ISCIII no ha sufrido grandes variaciones en estos años y el Instituto sigue sin disponer

de recursos humanos suficientes para dar una adecuada cobertura a la totalidad de las funciones que tiene encomendadas, no habiendo dado cumplimiento a la resolución en este aspecto.

II.6. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

En este subapartado se ha analizado en qué medida la entidad se ajusta a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El ISCIII ha incorporado en su página web un enlace a su propio Portal de Transparencia, el cual hace referencia a la Ley 19/2013 y a su objetivo de aumentar y reforzar la transparencia en la actividad pública¹¹⁸.

Como resultado global, puede afirmarse que el portal de Transparencia del ISCIII cumple de manera general con los requerimientos exigidos, aunque se han detectado determinados aspectos susceptibles de mejora:

- La entidad no dispone formalmente de una Unidad de Información de Transparencia específica (UIT), sino que cumple sus obligaciones en esta materia a través del Ministerio de adscripción. No existe por tanto un manual de procedimiento específico, ni se emiten informes de evaluación, seguimiento o gestión de las UIT, sino que los prepara directamente el Ministerio. No dispone de recursos humanos ni materiales asignados específicamente al cumplimiento de las obligaciones de Transparencia, ni existe ninguna aplicación informática de gestión y control de estas obligaciones. No obstante, la Secretaría General del ISCIII conserva un registro con todas las respuestas ofrecidas sobre Transparencia.
- La estructura del Portal de Transparencia es adecuada, sin embargo, se observa que cierta información relacionada con Transparencia está ubicada en otras secciones de la web sin enlaces de acceso directo desde el Portal, lo que dificulta su localización¹¹⁹.
- La entidad no cuenta actualmente con acceso a la información para personas con discapacidad. Sin embargo, la nueva web del ISCIII, programada para estar disponible en el último trimestre de 2024, incluye esta funcionalidad, ya que está prevista en el proyecto de renovación de la página.

II.7. PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De acuerdo con el art. 15 de la LO 3/2007, de 22 de marzo¹²⁰, la LCTI introduce, en los arts. 4bis y 4ter de su Título Primero la transversalidad de género y las medidas para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

¹¹⁸ El Portal de Transparencia del ISCIII se estructura en los siguientes apartados: Información institucional, organizativa y de planificación, Información de relevancia jurídica, Información económica, presupuestaria y estadística, e Información patrimonial. Además, incluye también un enlace al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

¹¹⁹ El subapartado de "cumplimiento y resultados" del apartado de "planificación" está vacío. No obstante, se ha encontrado esta información en el apartado de Planes y Programas en la Evaluación de cada Plan Anual.

¹²⁰ El art. 15 de la LO 3/2007, de 22 de marzo establece que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, el desarrollo de todas las actividades de las Administraciones Públicas.

En relación con el art. 35 de la citada LO 3/2007¹²¹, los dos PEICTI analizados incluyen menciones expresas a la inclusión de la dimensión de género como objetivo para promover un modelo de I+D+i abierto y responsable apoyado en la participación de la sociedad (Objetivo 5 del PEICTI 2017-2020) y la perspectiva de género como principio rector (PEICTI 2021-2023). Asimismo, el PEICTI 2021-2023 implementa como principio de gestión y buen gobierno, entre otros, “la aplicación de principios de igualdad de género, diversidad e inclusión en el diseño, la concesión y la ejecución de las ayudas”.

Respecto a las BBRR de las subvenciones analizadas cabe señalar lo siguiente:

Subvención DTS: todas las Órdenes reguladoras analizadas¹²² incluyen en su art. 10.1 que “el procedimiento de concesión será el de concurrencia competitiva previsto en el art. 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, que se realizará conforme a los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

Además, las Ordenes CNU/354/2019 y CIN/1412/2021, en sus arts. 3.4 y 4.4 añaden que las convocatorias procurarán la adopción de medidas destinadas a corregir los desequilibrios de género en el acceso y promoción de las mujeres a lo largo de la carrera investigadora, con el fin de lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Subvención COVID-19: El art. 36 del RDL8/2020, de 17 de marzo, dentro de las medidas laborales excepcionales, establece que “se autoriza a las entidades públicas integrantes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación a realizar contratos indefinidos y temporales de acuerdo con la normativa vigente y con los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y concurrencia, para la ejecución de planes y programas públicos de investigación científica y técnica o de innovación relacionados con el coronavirus COVID-19.

En cuanto a las convocatorias de las subvenciones:

En relación con las **subvenciones DTS**, se pone de manifiesto que las convocatorias de los años 2020 a 2023 incluían como líneas de investigación prioritarias aquellas relacionadas con el estudio de la desigualdad e inequidad en salud por razón de género, así como lo establecido en la LO 3/2007 relativo a la composición de las comisiones de selección. No obstante, solo las últimas convocatorias (2022 y 2023) recogen que se valorará la perspectiva de género en cuanto a la evaluación de solicitudes.

¹²¹ El art. 35 de la citada LO 3/2007 dispone que “las Administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que, por razón de la existencia de una situación de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, las bases reguladoras de las correspondientes subvenciones puedan incluir la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes”.

¹²² • Orden ECC/1051/2013, de 7 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la AES 2013-2016, del Programa Estatal de Investigación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016.

• Orden CNU/354/2019, de 22 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la AES 2017-2020, del Programa Estatal de Investigación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2017-2020.

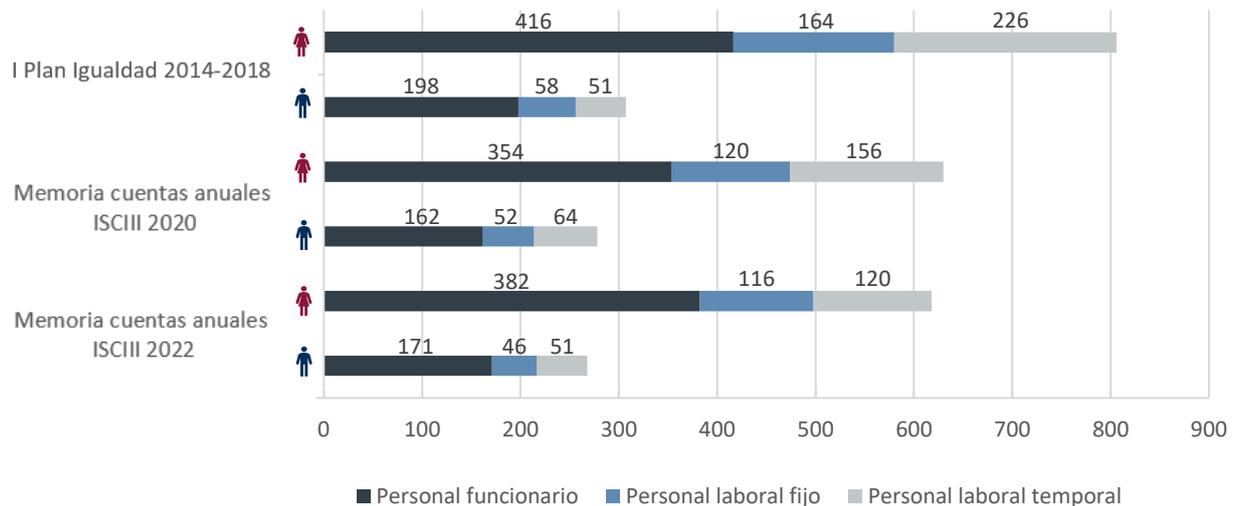
• Orden CIN/1412/2021, de 10 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en el marco de la AES del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el período 2021-2023, y en el marco del PRTR.

En la convocatoria de las **subvenciones COVID-19**, no se incluye ningún objetivo encaminado al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres ni se menciona la LO 3/2007.

Adicionalmente, el ISCIII cuenta con dos Planes de Igualdad (2014-2018 y 2022-2026). En relación con estos Planes, ambos siguen el art. 20 de la citada LO 3/2007, que recoge que los poderes públicos deberán incluir “la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo”.

A continuación, se muestra un análisis de la evolución del personal del Instituto apreciándose una significativa presencia mayoritaria de mujeres, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

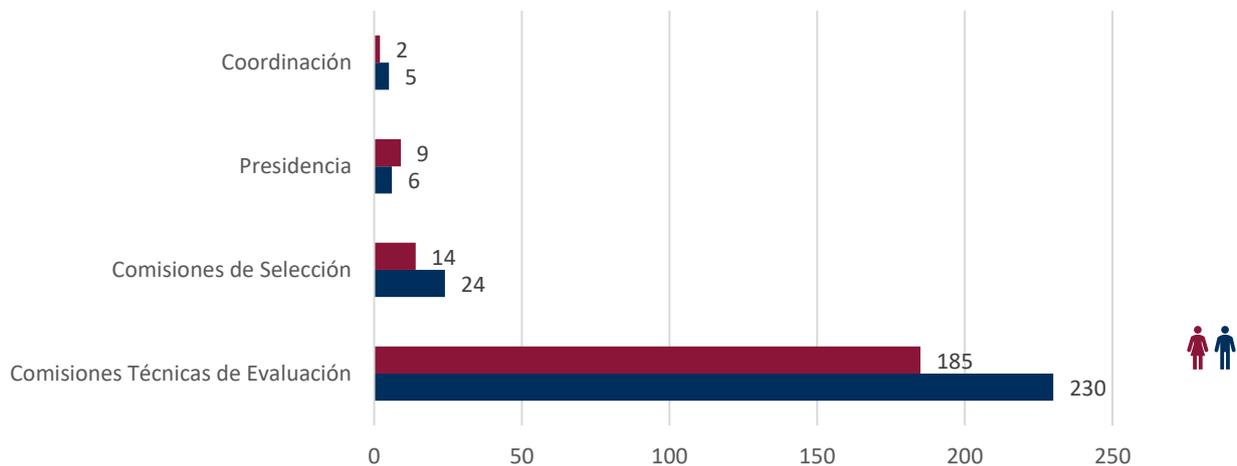
Gráfico 19. Distribución de la plantilla del ISCIII por vinculación laboral y sexo. Periodo 2014-2018 y años 2020 y 2022



Fuente: Plan de Igualdad 2022-2026 y memorias cuentas anuales ISCIII

Analizando ambos Planes, se observa que se han realizado avances en materia de igualdad en relación con la composición de las Comisiones Técnicas, aumentando la presencia de mujeres en estas comisiones del 26 % en 2013, al 45 % en 2020, mostrándose en el siguiente cuadro la composición de las Comisiones Técnicas de Evaluación y de Selección de la AES 2020 por sexo:

Gráfico 20. Composición de las Comisiones Técnicas de Evaluación y de las Comisiones de Selección de la AES por sexo. Año 2020



Fuente: Plan de Igualdad 2022-2026

Concretamente, en las **subvenciones DTS**, la composición de la CTE fue en 2020 de cinco mujeres y cinco hombres (50 %-50 %) y en 2021 de seis mujeres y cuatro hombres (60 %-40 %) por lo que se cumple en ambos años el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres¹²³. Respecto a la composición de comisión de selección en 2020 fueron cinco mujeres y seis hombres (45,45 %-54,55 %) y en 2021 fueron seis mujeres y cinco hombres (54,55 %-45,45 %), alcanzándose en ambos años también la composición equilibrada.

En las **subvenciones del Fondo COVID-19**, se ha verificado que la composición del CTE COVID-19 respeta el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres, puesto que se compuso de cuatro mujeres y cinco hombres.

Respecto a la distribución de los investigadores principales por sexos, se ha examinado la distribución de las solicitudes y de los proyectos beneficiarios en función del sexo del IP, observándose los siguientes resultados:

En las **subvenciones DTS** se observa que en 2020 el 68 % de los investigadores principales de los proyectos beneficiarios fueron hombres, cifra que aumenta al 71 % en 2021. Estos porcentajes son similares a los de representación por sexo en la presentación de solicitudes en estos proyectos como se muestra en el siguiente cuadro:

¹²³ De acuerdo con la disposición adicional primera de la LO 3/2007 se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

Cuadro 26. Distribución de los investigadores principales por sexos

	Solicitudes		Beneficiarios	
	2020	2021	2020	2021
Hombre	64 %	71 %	68 %	71 %
Mujer	36 %	29 %	32 %	29 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia

La distribución de las **subvenciones COVID-19** es de un 73 % masculino y un 27 % femenino. Si bien, al igual que ocurre con las subvenciones DTS, el porcentaje es similar al de representación en proyectos solicitados (29 % de mujeres investigadoras principales en los 1.504 proyectos solicitados).

En ambas subvenciones, tanto los porcentajes de presentación de solicitudes como de beneficiarios con representación femenina se encuentran muy por debajo de lo que sería de esperar teniendo en cuenta que las mujeres representan buena parte del personal investigador en ciencias de la vida y de la salud (un 39 % en 2019 y un 41 % en 2023).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

1. En el ejercicio 2020 y anteriores el Instituto no disponía de Plan estratégico, Plan de Actuación ni Planes Anuales incumpliendo por tanto el art. 85 de la LRJSP, sin perjuicio de que existieran Planes Anuales elaborados por cada Subdirección General, cuyo formato e indicadores eran discrecionales. Esta situación se solventó en 2021, cuando se prepararon y aprobaron los documentos de planificación requeridos por la LRJSP (epígrafe II.1.2).
2. El Plan Estratégico del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) 2021-2025 presenta un total de 23 objetivos estratégicos, estando dos de ellos directamente relacionados con subvenciones. Para facilitar su seguimiento el Instituto desglosa los objetivos en medidas, y éstas a su vez en un total de 103 acciones, con una fecha de cumplimiento. Sin embargo, los objetivos, medidas y acciones no están cuantificados ni incorporan instrumentos para su medición.

A pesar de que para cada medida hay un “indicador de éxito”, éstos consisten, en su mayoría, en una inclusión en el Plan Anual del año en curso o siguiente, y en otros casos se refiere a la elaboración de un procedimiento o de un plan. Sin embargo, y en línea con que las medidas y acciones no resultan medibles, los indicadores de éxito descritos tampoco posibilitan determinar la consecución del objetivo (epígrafe II.1.2).

RECOMENDACIÓN N.º 1

Dirigida al ISCIII

Se recomienda que el Instituto defina los parámetros y metas a alcanzar para hacer sus objetivos cuantificables y medibles. A su vez, se recomienda que se diseñen indicadores que posibiliten la medición del cumplimiento de los objetivos, ya sea sobre los mismos, o asociados a las medidas en las que éstos se desglosan.

3. Los documentos de planificación del ISCIII, incluyendo la descripción de sus objetivos, medidas, acciones e indicadores no permiten medir la consecución de los objetivos y la evaluación de la Acción Estratégica en Salud (AES) de forma directa. Tampoco el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (PEICTI) ni la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (EEICTI) lo posibilitan (ni directamente sobre la AES ni sobre los programas y subprogramas implementados bajo esta Acción), más allá de la medición que se obtiene a través de los indicadores de los objetivos específicos que están relacionados con la AES. Por tanto, los instrumentos disponibles tanto en los documentos estatales como en los propios del ISCIII no permiten realizar un seguimiento y evaluación específico para la AES (epígrafe II.1.3).

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

4. El ISCIII no cuenta con un departamento independiente responsable del control interno de la entidad dentro de la estructura del organismo. Tampoco dispone de un departamento que tenga entre sus funciones la supervisión del sistema de control interno en apoyo a la alta dirección, como pudiera ser un comité de auditoría. No consta asimismo que el órgano de gobierno (Consejo Rector) lleve a cabo ninguna actividad de supervisión del sistema de control interno (epígrafe II.2.1.).
5. El Instituto no dispone por escrito de un código de conducta y buenas prácticas (a excepción del código de buenas prácticas científicas), aunque el plan de medidas antifraude del mismo refleja un extracto de los artículos de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido) referentes al código de conducta, principios éticos y principios de conducta. Además, en fecha 1 de diciembre de 2022 se aprobó un “Protocolo de aceptación de regalos, atenciones y hospitalidades”, de aplicación a todo el personal del ISCIII, con independencia de su vinculación funcional, estatutaria o laboral con el Organismo. Sin embargo, no existe un órgano específico encargado de analizar incumplimientos o proponer acciones correctoras o sanciones (epígrafe II.2.3.).

RECOMENDACIÓN N.º 2

Dirigida al ISCIII

Se recomienda la preparación de un código de conducta y buenas prácticas que contenga disposiciones aplicables a las actuaciones relacionadas con la concesión y gestión de subvenciones. Asimismo, se recomienda la implementación de un órgano específico encargado de analizar incumplimientos o proponer acciones correctoras o sanciones.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A SUBVENCIONES DE ACCIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD: PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO EN SALUD

6. El diseño de las convocatorias se considera adecuado y no contraviene ninguna normativa jerárquicamente superior. Sin embargo, se han detectado ciertos casos de falta de coherencia con otra normativa aplicable y algunos aspectos mejorables. Las convocatorias no reflejan disposiciones para la prevención y control de sobrefinanciación de los proyectos (exigencia, al menos, de declaración responsable acompañando a la solicitud) para todos los tipos de ayudas, entre otras, subvenciones en Proyectos de Desarrollo Tecnológico en Salud (DTS). También, se ha detectado incoherencia sobre lo dispuesto en la convocatoria y el procedimiento de subsanación en relación con los requisitos exigidos para la presentación y la traducción de la memoria científico-técnica. Por último, se ha detectado que los criterios de evaluación para DTS son diferentes en las Bases Reguladoras (BBRR) y en la Convocatoria (epígrafe II.3.3.).
7. El ISCIII no lleva a cabo comprobaciones sobre si los beneficiarios reciben subvenciones de otras entidades, dejando al beneficiario la obligación de declararlo. Esta falta de control se justifica por el ISCIII por la ausencia de información detallada sobre la recepción de subvenciones, y la imposibilidad de verificar que las facturas presentadas al ISCIII también se han utilizado en otros proyectos, ya que la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), no contiene dicha información ni permite este tipo de verificación. Esta ausencia de control supone un riesgo significativo de sobrefinanciación y, en su caso, posible fraude en la recepción de subvenciones. Así lo refleja el ISCIII en su Plan de medidas antifraude de 2022, en el que se define como un riesgo el “incumplimiento del principio de adicionalidad” y se establecen los controles y medidas para su prevención y mitigación (epígrafe II.3.3.).

RECOMENDACIÓN N.º 3

Dirigida al ISCIII:

Se insta al ISCIII a que ponga en conocimiento de la IGAE las deficiencias de la información que figura en la Base de Datos Nacional de Subvenciones respecto a las facturas subvencionadas, tales como el CIF, el importe, el proveedor, la descripción del servicio o producto adquirido, lo que impide consultar estos registros posteriormente y comparar las facturas electrónicas a justificar con las presentadas en otras subvenciones, con objeto de determinar si alguna factura electrónica ha sido utilizada en más de una ocasión.

8. Existe una diferencia significativa entre los proyectos admitidos en la resolución provisional y en la definitiva. Esta diferencia (62 solicitudes pasan de no admitidas a admitidas en 2020, y 76 en 2021) es debida a que se requiere la subsanación de algunos de los requisitos exigidos a un alto porcentaje de los solicitantes (48 % en 2020 y 55 % en 2021) (epígrafe II.3.3.).
9. El procedimiento de evaluación se lleva a cabo de forma simultánea con la revisión de las solicitudes presentadas, en vez de evaluar solamente las solicitudes “admitidas”, tal como

dispone el art. 9 de la convocatoria. En concreto, en 2020 se evaluaron siete proyectos que finalmente fueron desistidos y nueve no admitidos, y en 2021 se evaluaron tres proyectos desistidos y cuatro finalmente no admitidos.

Algunos de los subcriterios utilizados en el proceso de valoración de las solicitudes difieren de las convocatorias y otorgan a cada uno de ellos unas puntuaciones que tampoco están recogidas en las mismas. Además, algunos subcriterios son demasiado amplios y poco precisos, no resultando prácticos para realizar una valoración ajustada de los proyectos, y, además, generan diferencias importantes de puntuación entre los informes de los diferentes evaluadores para un mismo proyecto (epígrafe II.3.4.).

10. Se han encontrado diferencias entre los importes a financiar propuestos por los evaluadores y los finalmente concedidos, pero no se ha documentado la determinación y aplicación de los criterios para fijar el importe, ni los fundamentos y justificación para las decisiones tomadas. Por tanto, no resulta posible obtener una trazabilidad sobre los criterios y decisiones para la determinación de los importes de las ayudas. Además de no ser un procedimiento transparente, tampoco es coherente el gran esfuerzo que se realiza para la evaluación técnico-científica con la ausencia de documentación y la falta de claridad en los criterios para el establecimiento de los importes financiados (epígrafe II.3.4.).

RECOMENDACIÓN N.º 4

Dirigida al ISCIII

Se recomienda a la entidad tomar las medidas necesarias para asegurar la trazabilidad en la determinación de los importes financiados. Para ello, es preciso requerir a los evaluadores del Comité Técnico de Evaluación y a la Comisión de Selección que establezcan criterios objetivos, como la distribución del presupuesto en función de la puntuación obtenida. Además, es fundamental documentar los criterios, cálculos y deliberaciones durante el procedimiento de evaluación que conduzcan a la fijación de los importes a conceder, de manera que se garantice que exista una evidencia documentada de las decisiones tomadas y los fundamentos en los que se basan¹²⁴.

11. Las propuestas de resolución provisional no reflejan las puntuaciones obtenidas tras la evaluación para cada proyecto, ni ningún otro aspecto que fundamente su selección, ni tampoco presentan la relación de proyectos financiados priorizada por orden de puntuación obtenida, sino por orden alfabético de las Comunidades Autónomas (CCAA). Asimismo, las resoluciones de concesión no reflejan el desglose del importe global de la ayuda en los distintos subconceptos que lo integran, la desestimación expresa de las solicitudes no financiados no se encuentra adecuadamente motivada, ni se incluye la relación de posibles suplentes y el tiempo de vigencia de la suplencia, tal como establece el art. 11 de las convocatorias. Dichas resoluciones tampoco reflejan la puntuación obtenida ni la motivación para la selección de los proyectos financiados, lo que, si bien no se exige en la convocatoria, resulta poco coherente con el requisito de publicación de la motivación de los proyectos no financiados (epígrafe II.3.5.).

¹²⁴ En alegaciones, el ISCIII informa de que ha introducido algunas mejoras en la AES de 2022 y 2023 orientadas a avanzar en la transparencia del procedimiento de evaluación y de que, desde la convocatoria de 2024, en las actas de la Comisión de Selección se detalla la financiación propuesta en bienes y servicios por el panel para cada expediente y se establecen las tarifas de personal en función de su tipología, y se aplicando una tarifa fija lineal para el concepto de viajes. No obstante, dichas mejoras se consideran insuficientes, por lo que se mantiene la recomendación.

RECOMENDACIÓN N.º 5

Dirigida al ISCIII

Se recomienda que en las resoluciones provisionales y en las resoluciones de concesión se incluyan todos los aspectos contemplados como contenido mínimo en la convocatoria. Además, en aras a una mayor transparencia, se recomienda también incluir la puntuación de los proyectos financiados, especificando este requisito de manera explícita en la Convocatoria.

12. La resolución de concesión no determina el porcentaje de costes indirectos a aplicar (hasta un máximo de un 21 %, de acuerdo con el art. 80.3 de la Convocatoria), sino que en la fase de solicitud se establece que los costes indirectos ascenderán a un 10 % del importe de la ayuda. Además, el ISCIII no dispone de un estudio que permita asegurar la razonabilidad del porcentaje de coste indirecto que se aplica. Esta debilidad se manifestó por el Tribunal en sus informes anteriores sobre el ISCIII (epígrafe II.3.5.).
13. La división del pago en dos partes para la modalidad DTS no aporta ningún beneficio específico ni un mecanismo de control que evite o mitigue algún riesgo, ya que el tiempo transcurrido entre el primer pago y el segundo no es suficiente para llevar a cabo una revisión, puesto que los proyectos presentan un avance muy limitado en ejecución cuando se produce el segundo pago. Sin embargo, la tramitación de dos pagos en vez de uno sí supone una carga de trabajo adicional, tanto para el beneficiario como para el ISCIII. Como hechos posteriores, hay que destacar que desde la convocatoria de 2023 el pago para la modalidad DTS se hace de una sola vez (epígrafe II.3.6.).
14. El periodo inicial de ejecución de los proyectos financiados no parece responder a la realidad y resulta insuficiente, ya que el 76,67 % de los beneficiarios ampliaron la ejecución inicial de sus proyectos en una media de 10,45 meses. El hecho de que todas las solicitudes de prórroga de ejecución sean concedidas supone la dedicación de recursos humanos y temporales tanto por parte de los beneficiarios como de la entidad, en los procesos de solicitud, tramitación, revisión y concesión de dichas prórrogas. Además, el análisis de cada uno de los casos para la concesión o no de la prórroga no mitiga o previene riesgos significativos, teniendo en cuenta que la concesión de prórroga se autoriza en la totalidad de los casos solicitados (epígrafe II.3.7.).

RECOMENDACIÓN N.º 6

Dirigida al ISCIII

Se recomienda considerar el aumento del tiempo inicial de ejecución de los proyectos de esta línea para acercarse a la duración promedio histórica de los mismos, y su autorización únicamente en casos excepcionales. De esa manera, el procedimiento sería más eficiente y adecuado a la realidad, reduciendo la carga de trabajo tanto a los beneficiarios como a la Subdirección encargada de su tramitación.

15. Ni las convocatorias ni las resoluciones de concesión especifican un porcentaje de gasto que deba justificarse en cada anualidad. Los fondos no utilizados en la primera anualidad pasan automáticamente a la siguiente. Entre 2015 y 2021 se justificó en la primera anualidad una media del 17 % del importe total concedido sin costes indirectos, constando 44 expedientes en que no se justificó nada durante la primera anualidad (más de un 20 % del total de los beneficiarios entre 2015 y 2021) (epígrafe II.3.8.).

RECOMENDACIÓN N.º 7

Dirigida al ISCIII

Desde el punto de vista procedimental, la primera justificación anual supone una carga administrativa adicional para los beneficiarios y un incremento de tareas para la unidad de seguimiento del ISCIII, por lo que, con el objetivo de simplificar y reducir la carga administrativa, se sugiere considerar la posibilidad de rediseñar o eliminar este procedimiento, optando únicamente por un trámite de justificación final en aquellas ayudas en que esto sea factible. Para el resto de las subvenciones gestionadas, se recomienda que se valore la posibilidad de que las convocatorias y/o las resoluciones de concesión especifiquen un porcentaje de gasto que deba justificarse en cada anualidad. De este modo, la primera justificación anual se constituiría en un control eficiente y se repartiría la carga administrativa entre las distintas anualidades”.

16. Se han detectado retrasos en el cierre económico de los expedientes, debido fundamentalmente a un deficiente control de los plazos por parte del ISCIII. En concreto, quince expedientes de las convocatorias 2016 y 2017 no estaban cerrados económicamente a pesar de haber finalizado su revisión económica final y doce expedientes de las convocatorias 2015, 2016 y 2017 contaban con escritos de cierre firmados en 2024 (epígrafe II.3.8.).

RECOMENDACIÓN N.º 8

Dirigida al ISCIII

Se recomienda introducir en las aplicaciones informáticas sistemas de control de plazos en todas las fases, particularmente en la fase de justificación. Esto permitiría que las aplicaciones emitieran avisos cuando dichos plazos estén por expirar, lo que ayudaría a evitar retrasos en el control y revisión de la justificación económica, garantizando que no queda ningún expediente pendiente de cierre económico¹²⁵.

17. El 19 % de los expedientes necesitaron requerimiento previo por parte del ISCIII para proceder a la devolución de fondos y, deberían haberse tramitado como reintegros, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 90 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS). De acuerdo con dicho artículo, debe entenderse por devolución voluntaria únicamente la de los fondos no utilizados devueltos por el beneficiario sin requerimiento previo (epígrafe II.3.9.).
18. En relación con los costes indirectos, durante las convocatorias 2015-2018, se dejaron de reclamar 28.902,25 euros en este concepto, ya que solo se reclamaban si no se había ejecutado ningún gasto durante la ejecución del proyecto. Sin embargo, en la última versión del manual 02_v2 de fecha de 25 de octubre de 2023, se ha modificado esta práctica y se establece que los costes indirectos deben reclamarse en todo caso por los fondos no ejecutados y/o rechazados.

Este cambio de criterio, si bien es positivo, ha generado un trato desigual entre los beneficiarios de la misma convocatoria. Aquellos para los que el cálculo de fondos a devolver se realizó antes de la aprobación de la última versión de manual no incluyeron la reclamación de costes

¹²⁵ Como hechos posteriores, en alegaciones, el ISCIII alega que, en línea con esta recomendación, AESEG ya cuenta con un sistema de alertas específicas sobre el incumplimiento de la obligación de justificación, que va a ser completado con la implementación de notificaciones automáticas con respecto a la devolución de fondos y cierre del expediente entre los beneficiarios y la Subdirección General de Redes y Centros de Investigación Cooperativa.

indirectos, a diferencia de aquellos que para los cuales el cálculo fue posterior, que sí los consideraron (epígrafe II.3.9.).

19. El ISCIII no ejerce un control sobre el transcurso del plazo de diez días que concede para proceder al ingreso de principal e intereses. El periodo medio de ingreso desde la firma del escrito remitido a los beneficiarios informando de la cantidad debida es de 45 días, llegando en seis casos (7,23 % de las devoluciones) a superar los 80 días desde la firma de la carta. La entidad fiscalizada debió, en estos casos, dar inicio al procedimiento de reintegro. Tampoco se tiene constancia de la imposición de sanciones (epígrafe II.3.9.).

RECOMENDACIÓN N.º 9

Dirigida al ISCIII

Se recomienda al ISCIII que establezca los controles necesarios, preferiblemente automáticos, a través de AESEG¹²⁶, para que, una vez transcurrido el plazo concedido por el ISCIII, se inicie la solicitud de los fondos no utilizados, los gastos rechazados y los intereses de demora, así como el cumplimiento del procedimiento establecido y comunicado.

20. Se han detectado seis expedientes con errores en el cálculo de los intereses de demora. El ISCIII ha iniciado los trámites para su subsanación; no obstante, estos errores traen causa, principalmente, de la introducción manual de los datos para el cálculo (cantidades y fechas), incrementándose el riesgo de equivocaciones (epígrafe II.3.9.).

RECOMENDACIÓN N.º 10

Dirigida al ISCIII

Sería aconsejable automatizar, en la medida de lo posible, el cálculo de intereses en el aplicativo AESEG, de manera que las fechas se completen de forma automática en lugar de manualmente, siguiendo el criterio establecido en el manual de procedimiento. Esta automatización no solo reduciría los errores humanos, sino que también optimizaría el proceso.

21. Se ha detectado riesgo de conflicto de interés en las evaluaciones de la memoria de seguimiento científico-técnico correspondientes a diez expedientes de la convocatoria de 2017. En un caso, el evaluador coincide con el investigador principal (IP) del proyecto evaluado y en los nueve casos restantes, los evaluadores participan como investigadores en otros proyectos que están siendo evaluados en la misma convocatoria (epígrafe II.3.10.).

RECOMENDACIÓN N.º 11

Dirigida al ISCIII

Sería recomendable que se establecieran controles automáticos que excluyeran de manera directa a aquellos expertos que participan como investigadores en proyectos que están siendo evaluados en la misma convocatoria.

22. Todas las evaluaciones de las memorias anuales de las convocatorias 2015 a 2018 han sido favorables, de modo que la presentación y revisión de la memoria anual de cada proyecto podría

¹²⁶ Aplicación de seguimiento y gestión de las ayudas concedidas por el ISCIII.

considerarse un trámite poco significativo que implica una carga administrativa tanto para el beneficiario como para el ISCIII.

En cuanto a la evaluación de la memoria final de los proyectos, se ha identificado un expediente con una calificación final por debajo de 5. Sin embargo, esta calificación negativa no tuvo ninguna consecuencia para el beneficiario, ni se solicitó la devolución de las cantidades percibidas, ni se tuvo en cuenta para futuras solicitudes de ayudas, volviendo a obtener este beneficiario calificaciones negativas en otros tres proyectos posteriores (epígrafe II.3.10.).

RECOMENDACIÓN N.º 12

Dirigida al ISCIII

Sería conveniente considerar la posibilidad de suprimir o reducir el trámite de la presentación y revisión de la memoria científica anual, con el objetivo de disminuir la carga administrativa para el beneficiario y aliviar la carga de trabajo del personal del ISCIII.

Asimismo, se recomienda incluir en las convocatorias de la AES, que, para ser beneficiario, se requiera haber obtenido una calificación mínima de cinco en la evaluación de las memorias científicas finales de años anteriores, o se tengan en cuenta los resultados anteriores de las calificaciones científicas finales de los proyectos en la evaluación de los proyectos.

23. Consultada la aplicación AESEG, solo diez expedientes de la convocatoria de 2015 constan como “finalizado” (un 8,6 % de los expedientes totales). El resto consta como “abierto”, “en proceso de cierre” o “prorrogado”. Sin embargo, al menos 81 expedientes (un 69,8 % de los expedientes totales) cuentan con cierre económico y cierre científico, por lo que deberían figurar con “finalizados” en la aplicación. Por tanto, la aplicación. AESEG no refleja el estado real de los expedientes (epígrafe II.3.11.).

RECOMENDACIÓN N.º 13

Dirigida al ISCIII

Se recomienda establecer sistemas para actualizar el estado de los proyectos en la aplicación AESEG de modo que refleje con precisión el estado real de los proyectos.

24. No resulta posible el análisis de la eficacia de las subvenciones en cuanto a su contribución a alcanzar los objetivos previstos debido a la ausencia de un sistema de indicadores que permita medir la consecución de los objetivos y la evaluación de la AES de forma directa y de la modalidad DTS.

25. Respecto a la eficiencia en la gestión de las subvenciones, se ha observado que el ISCIII afronta dificultades para dar cumplimiento a la aplicación de sus procedimientos en los plazos establecidos. En concreto, en la fase de solicitud, evaluación y concesión, el Instituto ha necesitado más de once meses en los años 2020 y 2021 para completar el procedimiento previo a la publicación de la resolución de concesión, cuando la LGS determina este plazo en un máximo de seis meses. A pesar de que el ISCIII ha introducido en la convocatoria una modificación respecto de los plazos establecidos en esta Ley, este plazo se considera poco eficiente para subvenciones que se convocan anualmente.

En cuanto a la ejecución de los proyectos, el tiempo medio es de 995 días y el tiempo medio de revisión de la documentación justificativa es de 843 días. Ello implica que se tarda una media

de seis años en completar la gestión de la subvención, desde que se publica la resolución de la convocatoria hasta el cierre de la misma. Este retraso dificulta la evaluación de resultados actualizados y la disponibilidad de información oportuna para diseñar nuevas actuaciones.

El ISCIII señala que la principal causa de la demora en la gestión de la subvención es la falta de personal suficiente. Dado que este problema no es temporal ni aislado, se plantea la conveniencia de revisar y modificar los procedimientos y plazos establecidos (epígrafe II.3.11.).

RECOMENDACIÓN N.º 14

Dirigida al ISCIII

Se recomienda reforzar y ajustar la plantilla a la carga de trabajo y a las necesidades reales del Instituto, así como la revisión y posible modificación y simplificación de los procedimientos establecidos para la tramitación de subvenciones, con el objeto de adaptarlos a una gestión más eficiente, basada en un enfoque orientado en la gestión de riesgos, la simplificación administrativa, análisis de cargas de trabajo, los controles automáticos y el establecimiento de un sistema de indicadores.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A SUBVENCIÓN PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL COVID-19

26. La convocatoria del Fondo COVID-19 español fue una de las primeras medidas de este tipo adoptadas a nivel mundial. La celeridad y la rapidez en la gestión de la convocatoria permitieron que el primer proyecto financiado recibiera los fondos asignados el 6 de abril de 2020, menos de un mes después de la calificación del brote como pandemia el 11 de marzo.

Respecto a la preparación de esta ayuda, no se tiene constancia de la existencia de reuniones previas de la Comisión Mixta de Coordinación entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Ministerio de Sanidad ni del Consejo Rector del Instituto para la elaboración de la convocatoria. Posteriormente tampoco se tiene constancia de que el Consejo Rector haya participado en la gestión y coordinación del Fondo COVID-19 (epígrafe II.4.2.).

RECOMENDACIÓN N.º 15

Dirigida al ISCIII

Sería recomendable convocar reuniones extraordinarias del Consejo Rector en circunstancias especiales como la crisis COVID-19 para que este organismo pueda ayudar a la coordinación y gestión de la actuación del ISCIII en ese tipo de escenarios.

27. En cuanto a la coherencia externa del Fondo COVID-19 con el resto de las medidas contenidas en el Real Decreto Ley (RDL) 8/2020, se mantiene en tanto en cuanto todas las medidas responden a un mismo objetivo último y se aprueban en un mismo contexto específico. No se han detectado contradicciones entre el Fondo COVID-19, las subvenciones otorgadas por las diferentes CCAA y por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial ni las otras ayudas contenidas en el RDL 8/2020.

Respecto a la coherencia interna del Fondo COVID-19 con respecto a los objetivos perseguidos, existe una clara relación causa-efecto entre el diseño de la convocatoria y los resultados que se pretende alcanzar. No obstante, la medición de resultados se ha visto dificultada debido a que el objetivo de la subvención no es medible, ni establece un punto de

partida ni cuantifica metas a alcanzar. Tampoco se han diseñado indicadores de seguimiento, ni de medición de resultados (epígrafe II.4.2.).

28. La base reguladora de la subvención para la financiación de proyectos de investigación sobre el COVID-19 determinó que esta ayuda fuera por concesión directa y estuviera exenta de la aplicación de la LGS, a excepción del art. 37, por razón de la emergencia provocada por la crisis sanitaria. Esto supuso, a priori, una privación casi total del régimen jurídico del funcionamiento de las subvenciones (epígrafe II.4.2.).

RECOMENDACIÓN N.º 16

Dirigida al ISCIII

En aras al mantenimiento de la seguridad jurídica, sería conveniente, en futuras ocasiones y circunstancias similares, que los requisitos de la subvención que no afecten directamente a la agilidad de su tramitación ni ejecución queden detallados en sus BBRR o, en su defecto, se especifiquen en la convocatoria, tales como los requisitos y las exclusiones para obtener la condición de beneficiario, el procedimiento de reintegro o el régimen de infracciones y sanciones.

29. La convocatoria reconocía la compatibilidad del Fondo COVID-19 con otras ayudas, pero no estableció la obligación del solicitante de declarar otras fuentes de financiación del proyecto. Tampoco estableció un límite para la cantidad total subvencionada; no obstante, las resoluciones de concesión sí recogieron esta obligación. Por otro lado, la convocatoria no mencionaba los recursos que se podían interponer contra la misma, lo cual podría constituir un incumplimiento del art. 45.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (epígrafe II.4.2.).
30. La convocatoria inicialmente estableció un plazo de presentación de solicitudes que estaría abierto hasta la extinción del Fondo. Sin embargo, este plazo fue interrumpido, posteriormente reanudado y finalmente cerrado antes de que el Fondo se hubiera agotado, sin que conste una resolución del Director del ISCIII al respecto y sin que haya quedado adecuadamente acreditado el motivo de la interrupción ni el periodo de reapertura elegido y cierre del Fondo (epígrafe II.4.3.).
31. A pesar de que, de acuerdo con el art. 38 del RDL 8/2020 se calificó a estas subvenciones como de concesión directa, se realizó un esfuerzo por el Instituto para llevar a cabo un procedimiento justificado de evaluación de las propuestas. No obstante, el contexto en el que se produjo la evaluación de las 1.504 solicitudes y la premura requerida dificultó extraordinariamente la documentación y repositorio de todos los informes de evaluación, habiéndose detectado multitud de incidencias relacionadas con la evaluación de los proyectos, así como respecto a los motivos de selección o no selección de los mismos. Ello ha supuesto un obstáculo para analizar la trazabilidad de la selección de los distintos proyectos, no existiendo constancia de que todos ellos fueran evaluados ni aprobados por el Comité Técnico Evaluador (CTE) COVID-19.

En esta fase de evaluación, la documentación fue insuficiente y no proporciona la información necesaria para sustentar las decisiones tomadas. Aunque no se cuestiona la oportunidad ni el criterio del CTE, es necesario que las decisiones estén bien documentadas y fundamentadas, puesto que la urgencia no debería comprometer el rigor del proceso (epígrafe II.4.4.).

RECOMENDACIÓN N.º 17

Dirigida al ISCIII

Para garantizar la transparencia y la seguridad jurídica, en situaciones similares, sería conveniente documentar y proporcionar información sobre la evaluación y selección de proyectos, así como explicar las razones que motivaron las decisiones tomadas.

32. De las 1.504 propuestas recibidas, se dictaron 129 resoluciones de concesión por un importe total de 23.737.045,38 euros, frente a los 33.270.649,02 euros solicitados por los beneficiarios (lo que supuso que se financiase el 71,34 % del importe solicitado). Existe un sobrante no concedido de 262.954,62 euros que la entidad manifiesta que no pudo concederse al no presentarse más propuestas que pudieran considerarse como financiables. Sin embargo, se ha verificado que, de los proyectos no seleccionados, 1.015 tenían un presupuesto inferior a esa cifra, y al menos 21 de ellos no fueron seleccionados por no alcanzar el nivel de priorización en comparación con otros proyectos (epígrafe II.4.5.).
33. Las resoluciones de concesión disponen que la subvención es compatible con cualesquiera otras ayudas que se concedan para el mismo proyecto. Se ha comprobado, a través del estudio de las memorias finales presentadas por los beneficiarios, que al menos cuatro de los proyectos fueron cofinanciados, constando únicamente dos comunicaciones al respecto por parte de los beneficiarios de las ayudas del Fondo COVID-19. Tampoco se tiene constancia de que la cofinanciación haya sido tenida en cuenta por el ISCIII a la hora de determinar el importe concedido ni que haya llevado a cabo actuaciones de comprobación con el fin de verificar que la financiación recibida no supere el 100 % del coste del proyecto (epígrafe II.4.5.).
34. El 72,87 % de los proyectos beneficiarios realizó devoluciones voluntarias por un total de 3.750.805,67 euros (casi un 16 % de la financiación concedida). De ellas, dieciséis devolvieron más del 30 % de la subvención, destacando tres que restituyeron más del 90 % de los fondos concedidos.

No se ha aplicado un control minucioso ni se imponen consecuencias por el incumplimiento del plazo de diez días que el ISCIII concede desde su comunicación para realizar el ingreso de los fondos no utilizados, los gastos rechazados y los intereses de demora. En veinte casos el plazo transcurrido desde la firma de la solicitud de ingreso hasta la devolución de los fondos ha sido igual o superior a 30 días, y en cinco casos ha superado los cien días, sin que en ninguno de estos casos el Instituto iniciara el procedimiento de reintegro o de imposición de sanciones conforme a los plazos previstos, si bien finalmente se produjo la devolución, excepto en un caso en que se reclamó el reintegro (epígrafe II.4.9.).

35. Se han detectado errores en el cálculo de los intereses de demora en un 24 % de los expedientes de devoluciones voluntarias (22 de 92 devoluciones voluntarias), principalmente debido a la disparidad de criterios empleados para el cálculo. Esto se debió en parte a que el criterio a seguir para el cálculo no estaba claramente especificado en el manual de procedimientos, así como a errores manuales en la introducción de datos. No obstante, como hechos posteriores se menciona que la primera causa fue solucionada en la última actualización del manual (epígrafe II.4.9.).
36. Como resultado del Fondo COVID-19 solo se ha tramitado un procedimiento de reintegro. El inicio del expediente de reintegro se llevó a cabo con más de un año de retraso desde que se comunicó al beneficiario la obligación de restituir los fondos. Este retraso en el inicio del

procedimiento de reintegro ha permitido que el beneficiario obtuviera subvenciones por importe de 6.089.220 euros desde que se inició la solicitud de devolución de fondos.

Adicionalmente, el documento de inicio del expediente de reintegro al beneficiario contenía errores, ya que incluía una cuantía definitiva de los intereses de demora, si bien estos han de calcularse hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, conforme a lo establecido en el art. 37.1 de la LGS (epígrafe II.4.9.).

37. No se dispone de información sobre el momento en que se llevó a cabo la revisión y el cierre científico de los proyectos. Adicionalmente, la aplicación AESEG no refleja el estado real de los expedientes puesto que en todos ellos consta como no realizado el cierre científico y figuran todos como “en proceso de cierre”, a pesar de que todos, excepto dos, cuentan con resolución de cierre económico y con memorias científicas finales (epígrafe II.4.11.).
38. En referencia a la eficacia de las subvenciones, debe destacarse que la rapidez en la aprobación de la convocatoria y las diversas resoluciones de concesión facilitaron que, a fecha de julio de 2020, de los 177 proyectos de ciencia e innovación frente al coronavirus registrados en España, 124 estuvieran financiados por el ISCIII. Además, los resultados de estos proyectos estuvieron disponibles en promedio de un año y tres meses después de la concesión de la subvención. Este periodo es significativamente inferior a la duración de proyectos de investigación en otros ámbitos, cuya duración ordinaria es entre dos y tres años.

Respecto a la contribución de las propuestas seleccionadas al conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, los proyectos financiados con cargo al Fondo COVID-19¹²⁷ han contribuido, al menos, con el 4,54 % de los documentos publicados por España en relación con el COVID-19 (epígrafe II.4.12.).

39. No se definieron indicadores para la medición de la eficiencia del Fondo COVID-19, ni tampoco constan informes ni estudios a este respecto. Además de lo analizado en las diferentes fases de la subvención y que se refleja en los respectivos epígrafes del informe, también se ha examinado la eficiencia considerando la relación entre cantidad financiada y el número de publicaciones en revistas científicas por proyecto, apreciándose una tendencia ligeramente ascendente, aunque con un nivel de correlación muy débil (epígrafe II.4.12.).

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

40. Respecto al grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de las subvenciones concedidas por el ISCIII en el ámbito de la AES del Plan Nacional de I+D+I, aprobado en 2014, hay que señalar que de las dos recomendaciones pendientes de cumplimiento¹²⁸ se considera cumplida la recomendación relativa al desarrollo y mejora de las aplicaciones informáticas mientras que se considera no subsanada la recomendación relativa a la realización de un estudio que le permita determinar la razonabilidad de los porcentajes de costes indirectos que se autorizan en las subvenciones (subapartado II.5.).

¹²⁷ Según datos proporcionados por el Instituto, a diciembre de 2023, como consecuencia del Fondo Covid-19 se habían realizado 744 publicaciones en revistas científicas, se habían registrado veintisiete patentes y diez derechos de propiedad intelectual.

¹²⁸ De acuerdo con el Informe de Fiscalización del cumplimiento al cierre del ejercicio 2015 de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas recogidas en informes aprobados en años anteriores relativos al área de la administración económica del Estado, de las siete recomendaciones propuestas en el informe citado, consideró cumplidas cinco de ellas.

III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

41. El portal de Transparencia del ISCIII cumple en términos generales con los requisitos exigidos. No obstante, se han identificado áreas de mejora, como una estructuración más adecuada de la información para facilitar el acceso directo a la misma, así como implementar métodos alternativos de acceso a la información para personas con discapacidad, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño inclusivo (subapartado II.6.).

III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

42. Entre otras comprobaciones, se ha verificado que, en las líneas analizadas, en los ejercicios fiscalizados, se cumple el art. 54 de la Ley Orgánica 3/2007, puesto que tanto las comisiones técnicas de evaluación como las comisiones de selección, cuentan con una presencia equilibrada de mujeres y hombres. No obstante, respecto a la relación entre los proyectos y los investigadores principales, existe en ambas líneas una infrarrepresentación femenina, tanto en los proyectos solicitados como en los beneficiarios, que contrasta con el hecho de que las mujeres representen buena parte del personal investigador en ciencias de la vida y de la salud (subapartado II.7.).

Madrid, 28 de octubre de 2024

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	MARCO NORMATIVO	109
ANEXO 2	MISIÓN Y VALORES DEL ISCIII	111
ANEXO 3	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ISCIII	113
ANEXO 4	PROGRAMAS DE ACTUACIÓN ANUALES, SEGUIMIENTO E INDICADORES DEL PEICTI 2017-2020	115
ANEXO 5	SUBVENCIONES DE LA AES 2017-2020.....	117
ANEXO 6	CRITERIOS DE EVALUACIÓN 2020-2021	119
ANEXO 7	CRITERIOS SEGUIDOS EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN	123
ANEXO 8	DIFERENCIAS DE PUNTUACIÓN EN LOS INFORMES DE EVALUACIÓN.....	125
ANEXO 9	DIFERENCIAS ENTRE IMPORTES SOLICITADOS Y CONCEDIDOS. AÑOS 2020-2021.....	127
ANEXO 10	DIFERENCIAS ENTRE IMPORTES SOLICITADOS, PROPUESTOS POR EL CTE, LOS CONCEDIDOS EN LA RESOLUCIÓN PROVISIONAL Y EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA (EUROS).....	129
ANEXO 11	MARCO INTERNACIONAL DE LA INVERSIÓN PARA HACER FRENTE AL COVID-19.....	131
ANEXO 12	COMPARATIVA DE LAS AYUDAS PARA INVESTIGACIÓN COVID-19 UE Y FONDO COVID-19 ESPAÑA (ISCIII).....	133
ANEXO 13	CCAA QUE FINANCIARON PROYECTOS PRESENTADOS Y NO SELECCIONADOS EN EL FONDO COVID-19 DEL ISCIII	135
ANEXO 14	FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL FONDO COVID-19	137
ANEXO 15	NÚMERO DE PROYECTOS POR MOTIVO GENÉRICO DE NO SELECCIÓN	139
ANEXO 16	PROYECTOS NO SELECCIONADOS COMO BENEFICIARIOS PARA EL FONDO COVID-19, FINANCIADOS POR LAS CCAA.....	141
ANEXO 17	MAPA GEOGRÁFICO DE SOLICITUDES Y CONCESIONES POR CCAA.....	143
ANEXO 18	EXPEDIENTES DE LA SUBVENCIÓN COVID-19 CON ERRORES DE CÁLCULO EN LOS INTERESES DE DEMORA.....	145
ANEXO 19	SUBVENCIONES CONCEDIDAS AL BENEFICIARIO DEL EXPEDIENTE COV20/00386 TRAS EL ESCRITO DE DEVOLUCIÓN DE FONDOS.....	147
ANEXO 20	SUMARIO RECOMENDACIONES INFORME DE FISCALIZACIÓN N.º 1067: ISCIII	149

Anexo 1
MARCO NORMATIVO

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989.
- Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Real Decreto 375/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Salud "Carlos III".
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
- Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
- Real Decreto 1589/2012, de 23 de noviembre por el que se crea la Comisión Mixta de Coordinación entre el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en relación con el Instituto de Salud Carlos III.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Orden ECC/1051/2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la AES 2013-2016, del Programa Estatal de Investigación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Orden CNU/354/2019, de 22 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la Acción Estratégica en Salud 2017-2020, del Programa Estatal de Investigación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2017-2020.
- Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Real Decreto Ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y modificaciones ulteriores.

- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Resolución de 19 de marzo de 2020, de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria de expresiones de interés para la financiación de proyectos de investigación sobre el SARS-COV-2 y la enfermedad COVID19 con cargo al Fondo – COVID19.
- 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.
- Real Decreto 735/2020, de 4 de agosto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- Orden CIN/1412/2021, de 10 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en el marco de la Acción Estratégica en Salud del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el período 2021-2023, y en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

Anexo 2 MISIÓN Y VALORES DEL ISCIII

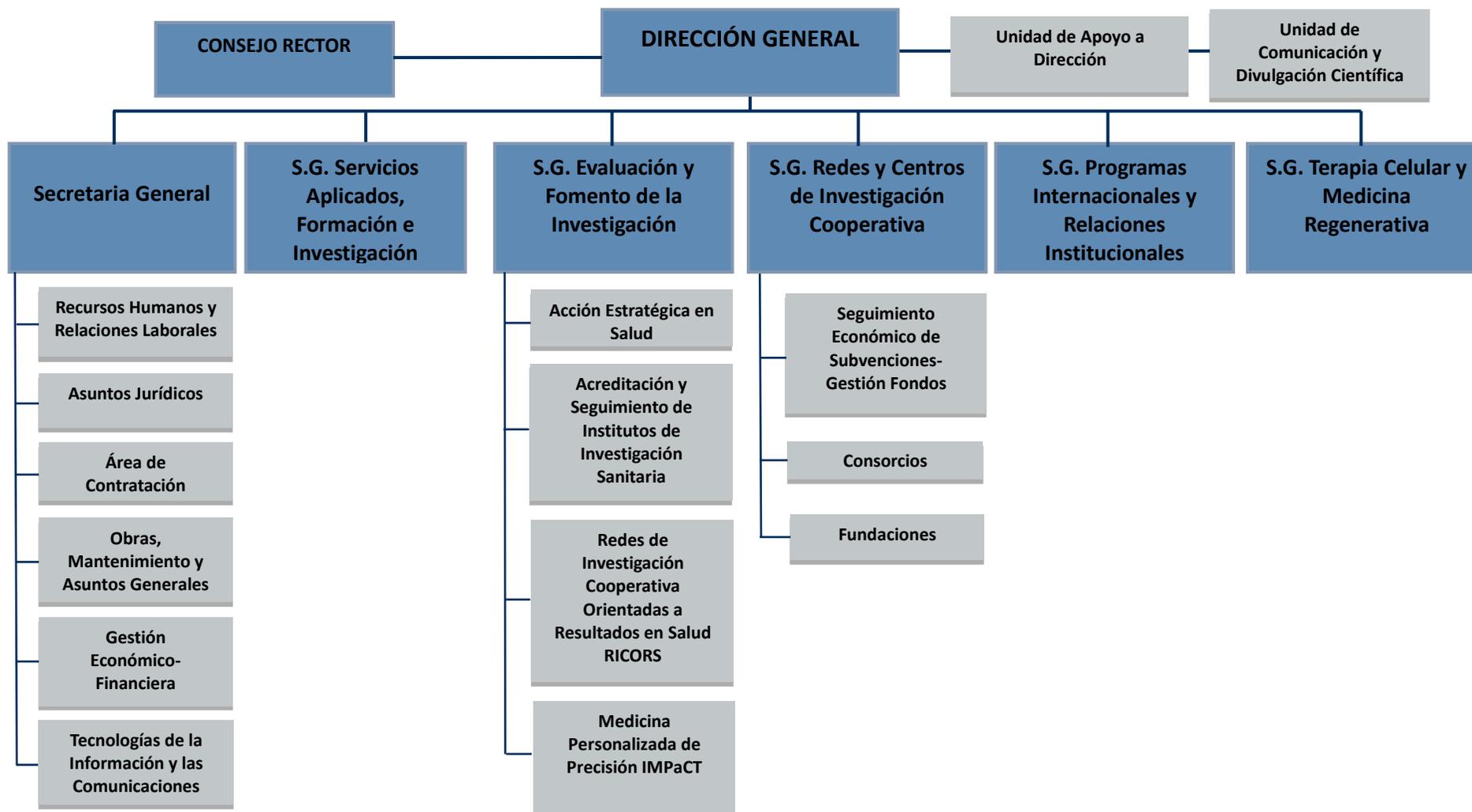
La **misión** del ISCIII es contribuir a mejorar la salud de todos los ciudadanos y luchar contra las enfermedades, a través del fomento de la investigación y la innovación en Ciencias de la Salud y Biomedicina, y de la prestación de servicios científico-técnicos de referencia y programas docentes dirigidos al Sistema Nacional de Salud. En relación con esta misión, los objetivos del ISCIII son:

- Fomentar la **investigación dirigida a proteger y mejorar la salud**, financiando la investigación de excelencia y altamente competitiva a través de la Acción Estratégica en Salud del Plan Estatal de I+D+I, y facilitando una mayor participación en programas y proyectos internacionales de I+D+I.
- **Vertebrar la investigación en el ámbito del Sistema Nacional de Salud (SNS)**, a través de sus Centros Nacionales de Referencia, Institutos de Investigación, Fundaciones, Redes, Consorcios y Plataformas de Servicios Científico-Técnicos.
- Gestionar, desarrollar y ofrecer al conjunto del Estado **servicios científico-técnicos de referencia** para la prevención y el control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, salud ambiental, productos biológicos y aquellos potencialmente peligrosos para la salud pública.
- Ofrecer servicios de **asesoramiento científico-técnico** para fundamentar la toma de decisiones en tecnologías sanitarias y servicios de salud en el Sistema Nacional de Salud.
- Desarrollar **programas docentes** dirigidos al conjunto del Sistema Nacional de Salud, y proporcionar servicios de información sanitaria y documentación científica.

Los **valores principales** en los que se fundamenta la actividad del ISCIII son:

- El **compromiso social, sanitario y medioambiental**, entendido como la defensa de la equidad, la sostenibilidad, la calidad y la eficiencia en el ámbito de la investigación y la salud.
- La **responsabilidad pública** entendida como un compromiso ético hacia la ciudadanía y que se materializa en la gestión transparente, la participación ciudadana, la igualdad de género, la educación de la ciudadanía, el fomento de la cultura científica, y la ciencia abierta y disponible para toda la comunidad.
- La **integridad científica**, garantizando el cumplimiento de principios bioéticos, la confidencialidad, el control de los conflictos de intereses, la veracidad de los resultados, y el respeto a la autoría y la propiedad intelectual.
- La **profesionalidad**, que implica el compromiso con la formación continuada, responsabilidad con la calidad de nuestros servicios y la apertura a la innovación y a la mejora continuada.
- El **trabajo en equipo**, formando y participando proactivamente en equipos multidisciplinares, multicéntricos, nacionales e internacionales.

**Anexo 3
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA ISCIII¹²⁹**



¹²⁹ En el organigrama solo se han desagregado aquellas unidades del Instituto relacionadas directamente con la fiscalización.

Anexo 4
PROGRAMAS DE ACTUACIÓN ANUALES, SEGUIMIENTO E INDICADORES DEL PEICTI
2017-2020

El Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el periodo 2017-2020 (Plan Estatal), aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, tiene el carácter de Plan Estratégico al que se refiere el art. 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y representa el instrumento destinado a desarrollar y financiar las actuaciones de la Administración General del Estado en materia de I+D+I, para permitir la consecución de los objetivos y prioridades incluidos en la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación para el período 2013-2020, aprobada por Consejo de Ministros en su reunión de 1 de febrero de 2013.

El Plan Estatal, a través de los correspondientes Programas de Actuación Anuales (PAA) en los que se detallarán las actuaciones que está previsto llevar a cabo a lo largo del año, así como la financiación planificada durante ese año, incluirá los indicadores de seguimiento de esas actuaciones. Estos indicadores de seguimiento determinarán el grado de consecución de los objetivos definidos para cada actuación.

En el mes de marzo de cada año se dispondrá del correspondiente PAA provisional en el que se recogerán las actuaciones que inicialmente está previsto convocar durante el año, con sus objetivos, beneficiarios y descripción. En el mes de octubre de cada año se dispondrá de la versión definitiva del PAA del año en curso en el que se recogerán: las actuaciones que ya se han convocado o que se convocarán en ese año; el presupuesto previsto de cada una de las actuaciones; las fechas previstas de convocatoria, y los indicadores provisionales de gestión de cada actuación.

Los PAA incluirán dos tipos de indicadores: indicadores de gestión de las actuaciones que serán comunes para todas las actuaciones y, indicadores de seguimiento de consecución de los objetivos.

Con el año vencido se cargará en el Sistema de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación toda la información necesaria de cada una de las actuaciones del año anterior y se dispondrá del mapa definitivo de las actuaciones convocadas; los indicadores definitivos de gestión de cada convocatoria y los indicadores de seguimiento de cada convocatoria.

Indicadores de gestión:

Son los que permitirán llevar a cabo el seguimiento de la gestión de las actuaciones. Estos indicadores se encuadran en dos categorías:

A) Indicadores referidos a la gestión presupuestaria del órgano convocante:

1. Número de actuaciones previstas en el PAA provisional y realizadas
2. Porcentaje de actuaciones resueltas respecto a las realizadas (convocadas)
3. Número de convocatorias realizadas
4. Créditos iniciales del órgano convocante (PGE) por capítulo en el año t
5. Número y distribución de las actuaciones según tipo de cofinanciación europea
6. Porcentaje ejecutado en el año t

B) Indicadores referidos a la gestión específica de cada una de las actuaciones:

1. Número de solicitudes presentadas
2. Número de ayudas concedidas
3. Porcentaje de concesiones respecto solicitudes
4. Distribución de las solicitudes y de las concesiones por tipo de beneficiario
5. Presupuesto de la actuación recogido en la convocatoria y aplicación presupuestaria con la proyección anual
6. Tiempo de resolución de la convocatoria desde su publicación
7. Distribución geográfica de las solicitudes y del número de ayudas concedidas
8. Importe total de la resolución de concesión de la actuación
9. Porcentaje entre el importe de la resolución de la concesión y el importe de la convocatoria
10. Distribución geográfica de las solicitudes y del número de ayudas concedidas
11. Distribución geográfica del importe concedido
12. Distribución del importe concedido por tipo de beneficiario
13. Duración máxima de la actuación
14. Distribución de las actuaciones por tipo de investigación que se financia
15. Distribución de las actuaciones por objetivo de la actuación

Seguimiento de indicadores de objetivos y resultados

Además de los indicadores mencionados, el Plan Estatal lleva asociados unos indicadores de cumplimiento de objetivos y resultados que están asociados a los Distintos Programas Estatales.

Estos indicadores han sido identificados a partir de: los objetivos específicos de cada uno de los Programas y Subprogramas; la coherencia entre las actuaciones propuestas y los indicadores a seleccionar; la disponibilidad y accesibilidad de los indicadores y de la información que permite su construcción; los resultados perseguidos con las actuaciones incluidas en el Plan Estatal; y los indicadores incluidos en el Programa Operativo de Crecimiento Inteligente 2014-2020 correspondientes al Objetivo Temático 1 que están asociados a las actuaciones del presente Plan Estatal.

Los indicadores proceden de diferentes fuentes, y el seguimiento y actualización de los mismos se realizará, siempre que las fuentes a partir de las cuales se obtienen lo permitan, con carácter anual, de manera que se pueda realizar un balance, si no anual al menos sí bienal. Los informes de seguimiento incluirán las propuestas de mejora y recomendaciones sobre las actuaciones del Plan Estatal, cuya continuidad y principales características estarán sujetas a los resultados obtenidos. Ello permitirá conocer, de forma más precisa y puntual, el grado de implementación y efectividad de las políticas públicas estatales en el ámbito de la I+D+I para dar respuesta a las necesidades del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, facilitando la adopción de las medidas necesarias, en base a los resultados y la tendencia observada en los indicadores asociados, para garantizar el impacto de las mismas y la consecución de los objetivos del presente Plan Estatal.

Anexo 5
SUBVENCIONES DE LA AES 2017-2020

A) Programa Estatal Promoción del Talento y su Empleabilidad
A.1) Subprograma Estatal de Formación
A.2) Subprograma Estatal de Incorporación
A.3) Subprograma Estatal de Movilidad
B) Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento del Sistema Español de I+D+I
B.1) Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Proyectos de investigación en salud</u>. En la <u>modalidad de Proyectos de investigación en salud</u> para transferencia y aplicación del conocimiento científico-técnico para la mejora en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y en las actividades de promoción de la Salud Pública, los Servicios de Salud y centros asistenciales del SNS. En la <u>modalidad de Proyectos de desarrollo tecnológico</u> en salud para promover la innovación en los centros asistenciales del SNS y la transferencia de soluciones innovadoras • <u>Proyectos de programación conjunta internacional</u>. Tiene por objeto la financiación de proyectos de investigación colaborativa en salud de dimensión internacional
B.2) Subprograma Estatal de Fortalecimiento Institucional
B.3) Subprograma Estatal de Infraestructuras y Equipamientos

**Anexo 6
CRITERIOS DE EVALUACIÓN 2020-2021**

Criterios contenidos en las BBRR que pudieran ser relevantes en el proceso de evaluación

Criterio		Descripción
A)	Valoración del equipo de investigación	- Méritos curriculares del jefe del grupo de investigación o de la unidad
		- Estructura de los grupos o de las unidades
		- Trayectoria contrastada o potencial del investigador principal y del grupo en el desarrollo de actividades de I+D+I en el marco de la AES
B)	Valoración del proyecto	- Impulsar el talento y la empleabilidad y fortalecer las estructuras de los centros de investigación biomédica y en particular asistenciales del SNS
		- Innovación. Colaboración público y/o privada
		- Adecuación a los objetivos y prioridades establecidos en las diferentes actuaciones y complementariedad de la misma con otras actuaciones de I+D+I nacionales, internaciones o autonómicas

Fuente: Orden CNU/354/2019, de 22 de marzo, por la que se aprueban las Bases Regulatorias de AES

Criterios de evaluación de las convocatorias 2020 y 2021

Criterio		Descripción	Puntuación Máx.
A)	Valoración del equipo de investigación	- Historial científico técnico	35
		- Resultados previos obtenidos en el ámbito de la propuesta	
		- Complementariedad y valor añadido en el caso de actividades colaborativas de I+D+I	
B)	Valoración del proyecto	- Calidad, viabilidad, relevancia, interés, aplicabilidad y capacidad de transferencia del proyecto	65
		- Capacidad del proyecto para generar mejoras en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades	
		- Impacto	
		- Plan de difusión y de transferencia de tecnología y de resultados	
		- Adecuación de la propuesta a las líneas de investigación prioritarias de la convocatoria AES	
Puntuación Total A) + B)			100

Fuente: Convocatorias correspondiente al año 2020 y 2021 de subvenciones de la AES 2017-2020

Criterios de evaluación de la convocatoria 2024

Criterio		Subcriterio	Puntuación Máx.
A)	Valoración del equipo de investigación	1. Resultados previos obtenidos y grado de protección a nivel industrial e intelectual de los mismos ¹³⁰	15
		2. Currículum del investigador principal y del equipo de investigación en relación con la temática del proyecto ¹³¹	10
		3. Participación en programas internacionales de I+D+I	5
		Total A)	30
B)	Valoración del Proyecto	1. Calidad	30
		2. Viabilidad	15
		3. Relevancia, aplicabilidad y capacidad de transferencia de resultados	15
		4. Adecuación a los objetivos y finalidad de la convocatoria	10
		Total B)	70
Puntuación Total A) + B)			100

Fuente: Convocatoria correspondiente al año 2024 de subvenciones de la AES 2021-2023

¹³⁰ No son susceptibles de financiación las solicitudes que no alcancen la puntuación mínima de 10 puntos.

¹³¹ En el subcriterio A2) se aplica además un factor de corrección de discriminación positiva, para un IP con un grado de discapacidad mayor o igual al 33 %, y se reservan un mínimo de un 5 % de las solicitudes concedidas para los IP nacidos en 1979 o fecha posterior (menores de 45 años) y que hayan disfrutado de alguna ayuda de RRHH dentro de una serie de programas indicados en la convocatoria.

**Anexo 7
CRITERIOS SEGUIDOS EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN**

Criterios seguidos en el proceso de evaluación de las solicitudes 2020 y 2021

Criterio		Subcriterio	Descripción	Puntuación Máx.
A)	Valoración del equipo de investigación	1. Historial científico	Patentes, contratos de industria, captación de fondos en convocatorias competitivas y publicaciones	20
		2. Complementariedad del equipo de investigación	En caso de proyectos coordinados: complementariedad de los equipos de investigación y valor añadido de la coordinación	15
		Total A)		
B)	Valoración del Proyecto	1. Impacto	Socioeconómico, impacto e interés en el desarrollo tecnológico e innovación en el SNS	40
		2. Calidad, viabilidad, relevancia, interés, aplicabilidad y capacidad de transferencia del proyecto. Plan de difusión y de transferencia de tecnología y de resultados. Adecuación de la propuesta a la AES ¹³²		25
		Total B)		
Puntuación Total A) + B)				100

Fuente: Convocatorias correspondiente al año 2020 y 2021 de subvenciones de la AES 2017-2020

¹³² En la convocatoria 2021 en este punto se incluye el Plan de gestión de datos (PGD).

**Anexo 8
DIFERENCIAS DE PUNTUACIÓN EN LOS INFORMES DE EVALUACIÓN**

ID Solicitud Proyecto	Evaluación Científica Estratégica				Evaluación Síntesis Científica Estratégica			Dif. EV Síntesis y Media EV1 y EV2	EV Final (CTE)
	EV1	EV2	Dif. EV1 y EV2	Media EV1 y EV2	EV Síntesis	Dif. EV Síntesis y EV1	Dif. EV Síntesis y EV2		
DTS20/00010	81	82	-1	81,50	82	-1	0	- 0,50	82
DTS20/00029	96	82	14	89,00	95	1	-13	- 6,00	95
DTS20/00089	83	83	0	83,00	84	-1	-1	- 1,00	84
DTS20/00093	80	55	25	67,50	84	-4	-29	- 16,50	84
DTS20/00108	82	60	22	71,00	84	-2	-24	- 13,00	84
DTS20/00111	89	90	-1	89,50	94	-5	-4	- 4,50	94
DTS20/00115	86	85	1	85,50	86	0	-1	- 0,50	86
DTS20/00125	90	91	-1	90,50	95	-5	-4	- 4,50	95
DTS20/00131	88	75	13	81,50	91	-3	-16	- 9,50	91
DTS20/00138	91	88	3	89,50	90	1	-2	- 0,50	90
DTS21/00086	90	66	24	78,00	77	13	-11	1,00	77
DTS21/00130	82	88	-6	85,00	84	-2	4	1,00	84
DTS21/00102	89	87	2	88,00	87	2	0	1,00	87
DTS21/00025	97	60	37	78,50	85	12	-25	- 6,50	85
DTS21/00163	96	60	36	78,00	89	7	-29	- 11,00	89
DTS21/00081	85	90	-5	87,50	88	-3	2	- 0,50	88
DTS21/00015	66	94	-28	80,00	91	-25	3	- 11,00	91
DTS21/00124	89	89	0	89,00	89	0	0	-	89
DTS21/00103	82	93	-11	87,50	92	-10	1	- 4,50	92
DTS21/00008	96	87	9	91,50	92	4	-5	- 0,50	92

Fuente: Elaboración propia

Anexo 9
DIFERENCIAS ENTRE IMPORTES SOLICITADOS Y CONCEDIDOS. AÑOS 2020-2021

Partidas	Año 2020				Año 2021			
	Importe Concedido	Importe Solicitado	Diferencia	%	Importe Concedido	Importe Solicitado	Diferencia	%
Bienes	1.975.176	2.779.191	(804.015)	(29)	2.857.660	3.133.660	(276.000)	(9)
Viajes	25.000	102.200	(77.200)	(76)	28.500	126.138	(97.638)	(77)
Total	2.000.176	2.881.391	(881.215)	(31)	2.886.160	3.259.798	(373.638)	(11)
10 % CI	200.018	288.139	(88.121)	(31)	288.616	325.980	(37.364)	(11)
Total Concedido	2.200.194	3.169.530	(969.336)	(31)	3.174.776	3.585.778	(411.002)	(11)

Fuente: Elaboración propia

Importes concedidos en partidas de viajes (euros)

Año 2020			Año 2021		
Importe Concedido	Número de expedientes	Total Concedido	Importe Concedido	Número de Expedientes	Total Concedido
-	1	-	-	8	-
1.000	22	22.000	1.000	24	24.000
1.500	2	3.000	1.500	3	4.500
Total	25	25.000	Total	35	28.500

Fuente: Elaboración propia

Porcentajes financiados frente a los solicitados en bienes

% Financiación Solicitado (Bienes)	Año 2020		Año 2021	
	Nº Proyectos	% Proyectos	Nº Proyectos	% Proyectos
100,00	5	20,00	11	31,43
90 - 99,99	4	16,00	15	42,86
80 - 89,99	5	20,00	4	11,43
70 - 79,99	4	16,00	1	2,86
50 - 69,99	4	16,00	3	8,57
30- 49,99	2	8,00	0	0,00
<29,99	1	4,00	1	2,86
Total	25	100,00	35	100,00

Fuente: Elaboración propia

Anexo 10
DIFERENCIAS ENTRE IMPORTES SOLICITADOS, PROPUESTOS POR EL CTE, LOS
CONCEDIDOS EN LA RESOLUCIÓN PROVISIONAL Y EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA
(euros)

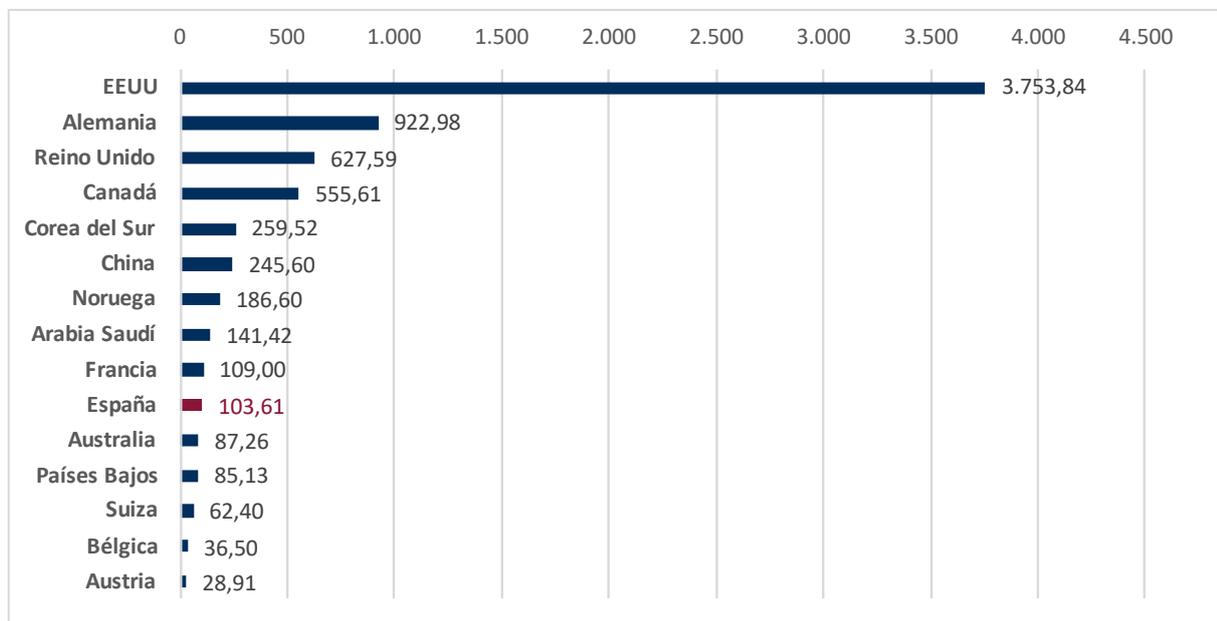
ID Solicitud	Solicitud	Informes de Evaluación	R. Provisional	R. Definitiva	Diferencia Solicitud-Evaluación	Diferencia Evaluación y R. Provisional	Diferencia R. Provisional y R. Definitiva
DTS20/00010	244.255	244.255	0	106.150	0	-244.255	106.150
DTS20/00029	90.585	90.585	87.835	87.835	0	-2.750	0
DTS20/00089	112.200	112.200	0	100.100	0	-112.200	100.100
DTS20/00093	194.700	109.450	0	104.500	-85.250	-109.450	104.500
DTS20/00108	99.550	99.550	0	78.100	0	-99.550	78.100
DTS20/00111	175.291	134.200	124.300	124.300	-41.091	-9.900	0
DTS20/00115	86.900	86.900	66.000	66.000	0	-20.900	0
DTS20/00125	164.868	164.868	145.068	145.068	0	-19.800	0
DTS20/00131	48.950	48.950	47.300	47.300	0	-1.650	0
DTS20/00138	115.500	115.500	94.600	94.600	0	-20.900	0
DTS21/00008	98.230	98.230	95.480	95.480	0	-2.750	0
DTS21/00015	82.742	82.742	69.300	69.300	0	-13.442	0
DTS21/00025	37.180	37.180	36.300	36.300	0	-880	0
DTS21/00081	144.540	144.540	127.600	127.600	0	-16.940	0
DTS21/00086	73.480	73.480	0	48.400	0	-73.480	48.400
DTS21/00102	64.350	64.350	48.400	48.400	0	-15.950	0
DTS21/00103	69.003	69.003	64.603	64.603	0	-4.400	0
DTS21/00124	90.750	90.750	88.550	88.550	0	-2.200	0
DTS21/00130	121.000	103.400	0	67.100	-17.600	-103.400	67.100
DTS21/00163	176.000	176.000	149.600	149.600	0	-26.400	0
Total	2.290.074	2.146.133	1.244.936	1.749.286	-143.941	-901.197	504.350

Fuente: Elaboración propia

Anexo 11
MARCO INTERNACIONAL DE LA INVERSIÓN PARA HACER FRENTE AL COVID-19

Los países que más invirtieron en I+D contra el COVID-19 a 1 de octubre de 2020, ocupando España el décimo lugar, con una inversión de 103,61 millones de euros.

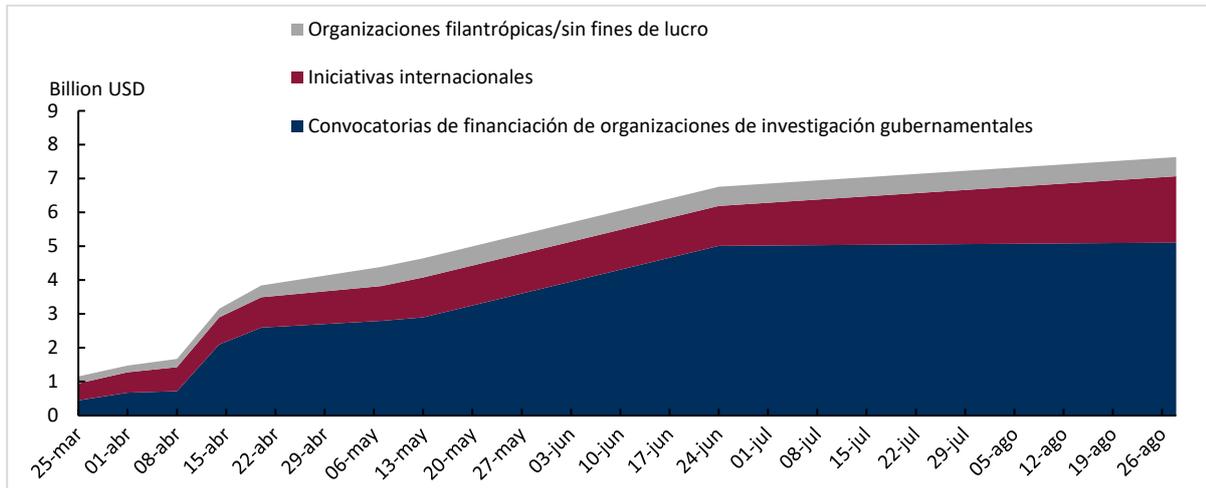
Ranking mundial de los países que más invirtieron en I+D para hacer frente al COVID-19 a 1 de octubre de 2020 (Millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Statista Research Department

Dentro de esta decidida apuesta por el I+D contra el COVID-19, muchos países consideraron la creación de un Fondo para financiar proyectos de investigación contra el COVID-19, la respuesta idónea a la necesidad de conocimiento sobre la enfermedad, su detección, tratamiento y prevención.

Evolución internacional de los compromisos de inversión y los programas de financiación para la investigación del COVID-19 entre marzo y septiembre de 2020



Fuente: Informe “Perspectivas de la OCDE sobre Ciencia, Tecnología e Innovación 2021”

Como puede verse en el gráfico anterior, las convocatorias de emergencia para la financiación de I+D contra el COVID-19 comenzaron tímidamente en marzo para alcanzar cuotas máximas en junio de 2020. El 25 de marzo las convocatorias de financiación de organizaciones de investigación gubernamentales a nivel global no alcanzaban los 500 millones de dólares en total. El Fondo COVID-19 español fue convocado el 19 de marzo y dotado de 24 millones de euros (25.759.440 dólares, a 21 de marzo de 2023), lo que lo convierte en una de las primeras iniciativas adoptadas a nivel global.

Anexo 12
COMPARATIVA DE LAS AYUDAS PARA INVESTIGACIÓN COVID-19 UE Y FONDO COVID-19 ESPAÑA (ISCIII)

	FONDO COVID-19 UE	FONDO COVID-19 ESPAÑA (ISCIII)
Fecha de aprobación	30 de enero de 2020	19 de marzo de 2020
Presupuesto	Inicial 10 millones de euros Presupuesto final: 48,5 millones de euros	24 millones de euros
Procedimiento de concesión	Concurrencia competitiva	Concesión directa
Plazo para la solicitud	12 días naturales	Hasta la extinción del fondo
Tipo de proyectos financiados	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la epidemiología y la salud pública, incluida nuestra preparación y respuesta a los brotes - Pruebas de diagnóstico rápido en el punto de atención - Nuevos tratamientos - Desarrollo de nuevas vacunas 	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas de diagnóstico virológico rápido del SARS-CoV-2 - Caracterización clínica-biológica-molecular de la enfermedad COVID-19 - Desarrollo de terapias innovadoras, nuevas moléculas antivirales, antisépticos y desinfectantes frente al SARS-CoV-2. - Caracterización del virus SARS-CoV-2, variación genética y antigénica, respuesta inmunológica e interacción virus-huésped - Desarrollo de vacunas - Vigilancia epidemiológica del SARS-CoV-2 y epidemiología molecular - Impacto socioeconómico de la enfermedad COVID-19 - Inteligencia artificial y análisis masivo de datos integrados orientados al control epidemiológico del COVID-19
Número de solicitudes recibidas	91 solicitudes	1.504 solicitudes
Número de proyectos subvencionados	18 proyectos	129 proyectos

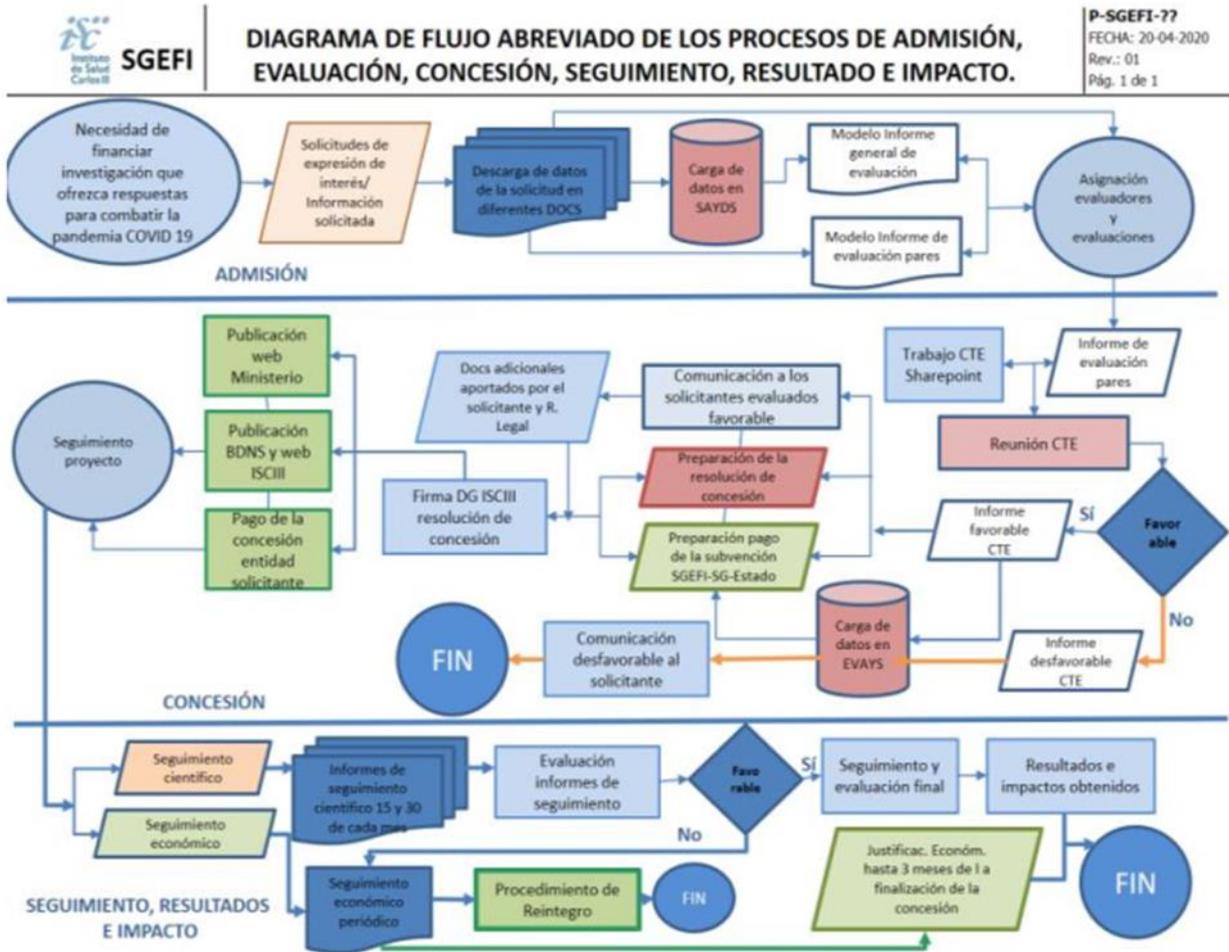
Fuente: Elaboración propia

Anexo 13
CCAA QUE FINANCIARON PROYECTOS PRESENTADOS Y NO SELECCIONADOS EN EL FONDO COVID-19 DEL ISCIII

CCAA	Órgano Concedente	Fecha Convocatoria	Convocatoria
Navarra	Dirección General de Innovación	15/04/2020	Medidas en el ámbito del fomento de la investigación científica y técnica derivada de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19
Galicia	Agencia Gallega de Innovación	05/08/2020	Resolución de 5 de agosto de 2020 por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas para el rescate de proyectos de investigación gallegos presentados a la convocatoria de expresiones de interés del ISCIII para la financiación de proyectos de investigación sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 con cargo al Fondo COVID-19, susceptible de financiación FEDER en el marco del programa operativo FEDER Galicia 2014-2020
Madrid	Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación	23/12/2020	Tres Convenios entre la Comunidad de Madrid (Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación) y las Universidades Politécnica de Madrid, Alfonso X El Sabio y Complutense para la concesión directa de ayudas para financiar la realización de proyectos de investigación sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 presentados a la convocatoria del Instituto de Salud Carlos III, en el marco del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

Fuente: Elaboración propia a partir de la BDNS

Anexo 14
FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL FONDO COVID-19



Fuente: ISCIII

Anexo 15
NÚMERO DE PROYECTOS POR MOTIVO GENÉRICO DE NO SELECCIÓN

Código	Causa genérica de no selección	Nº Proyectos	%
1	Existen proyectos en marcha sobre aspectos similares, los abordan de forma más amplia o están más avanzados	443	34,17
2	Falta de aplicabilidad inmediata o el marco temporal de ejecución no se ajusta a la urgencia de la convocatoria.	241	18,60
3	Falta de calidad frente a otras propuestas presentadas	185	14,27
4	Temática u otros aspectos no prioritarios	95	7,33
5	Limitaciones de diseño, desarrollo o problemas logísticos que dificultan su ejecución	85	6,56
6	No atiende una urgencia clínica o asistencial, o no se ajusta al objetivo o requisitos de la convocatoria	67	5,17
7	Falta de solidez científica o plausibilidad biológica frente a otras propuestas presentadas	45	3,47
8	Falta de interés, impacto, perspectiva o ámbito epidemiológico frente a otras propuestas presentadas	40	3,09
9	Necesidad de contratar personal	32	2,47
10	Perspectiva autonómica o local o ámbito geográfico/territorial limitado	26	2,01
11	Falta descripción de uno o varios elementos esenciales de la propuesta	20	1,54
12	Falta de experiencia frente a otras propuestas presentadas	12	0,93
13	Existen soluciones similares en el mercado	3	0,23
14	No solicita financiación	1	0,08
15	Proyecto ya presentado anteriormente	1	0,08
Total		1.296¹³³	100

Fuente: Elaboración propia

¹³³ El número total de proyectos no seleccionados fue 1.236, inferior a los 1.296 que refleja el cuadro, porque al menos 60 proyectos presentaron más de un motivo genérico de no selección.

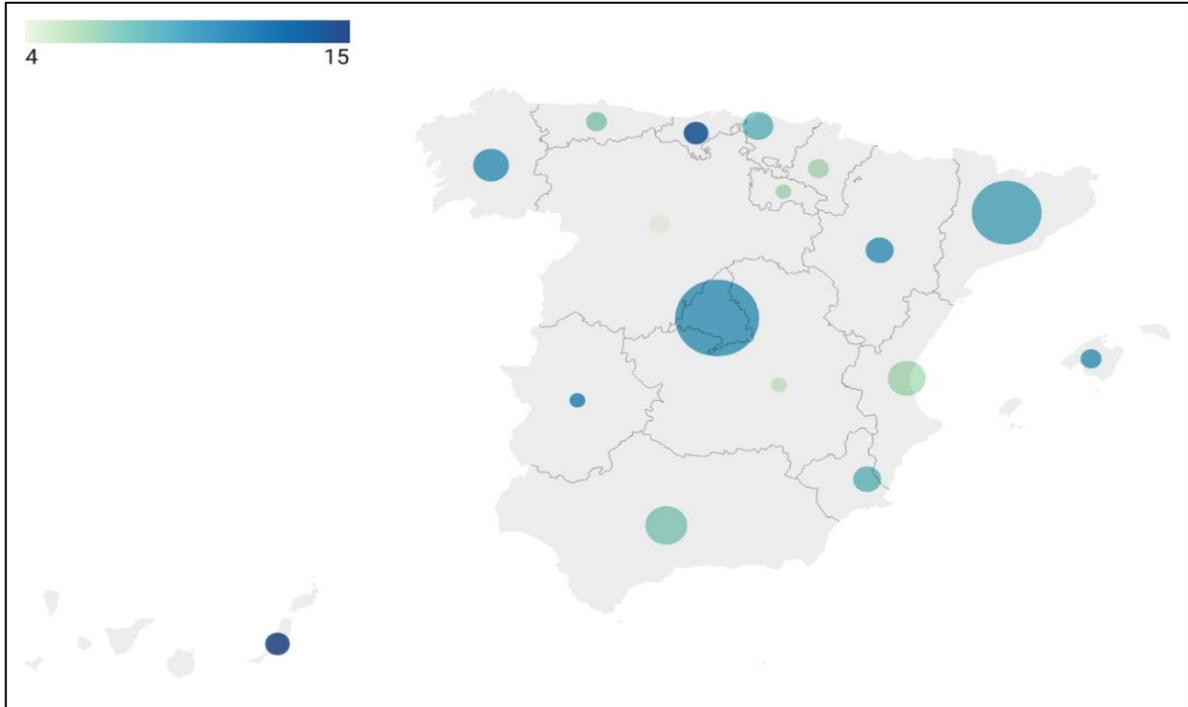
Anexo 16
PROYECTOS NO SELECCIONADOS COMO BENEFICIARIOS PARA EL FONDO COVID-19,
FINANCIADOS POR LAS CCAA
(euros)

CCAA	Proyecto código ISCIII	Importe solicitado al ISCIII	Importe concedido por la CCAA
Madrid	COV20/00001	320.000,00	320.000,00
Madrid	COV20/00114	226.000,00	226.000,00
Madrid	COV20/01398	40.000,00	40.000,00
Madrid	COV20/00737	28.000,00	28.000,00
Madrid	COV20/01244	189.500,00	189.500,00
Madrid	COV20/01471	208.600,00	208.600,00
Madrid	COV20/01500	264.000,00	264.000,00
Madrid	COV20/01101	51.000,00	51.000,00
Galicia	COV20/01230	174.500,00	233.100,00
Galicia	COV20/00604	373.572,00	311.137,00
Galicia	COV20/00137	102.628,00	121.878,00
Galicia	COV20/00189	40.000,00	40.350,00
Galicia	COV20/01349	241.138,00	229.438,00
Galicia	COV20/00092	83.450,22	84.250,07
Galicia	COV20/00928	133.130,00	135.530,00
Galicia	COV20/00300	40.000,00	34.500,00
Galicia	COV20/00112	310.000,00	297.400,00
Galicia	COV20/00927	252.000,00	254.400,00
Galicia	COV20/00106	172.000,00	140.300,00
Galicia	COV20/00579	740.000,00	741.600,00
Galicia	COV20/00931	300.000,00	270.100,00
Galicia	COV20/00574	24.958,00	25.758,00
Galicia	COV20/01154	60.000,00	54.000,00
Navarra	COV20/00003	12.500,00	12.500,00
Navarra	COV20/00165	151.000,00	152.500,00
Navarra	COV20/00487	128.000,00	129.500,00
Navarra	COV20/00376	183.021,55	488.000,00
Navarra	¹³⁴		27.300,00
Navarra			30.900,00
Navarra	COV20/00366	79.521,55	81.021,55
Navarra	COV20/00984	77.000,00	78.500,00

Fuente: Elaboración propia

¹³⁴ No se han podido identificar dos de los proyectos financiados por la Comunidad Foral de Navarra.

Anexo 17
MAPA GEOGRÁFICO DE SOLICITUDES Y CONCESIONES POR CCAA



Fuente: Elaboración propia

En este Anexo se muestra un gráfico con la relación entre solicitudes y concesiones por CCAA, representando el tamaño del círculo, el número de solicitudes y la intensidad del color, la relación entre número de solicitudes presentadas y número de concesiones por CCAA.

Anexo 18
EXPEDIENTES DE LA SUBVENCIÓN COVID-19 CON ERRORES DE CÁLCULO EN LOS
INTERESES DE DEMORA
(euros)

Expediente	Principal	Intereses según ISCIII	Intereses según TCU	Diferencia
COV20/00027	5.955,40	340,95	446,40	-105,45
COV20/00040	9.880,13	629,72	647,23	-17,51
COV20/00072	113.860,19	3.667,39	7.937,22	-4.269,83
COV20/00121	44.675,51	2.870,43	2.868,72	1,71
COV20/00385	28.800,64	2.844,68	2.651,24	193,44
COV20/00404	1.674,24	106,36	159,70	-53,34
COV20/00565	974.484,65	35.776,68	37.744,59	-1.967,91
COV20/00612	38.196,51	2.500,88	2.547,84	-46,96
COV20/00622	189.885,44	13.000,19	17.368,32	-4.368,13
COV20/00652	20,08	1,49	1,32	0,17
COV20/00654	24.759,00	1.593,35	1.598,30	-4,95
COV20/00702	78,31	6,16	8,20	-2,04
COV20/00750	2.922,73	188,99	299,57	-110,58
COV20/00901	6.118,22	629,01	457,61	171,40
COV20/00935	15.861,03	753,70	1.538,23	-784,53
COV20/00968	7.482,49	269,35	270,57	-1,22
COV20/01046	35.108,40	1.148,45	3.087,92	-1.939,47
COV20/01213	22.590,01	933,91	1.478,63	-544,72
COV20/01265	13.548,23	1.148,35	1.417,81	-269,46
COV20/01275	4.318,16	452,06	455,04	-2,98
COV20/01314	857.673,98	71.134,87	72.483,72	-1.348,85
COV20/01334	19,39	1,98	0,92	1,06
Total	2.397.912,74	139.998,95	155.469,10	-15.470,15

Fuente: Elaboración propia

Anexo 19
SUBVENCIONES CONCEDIDAS AL BENEFICIARIO DEL EXPEDIENTE COV20/00386 TRAS EL ESCRITO DE DEVOLUCIÓN DE FONDOS

Fecha Solicitud FNU + Intereses/ Inicio de Reintegro	Fecha Concesión Otras Subvenciones	Otras Subvenciones	Importe (euros)
	7/12/2022-14/12/2022	AES2022 Resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2022 de concesión de subvenciones de la Acción Estratégica en Salud 2021-2023, en el marco del PRTR	2.378.076
	19/12/2022	PREDOC 2022 Orden de 26 de agosto de 2022, de la Consejería de Educación, por la que se convocan ayudas destinadas a financiar la contratación predoctoral de personal investigador, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)	290.850
17/11/2022	21/12/2022	Resolución de la Dirección del ISCIII O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria para el año 2022 de concesión de subvenciones a Proyectos de Inv. de Medicina Personalizada de Precisión de la AES 2021-2023, con cargo a los fondos europeos PRTR	429.990
	21/12/2022	Resolución de 20 de julio de 2022 de la Secretaría de Estado de Sanidad, por la que se convoca la concesión de ayudas económicas para el desarrollo de proyectos de investigación sobre adicciones en el año 2022	19.526
	21/12/2022	Resolución de 20 de julio de 2022 de la Secretaría de Estado de Sanidad, por la que se convoca la concesión de ayudas económicas para el desarrollo de proyectos de investigación sobre adicciones en el año 2022	39.370
	21/12/2022	PMP2022 Resolución de la Dirección del ISCIII O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria para el año 2022 de concesión de subvenciones a Proyectos de Inv. de Medicina Personalizada de Precisión de la AES 2021-2023, con cargo a los fondos europeos PRTR	1.649.714
	22/12/2022	F2022 Resolución de la Dirección del ISCIII O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria para el año 2022 de concesión de subvenciones para Infraestructuras y Equipamiento Científico-Técnico de la AES 2021-2023, con cargo a los fondos europeos PRTR	160.000
	22/12/2022	IF2022 Resolución de la Dirección del ISCIII O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria para el año 2022 de concesión de subvenciones para Infraestructuras y Equipamiento Científico-Técnico de la AES 2021-2023, con cargo a los fondos europeos PRTR	150.000
	15/05/2023	Acuerdo de 4/05/2023 de la JCYL por el que se autoriza la concesión directa de una subvención a la Fundación del Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León (IECSCyL) en materia de enfermedades raras y cáncer	305.000
09/02/2023	13/06/2023	Acuerdo de 4 de mayo de 2023, de la Junta de Castilla y León, por el que se autoriza la concesión de una subvención a la Fundación IECSCYL para la vigilancia virológica y seroepidemiológica de la gripe	70.000
	27/06/2023	Acuerdo de 8 de junio de 2023 de la JCYL por el que se autoriza la concesión directa de una subvención a la Fundación Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de CyL (IECSCYL) para actividades de investigación e innovación y funcionamiento	552.694
07/11/2023	18/12/2023	AES2023 Resolución de la Dirección del Instituto de Salud Carlos III O.A., M.P., por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2023 de concesión de subvenciones de la Acción Estratégica en Salud 2021-2023, en el marco del PRTR	44.000
Total concedido tras la solicitud de devolución			6.089.220

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la BNDS

Anexo 20
SUMARIO RECOMENDACIONES INFORME DE FISCALIZACIÓN N.º 1067: ISCIH

Núm.	Recomendaciones Informe Fiscalización	Conclusión del seguimiento	Comentario del seguimiento
1	<p>El Instituto debería elaborar un manual general que regule el procedimiento de gestión de estas ayudas en sus diversas fases para todas las líneas, estableciendo las pautas y criterios que deben seguirse en su desarrollo y homogeneizando las actuaciones de las diferentes unidades que intervienen en el mismo, sin perjuicio de las especialidades de cada una de las líneas</p> <p>Entre los aspectos que deberían ser incluidos en el precitado manual se encuentran los siguientes: las instrucciones relativas a la elaboración, utilización y revisión de los listados de comprobación o “check-list” que elaboran las unidades para comprobar el cumplimiento de los requisitos de la convocatoria por los solicitantes de las ayudas, la selección y nombramiento de los evaluadores, las “buenas prácticas” que sigue el Instituto en algunas de las fases analizadas, la determinación de los criterios de baremación de las diferentes líneas de ayudas, la determinación de los flujos de información necesarios entre el área económico-financiera y las unidades que gestionan las ayudas o el plazo para la revisión de su justificación</p>	Cumplida	Se ha elaborado un manual de procedimientos de la AES
2	<p>El Instituto debería profundizar en el desarrollo de las aplicaciones que actualmente utiliza tanto para la presentación de las solicitudes como para la gestión de las ayudas. Entre los aspectos de ambas aplicaciones susceptibles de mejora se encuentran los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la incorporación de quién realizó la revisión y supervisión de las solicitudes, así como la fecha de éstas; • el envío telemático de la documentación complementaria de las solicitudes: contratos, facturas/nóminas originales justificativas del gasto a subvencionar ya digitalizadas; • la inclusión de información sobre gastos aprobados de estancias, viajes, primas de seguro o costes indirectos; • la gestión de devoluciones (no se utiliza la aplicación para ello), el resumen económico de las ayudas (adaptación de esta ficha para todas las líneas) y en general, la determinación de los flujos de información necesarios entre el área económico-financiera y las unidades que gestionan las ayudas (utilización de las fichas de “Ingresos” y “Pagos”) 	En Proceso	El Instituto está trabajando en la sustitución del módulo de “seguimiento” que procede de 2006 y cuya entrada en funcionamiento está prevista para el ejercicio 2016. Se prevé entre 2016 y 2017 sustituir los restantes módulos (de solicitud de ayudas, de evaluación de solicitudes y de evaluación científica)

Núm.	Recomendaciones Informe Fiscalización	Conclusión del seguimiento	Comentario del seguimiento
3	El Instituto debería elaborar actas no solo de las reuniones de las CTE (a lo que resulta obligado por la mencionada Orden MSC/1998, de 9 de enero), sino también de los paneles de evaluadores, lo que constituiría una “buena práctica” que le permitiría mantener no solo una mayor transparencia y un mejor control sobre las solicitudes y su evaluación, sino también disponer de una base de datos que serviría para futuras tomas de decisiones tanto en lo que respecta a la evaluación de las ayudas como a la definición y concreción de los criterios para su ponderación y baremación	Cumplida	El Instituto elabora actas tanto de las reuniones de las Comisiones Técnicas de Evaluación como de las reuniones de los paneles de evaluadores. Concretamente, durante el año 2015 se han elaborado actas de 4 reuniones de la Comisión Técnica de Evaluación y 34 actas correspondientes a paneles
4	La convocatoria no preveía que las propuestas de resolución definitivas fueran notificadas a los solicitantes para que comunicaran su aceptación. Esta actuación está amparada por el art. 24.5 LGS; no obstante, el ISCIII podría añadir una mayor transparencia al procedimiento y una mayor garantía para los solicitantes, especialmente en aquellos casos en que la subvención concedida sea sensiblemente inferior a la solicitada, si notificara estas propuestas a los solicitantes para que comuniquen su aceptación	Cumplida	El Instituto notifica tanto la propuesta de resolución provisional como definitiva mediante la publicación en la sede electrónica del Instituto: https://sede.isciii.gob.es El Instituto entiende aceptadas las propuestas de resolución que no presentan alegaciones (art. 10 de la resolución de convocatoria 2015, BOE 3/3/2015)
5	El Instituto debería poner en conocimiento de los potenciales solicitantes de subvenciones (v.gr.: a través de la guía para beneficiarios que figura en su página web) una orientación sobre los límites, tanto máximos como mínimos, que se tendrán en cuenta para determinar la razonabilidad de los presupuestos que se presenten, especialmente en lo referente a los gastos correspondientes al personal investigador	Cumplida	Las guías de ayuda incluyen información sobre los conceptos subvencionables de las diferentes modalidades de ayuda previstas en la AES. En caso de gastos de personal, se ofrece indicación de los importes máximos aceptables de los mismos
6	El Instituto debería considerar la realización de un estudio que le permitiera determinar la razonabilidad de los porcentajes de costes indirectos que se autorizan, en su caso, en las distintas modalidades de ayudas, de forma que quede garantizado el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía en la aplicación de estos fondos públicos	No Cumplida	El Instituto no dispone de un estudio que le permita determinar la razonabilidad del porcentaje del 21 % de coste indirecto que aplica. No obstante, lo justifica en que dicho porcentaje es inferior al que permite la Unión Europea (25 %)
7	El Instituto debería exigir a FISEVI la devolución de los importes que esta fundación haya recuperado de la Hacienda Pública en concepto de devoluciones de IVA, en la parte que corresponda a las subvenciones que le concedió Esta solicitud debería realizarse también a todos aquellos beneficiarios de los que se tenga noticia que han podido obtener de la Hacienda Pública devoluciones de IVA que pudieran afectar a la justificación de las ayudas concedidas	Cumplida	FISEVI ha ingresado 116,4 miles de euros por proyectos cerrados más 11,3 miles de euros por intereses de demora Sobre el resto de entidades el Instituto ha enviado, a lo largo de 2015, 231 cartas solicitando información sobre su situación con respecto al IVA. Hasta marzo de 2016 se han recuperado un total 550,8 miles de euros (512,2 miles de euros + 38,6 miles de euros de intereses de demora) de cuatro entidades



ALEGACIONES FORMULADAS

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe fue remitido a la Directora General del Instituto de Salud Carlos III y a la Ministra de Ciencia, Innovación y Universidades, así como a las personas que ocupaban los cargos correspondientes en el periodo fiscalizado, para que formularan las alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimasen pertinentes.

Solo se han recibido alegaciones de la Directora General del Instituto, la cual solicitó ampliación de plazo para su formulación que le fue concedida. En cumplimiento del precitado artículo 44 de la Ley 7/1988 dichas alegaciones se adjuntan al presente Informe de Fiscalización.

A la vista de las alegaciones formuladas, que han sido objeto del oportuno tratamiento, este Tribunal ha efectuado las modificaciones y precisiones en el Informe de Fiscalización que se han considerado procedentes.

En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones.

No se ha efectuado valoración ni modificación del texto del informe respecto de aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

En todo caso, con independencia de las consideraciones que se hayan efectuado en las alegaciones recibidas, el resultado definitivo de las actuaciones fiscalizadoras es el expresado en los apartados de este informe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL INSTITUTO DE SALUD
CARLOS III**

ALEGACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES GESTIONADAS POR EL INSTITUTO DE SALUD CARLOS III, ESPECIALMENTE RELACIONADAS CON EL COVID-19, EJERCICIOS 2020 Y 2021

En este escrito se incluyen las alegaciones a las 20 observaciones dirigidas al Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) en el mencionado Anteproyecto del Tribunal de Cuentas.

El presente escrito reproduce las conclusiones del texto del Anteproyecto e inserta 20 respuestas, una por cada observación, para facilitar su lectura y presentación. Este texto de respuesta incluye además 11 anexos con información complementaria.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

1. En el ejercicio 2020 y anteriores el Instituto no disponía de Plan estratégico, Plan de Actuación ni Planes Anuales incumpliendo por tanto el art. 85 de la LRJSP, sin perjuicio de que existieran Planes Anuales elaborados por cada Subdirección General, cuyo formato e indicadores eran discrecionales. Esta situación se solventó en 2021, cuando se prepararon y aprobaron los documentos de planificación requeridos por la LRJSP (epígrafe II.1.2).
2. El Plan Estratégico del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) 2021-2025 presenta un total de 23 objetivos estratégicos, estando dos de ellos directamente relacionados con subvenciones. Para facilitar su seguimiento el Instituto desglosa los objetivos en medidas, y éstas a su vez en un total de 103 acciones, con una fecha de cumplimiento. Sin embargo, los objetivos, medidas y acciones no están cuantificados ni incorporan instrumentos para su medición.

A pesar de que para cada medida hay un “indicador de éxito”, éstos consisten, en su mayoría, en una inclusión en el Plan Anual del año en curso o siguiente, y en otros casos se refiere a la elaboración de un procedimiento o de un plan. Sin embargo, y en línea con que las medidas y acciones no resultan medibles, los indicadores de éxito descritos tampoco posibilitan determinar la consecución del objetivo (epígrafe II.1.2).

3. Los documentos de planificación del ISCIII, incluyendo la descripción de sus objetivos, medidas, acciones e indicadores no permiten medir la consecución de los objetivos y la evaluación de la Acción Estratégica en Salud (AES) de forma directa. Tampoco el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (PECTI) ni la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (EEICTI) lo posibilitan (ni directamente sobre la AES ni sobre los programas y subprogramas implementados bajo esta Acción), más allá de la medición que se obtiene a través de los indicadores de los objetivos específicos que están relacionados con la AES. Por tanto, los instrumentos disponibles tanto en los documentos estatales como en los propios del ISCIII no permiten realizar un seguimiento y evaluación específico para la AES (epígrafe II.1.3).



Debe indicarse que en los siguientes planes anuales la mayor parte de los indicadores elegidos para las actuaciones del plan ya son cuantitativos, lo que ha fortalecido el sistema de evaluación, en consonancia con lo recogido en anteproyecto de Ley de Función Pública para modernizar la Administración y reformar el sistema de empleo público, 2022.

El plan vigente actual abarca el trienio 2024-2026 (https://www.isciii.es/documents/d/guest/plan_de_actuacion_isciii_2024_2026-pdf). Este plan incluye un análisis de riesgos y amenazas para la organización. La mayor parte de los indicadores son cuantitativos y está alineado con los objetivos del PEICTI 2024-2027. Además, incluye la vinculación con el cumplimiento de los indicadores cuantitativos de los PGE, siguiendo las recomendaciones de la IGAE y de la Inspección General del Estado.

De este Plan deriva el Plan Anual 2024 que fue aprobado por el Consejo Rector (https://www.isciii.es/documents/d/guest/plan_anual_2024-pdf), en el que se incluyen acciones a realizar en cada anualidad, con responsables, necesidades presupuestarias y fecha de evaluación.

La evaluación cuantitativa del cumplimiento del plan se realiza periódicamente y la final, en el primer trimestre de cada año. La última disponible es la de 2023 (https://www.isciii.es/documents/d/guest/plan_anual_2023_evaluacion-pdf). En la evaluación se identifican las acciones no cumplidas, las razones del incumplimiento y su vinculación con los indicadores presupuestarios. Una evaluación favorable se estima en un cumplimiento >85% de objetivos propuestos.

En cuanto al seguimiento de los objetivos de la AES, el primer eje estratégico se denomina FOMENTO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN SALUD, PRIORIZANDO LA MEDICINA Y LA SALUD PÚBLICA DE PRECISIÓN. Este eje incluye 31 acciones, con indicadores de cumplimiento sobre la AES. El Plan Anual 2024 incluye en su eje 1, 8 objetivos estratégicos con indicadores cuantitativos, y diferentes acciones y medidas evaluables. Estos objetivos del eje 1 están alineados con los de los PEICTI y la EEICTI.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

- El ISCIII no cuenta con un departamento independiente responsable del control interno de la entidad dentro de la estructura del organismo. Tampoco dispone de un departamento que tenga entre sus funciones la supervisión del sistema de control interno en apoyo a la alta dirección, como pudiera ser un comité de auditoría. No consta asimismo que el órgano de gobierno (Consejo Rector) lleve a cabo ninguna actividad de supervisión del sistema de control interno (epígrafe II.2.1.).
- El Instituto no dispone por escrito de un código de conducta y buenas prácticas, aunque el plan de medidas antifraude del mismo refleja un extracto de los artículos de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido) referentes al código de conducta, principios éticos y principios de conducta. Además, en fecha 1 de diciembre de 2022 se aprobó un "Protocolo de aceptación de regalos, atenciones y hospitalidades", de aplicación a todo el personal del ISCIII, con independencia de su vinculación funcional, estatutaria o laboral con el Organismo. Sin embargo, no existe un órgano específico encargado de analizar incumplimientos o proponer acciones correctoras o sanciones. Por otro lado, el organismo no ha implementado aún un canal de denuncias independiente (epígrafe II.2.4.).

Dirigida al ISCIII



RECOMENDACIÓN N.º 2

Dirigida al ISCIII

Se recomienda la preparación de un código de conducta y buenas prácticas que contenga disposiciones aplicables a las actuaciones relacionadas con la concesión y gestión de subvenciones. Asimismo, se recomienda la implementación de un órgano específico encargado de analizar incumplimientos o proponer acciones correctoras o sanciones y la implementación de un canal de denuncias independiente.

RESPUESTA:

En el Instituto de Salud Carlos III, el control interno, su implantación, mantenimiento y supervisión se realiza por las personas titulares de las Subdirecciones Generales, de las Coordinaciones de Programa, Área, Servicios y responsables de unidades dependientes, sobre las tareas que se realizan en el ámbito de su competencia y con el alcance que corresponde a su participación en la ejecución de las actuaciones que se llevan a cabo. Todas son objeto de control interno y están sometidas al principio de seguridad y buenas prácticas. Las personas titulares de las Subdirecciones Generales establecen las actuaciones de control interno, directamente, a propuesta de las unidades dependientes o mediante la validación de las que se vienen realizando.

No existe un departamento independiente dentro de la estructura del organismo responsable del control interno de la entidad. Las labores de coordinación del control interno las realiza la Secretaría General que analiza y suministra información periódica, así como la elaboración de presupuestos, su ejecución y seguimiento.

Debe indicarse que la persona titular de la Dirección del organismo es la responsable del diseño y revisión de la estructura organizativa de la entidad, de la definición de las líneas de responsabilidad y autoridad de la estructura directamente dependiente de la Dirección y consiguiente distribución de funciones ente las unidades que componen esta estructura, correspondiendo a las personas titulares de las Subdirecciones Generales realizar estas actuaciones en el ámbito de sus competencias. Existe un Comité de Dirección que se reúne periódicamente y del que forman parte todos los subdirectores generales del ISCIII, así como la Secretaría General.

Los procedimientos de gestión escritos del organismo, se proponen por las personas titulares de las Subdirecciones Generales y se revisan en el Comité de Dirección y se aprueban por la Dirección y/o la Secretaría General, difundándose a través de la lista de correo del organismo entre todos sus empleados. Además, existen procedimientos e instrucciones, elaboradas en el ámbito de cada Subdirección General para la correcta realización de las funciones que tiene encomendadas.

En lo que se refiere a la articulación de los procedimientos descritos anteriormente, en lo referente al control de gastos y de ejecución de créditos presupuestarios, la Secretaría General del ISCIII ha redactado dos Normas específicas (**ANEXOS 1 y 2**):

- NORMA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEL ISCIII Y DEL SEGUIMIENTO DE SU EJECUCIÓN, Código AGEF/2. Documento que explica el procedimiento de elaboración de la maqueta presupuestaria, las dotaciones concedidas a las unidades de gasto, su ejecución y cierre.
- NORMA PARA REALIZAR LA PLANIFICACION ANUAL DE LA ELABORACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DEL ISCI, Código AGEF/4. Documento que detalla la planificación del gasto en expedientes de contratación del ISCIII, y cómo se controla y se deciden las adquisiciones del ISCIII en cada anualidad.

Por otra parte, todos los programas de la SG elaboran informes periódicos mensuales sobre la ejecución presupuestaria y otros detalles, que ayudan a controlar internamente la actividad del departamento.



Por último, parte de toda esta información, con los datos más relevantes, se publica periódicamente en el Portal de Transparencia, <https://transparencia.isciii.es/>.

Existen códigos de conducta de referencia en el ISCIII, disponibles en <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/ComitesEtica/CEI/Paginas/DocumentosReferencia.aspx>.

Además, existen dos códigos propios:

- Código de Buenas Prácticas Científicas del Instituto de Salud Carlos III (<https://www.isciii.es/documents/d/guest/2019-codigo-de-buenas-practicas-cientificas -sgitcmr-04-ed-04-1->).
- Plan de Medidas Antifraude del Instituto de Salud Carlos III (<https://www.isciii.es/documents/20119/0186e1a6-1e61-0672-4a3c-ea35500129b0>), redactado de acuerdo a la normativa del PRTR. Este plan se irá ampliando en 2024 y 2025, con la intención de que a en 2025 existe un plan/código de conducta que aplique a todas las actividades y funciones del ISCIII.
- Por otra parte, el ISCIII utiliza en parte de sus subvenciones financiación FEDER y FSE, por lo que está obligado a seguir y difundir toda la documentación y normativa aplicable, incluyendo los códigos de conducta disponibles en <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/gs/Paginas/inicio.aspx>. Además, existe documentación adaptada a la realidad del ISCIII en <https://www.isciii.es/es/cofinanciacion-ue>.

En cuanto al canal de denuncias, el ISCIII siempre ha mantenido diferentes formas de comunicar irregularidades:

- Correos genéricos de la Secretaría General.
- Comunicaciones a través de la Plataforma de Contratación el Estado.
- Comunicaciones a través de los canales comunes disponibles por subvencionar con fondos UE.

Pero, además, el ISCIII, en abril de 2024, se ha adherido al sistema de la SGAD del Canal del Denunciante, por el que se ha incluido en nuestra web un canal de denuncias específico, cumpliendo la normativa vigente. Este canal es ya accesible en <https://www.isciii.es/canal-de-informacion-de-infracciones>.

En consecuencia, se entiende que la recomendación, a la fecha de estas alegaciones ya es objeto de cumplimiento por el instituto.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A SUBVENCIONES DE ACCIÓN ESTRATÉGICA DE SALUD: PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO EN SALUD

6. El diseño de las convocatorias se considera adecuado y no contraviene ninguna normativa jerárquicamente superior. Sin embargo, se han detectado ciertos casos de falta de coherencia con otra normativa aplicable y algunos aspectos mejorables. Las convocatorias no reflejan disposiciones para la prevención y control de sobrefinanciación de los proyectos (exigencia, al menos, de declaración responsable acompañando a la solicitud) para todos los tipos de ayudas, entre otras, subvenciones en Proyectos de Desarrollo Tecnológico en Salud (DTS). También, se ha detectado incoherencia sobre lo dispuesto en la convocatoria y el procedimiento de subsanación en relación con los requisitos exigidos para la presentación y la traducción de la memoria científico-técnica. Por último, se ha detectado que los criterios de evaluación para DTS son diferentes en las Bases Regulatoras (BBRR) y en la Convocatoria (epígrafe II.3.3.).
7. El ISCIII no lleva a cabo comprobaciones sobre si los beneficiarios reciben subvenciones de otras entidades, dejando al beneficiario la obligación de declararlo. Esta falta de control se



justifica por el ISCIII por la ausencia de información detallada sobre la recepción de subvenciones, y la imposibilidad de verificar que las facturas presentadas al ISCIII también se han utilizado en otros proyectos, ya que la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), no permite este tipo de verificación. Esta ausencia de control supone un riesgo significativo de sobrefinanciación y, en su caso, posible fraude en la recepción de subvenciones. Así lo refleja el ISCIII en su Plan de medidas antifraude de 2022, en el que se define como un riesgo el “incumplimiento del principio de adicionalidad” y se establecen los controles y medidas para su prevención y mitigación (epígrafe II.3.3.).

RECOMENDACIÓN N.º 3

Dirigida al ISCIII

Con el objeto de prevenir y controlar la sobrefinanciación de los proyectos, se recomienda que en las convocatorias se incluya la exigencia de una declaración responsable adjunta a la solicitud, así como cualquier otra disposición necesaria a tal efecto.

RESPUESTA:

En la convocatoria correspondiente a 2024 de la Acción Estratégica en Salud, de 20 diciembre de 2023, se ha incorporado una acción, dirigida al control de la sobrefinanciación de los proyectos. A tal fin se solicita una declaración firmada por el representante legal de la institución (**ANEXO 3_Certificado ayudas**), sobre la existencia de otras ayudas para la misma actividad en las propuestas que han resultado financierables o favorables no financierables en la Resolución Provisional de Concesión. Este certificado normalizado se ha implementado en todas las actuaciones del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia de la Acción Estratégica en Salud.

A través de la sede electrónica del ISCIII se puede acceder a las resoluciones provisionales de concesión de las diferentes ayudas, en las cuales se incluye anexo el certificado de otras ayudas exigido en la Resolución (<https://sede.isciii.gob.es/anouncements.jsp?p2=block&p1=none>).

De acuerdo con lo señalado previamente, desde la convocatoria 2024 el ISCIII solicita a las instituciones el certificado de haber solicitado (estando ya concedidas o en proceso de evaluación) otras ayudas para cada uno de los proyectos que resultan financierables o favorables no financierables en la Resolución Provisional de Concesión. Este procedimiento se implementa en todas las actuaciones del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia de la Acción Estratégica en Salud.

A partir de la recepción de dicho certificado, se llevan a cabo las comprobaciones oportunas, se valoran para cada expediente la existencia de financiación previa y se toman las medidas correctoras para evitar la sobrefinanciación.

Respecto a la advertida incoherencia entre lo dispuesto en la convocatoria y el procedimiento de subsanación en relación con los requisitos exigidos para la presentación y la traducción de la memoria científico-técnica, hacemos la siguiente aclaración para la mejor comprensión de la metodología que se aplica:

La convocatoria de la Acción Estratégica en Salud, en lo que se circunscribe a las convocatorias de los años 2020 y 2021, indica que la memoria en los proyectos de desarrollo tecnológico que solicitan un presupuesto de cuantía superior a 100.000€ debe ser redactada en inglés, es evaluada en este idioma por lo que no requiere traducción no siendo necesaria la declaración jurada. Por el contrario, en caso de presentarse una memoria en idioma español que solicita presupuesto

superior a 100.000€, es obligada la presentación de dicha declaración en el periodo de subsanación, junto con la memoria traducida al inglés desde el original en español, dando así cumplimiento al requerimiento de la convocatoria conforme a los artículos 7.2 y 85.1.b).

Referente a las posibles diferencias entre los criterios establecidos por las Bases Reguladoras y la Convocatoria de DTS, según se recoge en el epígrafe II.3.2, los aspectos valorables en los proyectos DTS tal como se recogen en las convocatorias 2020 y 2021 se encuadran en los criterios establecidos en el artículo 12 de las Bases Reguladoras desarrollándolos.

Los criterios establecidos en la convocatoria para los proyectos DTS se encuadran en los apartados b y c del artículo 12 de las Bases Reguladoras. Así, en lo relativo a la valoración del apartado A del equipo de investigación, en lo que se refiere a los *“resultados previos obtenidos en el ámbito de la propuesta”*, resaltado por el Tribunal de Cuentas, se encuadra tanto en los *“méritos curriculares del jefe del grupo de investigación o de la unidad”* como en su *“historial científico-técnico”* o en la *“trayectoria contrastada o potencial del investigador principal y del grupo en el desarrollo de actividades de I+D+i en el marco de la AES”*. Respecto a la valoración del apartado B del proyecto, en cuanto a la *“Capacidad del proyecto para generar mejoras en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades”*, se enmarca en el apartado b de las Bases Reguladoras de propuesta o proyecto científico-técnico, entre cuyos ítems se valora la *“capacidad de generar mejoras en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y en las actividades de promoción de la salud y los servicios de salud”*.

Para avanzar en una mayor transparencia el ISCIII ha incorporado la publicación detallada del desglose de puntuación aplicable en la evaluación cada una de las modalidades, en 2024 para todas las ayudas, aunque en la ayuda a proyectos de DTS ya se incorporó en la convocatoria AES 2023.

RECOMENDACIÓN N.º 4

Dirigida al ISCIII:

Se insta al ISCIII a que ponga en conocimiento de la IGAE las deficiencias de la información que figura en la Base de Datos Nacional de Subvenciones respecto a las facturas subvencionadas, tales como el CIF, el importe, el proveedor, la descripción del servicio o producto adquirido, lo que impide consultar estos registros posteriormente y comparar las facturas electrónicas a justificar con las presentadas en otras subvenciones, con objeto de determinar si alguna factura electrónica ha sido utilizada en más de una ocasión.

RESPUESTA:

En la actualidad, la Base de Datos Nacional de Subvenciones opera como sistema nacional de publicidad de subvenciones y ayudas públicas, a través del cual las administraciones concedentes informan sobre las convocatorias existentes y sus correspondientes resoluciones. En dicho sistema se publicitan los resultados de las concesiones, no así las facturas subvencionadas. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, tiene por finalidades *“promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas.”*

Para ello recoge información de las subvenciones y otras ayudas cuando su registro contribuya a los fines de la Base de Datos. En su contenido se hace referencia, conforme a la Ley, a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas.

No obstante, agradecemos la recomendación y se comunicará a la IGAE la necesidad de mejorar la información que se recoge en la BNS, como parte de las medidas antifraude.

8. Existe una diferencia significativa entre los proyectos admitidos en la resolución provisional y en la definitiva. Esta diferencia (62 solicitudes pasan de no admitidas a admitidas en 2020, y 76 en 2021) es debida a que se requiere la subsanación de algunos de los requisitos exigidos a un alto porcentaje de los solicitantes (48 % en 2020 y 55 % en 2021) (epígrafe II.3.3.).
9. El procedimiento de evaluación se lleva a cabo de forma simultánea con la revisión de las solicitudes presentadas, en vez de evaluar solamente las solicitudes "admitidas", tal como dispone el art. 9 de la convocatoria. En concreto, en 2020 se evaluaron siete proyectos que finalmente fueron desistidos y nueve no admitidos, y en 2021 se evaluaron tres proyectos desistidos y cuatro finalmente no admitidos.

Algunos de los subcriterios utilizados en el proceso de valoración de las solicitudes difieren de las convocatorias y otorgan a cada uno de ellos unas puntuaciones que tampoco están recogidas en las mismas. Además, algunos subcriterios son demasiado amplios y poco precisos, no resultando prácticos para realizar una valoración ajustada de los proyectos, y, además, generan diferencias importantes de puntuación entre los informes de los diferentes evaluadores para un mismo proyecto (epígrafe II.3.4.).

10. Se han encontrado diferencias entre los importes a financiar propuestos por los evaluadores y los finalmente concedidos, pero no se ha documentado la determinación y aplicación de los criterios para fijar el importe, ni los fundamentos y justificación para las decisiones tomadas. Por tanto, no resulta posible obtener una trazabilidad sobre los criterios y decisiones para la determinación de los importes de las ayudas. Además de no ser un procedimiento transparente, tampoco es coherente el gran esfuerzo que se realiza para la evaluación técnico-científica con la ausencia de documentación y la falta de claridad en los criterios para el establecimiento de los importes financiables (epígrafe II.3.4.).

RECOMENDACIÓN N.º 5

Dirigida al ISCIII

Se recomienda a la entidad tomar las medidas necesarias para asegurar la trazabilidad en la determinación de los importes financiados. Para ello, es preciso requerir a los evaluadores del Comité Técnico de Evaluación y a la Comisión de Selección que establezcan criterios objetivos, como la distribución del presupuesto en función de la puntuación obtenida. Además, es fundamental documentar los criterios, cálculos y deliberaciones durante el procedimiento de evaluación que conduzcan a la fijación de los importes a conceder, de manera que se garantice que exista una evidencia documentada de las decisiones tomadas y los fundamentos en los que se basan.

RESPUESTA:

El periodo de subsanación tiene como objeto permitir a los solicitantes completar la aportación de evidencias que acrediten el cumplimiento de los requisitos de la convocatoria, orientándose por tanto a las garantías del solicitante.

Las causas más frecuentes de no admisión provisional de las solicitudes en las convocatorias 2020 y 2021 fueron, para las convocatorias de los años 2020 y 2021, las siguientes: no acreditación de la vinculación de algún investigador colaborador, falta de CV normalizado de algún investigador colaborador y exceso del número de solicitudes presentadas por centro, sobrepasando el límite establecido por convocatoria.



Estos aspectos, recogidos en la convocatoria y en las respectivas guías de ayuda, son igualmente explicados en la presentación pública de la AES que anualmente hace el ISCIII con motivo de la publicación de la convocatoria. Se trata, por tanto, de un proceso claramente explicado en los documentos disponibles, a lo que se añade la disposición de canales de consulta específicos en cada convocatoria, tanto por mail como telefónicos, a disposición de todos los profesionales investigadores y las instituciones. Los solicitantes, disponen de acceso libre a toda la documentación necesaria a través de la propia aplicación de solicitudes SAYS. En cuanto al CVA normalizado, se emplea el CVN de la FECYT, en aras de una menor carga de burocrática para los solicitantes, ya que desde el mismo editor de CV se puede generar el CV en el formato exigido por cada una de las diferentes agencias financiadoras, sin que tengan que realizar CV específicos para cada convocatoria y se pueda actualizar en una única ocasión. Hay que señalar que estos modelos han sido desarrollados por FECYT en colaboración con las instituciones de I+D+I y las agencias financiadoras, siendo de uso habitual para la comunidad científica.

El desarrollo del proceso de evaluación de forma simultánea a la revisión de las solicitudes, es decir, al de admisión, supone una garantía necesaria para el cumplimiento de los plazos de resolución de las convocatorias debido al volumen de solicitudes y la limitación de personal de la SGEFI. Se asignan a evaluación todos los proyectos presentados permitiendo a los expertos científicos un plazo mayor para su valoración. Las Comisiones Técnicas de Evaluación son las encargadas de desarrollar el proceso de evaluación cuyo resultado se recoge en los diferentes informes científico-técnicos, estableciendo la valoración global de calidad de cada propuesta. Basándose en los informes de las CTE, la Comisión de Selección, órgano colegiado definido en la convocatoria AES, aplicando los criterios establecidos y considerando las disponibilidades presupuestarias existentes, emite la propuesta de prelación para financiación como resultado de todo el proceso de evaluación. Los criterios de evaluación establecidos y su aplicación consensuada armonizada por las Comisiones Técnicas de Evaluación de acuerdo con la convocatoria, son conocidos, y ratificados por la Comisión de Selección. Para ello, todos los criterios y sub-criterios establecidos por convocatoria deben estar recogidos en los informes de evaluación. En las convocatorias 2020 y 2021 se estableció que la "capacidad del proyecto para generar mejoras en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades" se incluía en el apartado "calidad, viabilidad, relevancia, interés, aplicabilidad y capacidad de transferencia del proyecto" en tanto la aplicabilidad y capacidad de transferencia supone mejoras en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades.

En todos los casos, la puntuación otorgada a los diferentes ítems, recogidos en los informes de evaluación, se encuadran dentro de los porcentajes totales establecidos en convocatoria y en las correspondientes Bases Reguladoras. Estas puntuaciones, otorgadas por los evaluadores, son presentadas y debatidas de forma conjunta por la CTE en panel para identificar y corregir posibles sesgos y evitar la heterogeneidad de criterio de aplicación entre los expertos evaluadores. El informe de evaluación final recoge la puntuación total que se otorga a cada expediente tras la deliberación del panel, tomando en consideración los diferentes informes de evaluación realizados de forma independiente por expertos.

Como parte del proceso de mejora de calidad de la SGEFI en la gestión de la AES, se han introducido las siguientes modificaciones orientadas a avanzar en la transparencia de todo el procedimiento: desde la convocatoria AES 2022 se publica, en el momento de inicio de la misma, el desglose íntegro de los criterios y subcriterios de evaluación de cada ayuda con los respectivos rangos de puntuación; desde la convocatoria AES 2023, todos los investigadores que han presentado una solicitud tienen acceso a la totalidad de los informes de evaluación emitidos para la propuesta. Estos informes desglosados recogen los diferentes criterios y subcriterios de manera detallada, indicando en cada caso la justificación y aspectos de mejora, si procede, correspondientes.

Relativo al apartado 10, y en respuesta a la recomendación del Tribunal de Cuentas, Desde la convocatoria, 2024, en las actas de la Comisión de Selección se detalla la financiación propuesta en bienes y servicios por el panel para cada expediente. Asimismo, se establecen las tarifas de personal

Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección :

Código seguro de Verificación :
<https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

CSV : [REDACTED]

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MANUEL CUENCA ESTRELLA | FECHA : 17/09/2024 09:33 | Sin acción específica

FIRMANTE(2) : MARINA ANUNCIACION POLLAN SANTAMARIA | FECHA : 17/09/2024 10:35 | Sin acción específica



en función de su tipología, y se aplica una tarifa fija lineal para el concepto de viajes. No obstante, de acuerdo a la recomendación del Tribunal de Cuentas, se trabajará con las Comisiones Técnicas de Evaluación y la Comisión de Selección para recoger la información de tal manera que garantice la evidencia de las decisiones tomadas en cuanto a la financiación otorgada a las solicitudes conforme a los aspectos científicos de la propuesta.

11. Las propuestas de resolución provisional no reflejan las puntuaciones obtenidas tras la evaluación para cada proyecto, ni ningún otro aspecto que fundamente su selección, ni tampoco presentan la relación de proyectos financiados priorizada por orden de puntuación obtenida, sino por orden alfabético de las Comunidades Autónomas (CCAA). Asimismo, las resoluciones de concesión no reflejan el desglose del importe global de la ayuda en los distintos subconceptos que lo integran, la desestimación expresa de las solicitudes no financiadas no se encuentra adecuadamente motivada, ni se incluye la relación de posibles suplentes y el tiempo de vigencia de la suplencia, tal como establece el art. 11 de las convocatorias. Dichas resoluciones tampoco reflejan la puntuación obtenida ni la motivación para la selección de los proyectos financiados, lo que, si bien no se exige en la convocatoria, resulta poco coherente con el requisito de publicación de la motivación de los proyectos no financiados (epígrafe II.3.5.).

RECOMENDACIÓN N.º 6

Dirigida al ISCIII

Se recomienda que en las resoluciones provisionales y en las resoluciones de concesión se incluyan todos los aspectos contemplados como contenido mínimo en la convocatoria. Además, en aras a una mayor transparencia, se recomienda también incluir la puntuación de los proyectos financiados, especificando este requisito de manera explícita en la Convocatoria.

RESPUESTA:

Se comparte y se agradece la mejora en el acceso a otros posibles aspectos contemplados en la convocatoria que se sugiere en la recomendación, teniendo en cuenta que si bien en la resolución provisional de concesión no se publican las puntuaciones obtenidas tras la evaluación por cada proyecto, los solicitantes tienen acceso, tanto a sus respectivas puntuaciones a través de la aplicación de solicitudes (<https://says.isciii.es/comun/inicio0.aspx>) como a las puntuaciones de corte y de prioridad para ser financiados a través de la página web institucional. Asimismo, tienen acceso al informe de evaluación final que recoge la puntuación recibida desglosada según criterios, junto a los comentarios relativos a fortalezas, limitaciones, y propuestas de mejora como elementos de la valoración de la propuesta.

La publicación de la resolución provisional de concesión se hace desglosada por Comunidad Autónoma a la que pertenece la institución solicitante, manteniendo el orden alfabético en cada una de las Comunidades Autónomas. Esta sistemática, que tiene como finalidad facilitar la localización por los solicitantes de sus expedientes, está consolidada y es de reconocida utilidad, tanto para las personas investigadoras como para las instituciones.

Desde la AES 2024 las resoluciones de concesión se publican diferenciadas según su consideración como: desfavorables (propuestas cuya valoración de calidad científico-técnica es inferior al umbral establecido) no financiados en ningún caso; favorables (propuestas cuya valoración de calidad científico-técnica es igual o superior al umbral establecido) no financiados y favorables financiados. El criterio aplicado por la Comisión de Selección sigue el orden de prelación de calidad científica establecido por la CTE y la disponibilidad presupuestaria existente. En caso de existir disponibilidad presupuestaria una vez atendidas las alegaciones recibidas, los proyectos clasificados como favorables podrán ser financiados según el orden de prioridad establecido por su valoración de

calidad científica. En el caso de las ayudas a proyectos, esta sistemática aprobada por la Comisión de Selección es la seguida, mientras que la definición de suplentes se aplica a las ayudas de RRHH. El motivo es que en estas ayudas se producen renunciaciones de candidatos antes de su incorporación a la plaza concedida, lo que permite proceder a la concesión de ayuda, y la financiación consiguiente, a las personas definidas como suplentes al no haberse ejecutado la transferencia de la subvención concedida.

El desglose en anualidades del importe global concedido al solicitante de la ayuda está recogido, por anualidad y conceptos de gasto, en el informe/certificado de concesión disponible tanto para el investigador solicitante como la institución a la que pertenece.

12. La resolución de concesión no determina el porcentaje de costes indirectos a aplicar (hasta un máximo de un 21 %, de acuerdo con el art. 80.3 de la Convocatoria), sino que en la fase de solicitud se establece que los costes indirectos ascenderán a un 10 % del importe de la ayuda. Además, el ISCIII no dispone de un estudio que permita asegurar la razonabilidad del porcentaje de coste indirecto que se aplica. Esta debilidad se manifestó por el Tribunal en sus informes anteriores sobre el ISCIII (epígrafe II.3.5.).
13. La división del pago en dos partes para la modalidad DTS no aporta ningún beneficio específico ni un mecanismo de control que evite o mitigue algún riesgo, ya que el tiempo transcurrido entre el primer pago y el segundo no es suficiente para llevar a cabo una revisión, puesto que los proyectos presentan un avance muy limitado en ejecución cuando se produce el segundo pago. Sin embargo, la tramitación de dos pagos en vez de uno sí supone una carga de trabajo adicional, tanto para el beneficiario como para el ISCIII. Como hechos posteriores, hay que destacar que desde la convocatoria de 2023 el pago para la modalidad DTS se hace de una sola vez (epígrafe II.3.6.).
14. El periodo inicial de ejecución de los proyectos financiados no parece responder a la realidad y resulta insuficiente, ya que el 76,67 % de los beneficiarios ampliaron la ejecución inicial de sus proyectos en una media de 10,45 meses. El hecho de que todas las solicitudes de prórroga de ejecución sean concedidas supone la dedicación de recursos humanos y temporales tanto por parte de los beneficiarios como de la entidad, en los procesos de solicitud, tramitación, revisión y concesión de dichas prórrogas. Además, el análisis de cada uno de los casos para la concesión o no de la prórroga no mitiga o previene riesgos significativos, teniendo en cuenta que la concesión de prórroga se autoriza en la totalidad de los casos solicitados (epígrafe II.3.7.).

RECOMENDACIÓN N.º 7

Dirigida al ISCIII

Se recomienda considerar el aumento del tiempo inicial de ejecución de los proyectos de esta línea para acercarse a la duración promedio histórica de los mismos, y la eliminación de la opción de prórroga o su autorización únicamente en casos excepcionales. De esa manera, el procedimiento sería más eficiente y adecuado a la realidad, reduciendo la carga de trabajo tanto a los beneficiarios como a la Subdirección encargada de su tramitación.

RESPUESTA:

En cuanto al punto 12, en la resolución de concesión se indica el porcentaje de costes indirectos asignado, que desde la AES 2023 coincide con lo estipulado en la Ley de la Ciencia. En la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, estableció, en su Disposición Adicional Undécima, sexto apartado, que para el desarrollo de proyectos de investigación “con carácter general, el importe de los costes indirectos no será inferior al 21 por 100 del coste de dicha actividad, sin necesidad de justificación,



siempre que lo permita la correspondiente normativa aplicable". Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la citada ley el Instituto de Salud Carlos III modificó las bases reguladoras de las subvenciones para proyectos de investigación incluyendo este porcentaje mínimo, recogido en la citada norma. Debe indicarse además, que el ISCIII está trabajando en un procedimiento que permita hacer un cálculo razonado de dicho porcentaje, según el tipo de convocatoria y tipo de ayuda.

En cuanto a la división de pagos, en la convocatoria AES 2022 se implantó el pago único de la financiación concedida en una parte de las ayudas, por lo que ya se realiza así desde esa fecha.

En relación a la recomendación N° 7 dirigida al ISCIII, la legislación actual prevé la opción de prórroga de los proyectos por un máximo que no podrá exceder la mitad de la duración del proyecto, y únicamente será autorizada si así lo justifica el análisis de la motivación científico-técnica. El incremento de la duración de los proyectos en un año no afectaría al derecho a solicitar estas prórrogas.

En cuanto a la recomendación de incrementar la duración para adecuarlo a la realidad, es importante resaltar que en el año 2020 y posteriores se aumentó el número de prórrogas ya que una gran parte de los proyectos se vieron afectados por la pandemia y la situación de alarma establecida. Se agradece la recomendación sugerida, compartida por este instituto, y se trabajará en esta línea para lograr un procedimiento más eficiente en la evaluación de adecuación y oportunidad para la concesión de las prórrogas solicitadas.

15. Ni las convocatorias ni las resoluciones de concesión especifican un porcentaje de gasto que deba justificarse en cada anualidad. Los fondos no utilizados en la primera anualidad pasan automáticamente a la siguiente. Entre 2015 y 2021 se justificó en la primera anualidad una media del 17 % del importe total concedido sin costes indirectos, constando 44 expedientes en que no se justificó nada durante la primera anualidad (más de un 20 % del total de los beneficiarios entre 2015 y 2021) (epígrafe II.3.8.).

RECOMENDACIÓN N.º 8

Dirigida al ISCIII

Desde el punto de vista procedimental, la primera justificación anual supone una carga administrativa adicional para los beneficiarios y un incremento de tareas para la unidad de seguimiento del ISCIII, por lo que, con el objetivo de simplificar y reducir la carga administrativa, se sugiere considerar la posibilidad de rediseñar o eliminar este procedimiento, optando únicamente por un trámite de justificación final.

RESPUESTA:

La reducción del número de justificaciones (bien reduciendo el número de justificaciones intermedias, bien limitando las justificaciones únicamente a la justificación final) podría en efecto tener el beneficio mencionado de simplificar y reducir la carga administrativa. No obstante, implantar tal rediseño con carácter general, tanto en las convocatorias pasadas como en las futuras, podría comprometer el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el ISCIII con las Autoridades de Gestión del FEDER y FSE que cofinancian la gran mayoría de las ayudas concedidas por el ISCIII.

Las ayudas de Desarrollo Tecnológico en Salud, al igual que muchas otras ayudas concedidas por el ISCIII (Proyectos de investigación en salud, Proyectos de investigación clínica independiente, Plataformas, Redes, ayudas de Recursos Humanos) están cofinanciadas por fondos europeos (FEDER o FSE). Los reglamentos de disposiciones comunes que regulan dichos fondos establecen la llamada "regla N+3" (artículo 136.1 del reglamento 1303/2013, para el periodo de programación



de Fondos Europeos 2014 – 2020, y artículo 105.1 del reglamento 2021/1060, para el periodo 2021 – 2027). Dicha regla establece que el presupuesto que un estado miembro tiene asignado para cada año debe estar ejecutado en el plazo máximo de tres años más, o reintegrarse al presupuesto de la UE. Esto obliga a los estados miembros, y a los organismos como el ISCIII que gestionan el FEDER/FSE, a tener que ajustarse a una senda financiera dividida anualmente, con el objetivo de absorber adecuadamente los fondos que tienen disponibles. En términos prácticos, en la declaración de gasto que el ISCIII hace para recibir la cofinanciación del fondo que corresponda, generalmente con periodicidad anual, se incluyen aquellas anualidades de las ayudas que ya se han justificado y revisado, de manera que distintas anualidades de una misma ayuda se incluyan en diferentes declaraciones de gasto presentadas ante la Autoridad de Gestión del fondo correspondiente.

El contar con una única justificación final restaría flexibilidad a la organización de las declaraciones de gasto y podría conllevar el incumplimiento de la senda financiera asignada por la Autoridad de gestión al ISCIII en las primeras anualidades, al no tener gastos justificados que incluir en la correspondiente declaración de gasto, lo que conduciría a la pérdida de fondos europeos.

En cualquier caso, este rediseño ya se ha considerado por parte del ISCIII en aquellos casos específicos en que es factible: la convocatoria FORTALECE de 2023, por ejemplo, no está cofinanciada por fondos europeos y ya recoge la realización de una única justificación final. Del mismo modo se va a seguir considerando en futuras convocatorias, si fuera posible y se estimase que podría resultar ventajoso.

Dado que esta recomendación ya se ha tenido en cuenta por parte del ISCIII, excepto en aquellos casos en que es imposible por cuestiones presupuestarias, consideramos que puede tenerse por atendida y solicitamos se dé por atendida la recomendación N.º 8 o bien se reformule atendiendo las circunstancias legales y de programación que se describen mas arriba.

16. Se han detectado retrasos en el cierre económico de los expedientes, debido fundamentalmente a un deficiente control de los plazos por parte del ISCIII. En concreto, quince expedientes de las convocatorias 2016 y 2017 no estaban cerrados económicamente a pesar de haber finalizado su revisión económica final y doce expedientes de las convocatorias 2015, 2016 y 2017 contaban con escritos de cierre firmados en 2024 (epígrafe II.3.8.).

RECOMENDACIÓN N.º 9

Dirigida al ISCIII

Se recomienda introducir en las aplicaciones informáticas sistemas de control de plazos en todas las fases, particularmente en la fase de justificación. Esto permitiría que las aplicaciones emitieran avisos cuando dichos plazos estén por expirar, lo que ayudaría a evitar retrasos en el control y revisión de la justificación económica, garantizando que no queda ningún expediente pendiente de cierre económico.

RESPUESTA:

Desde hace varios meses, se viene trabajando con la UTIC del Instituto en el desarrollo de nuevas funcionalidades para AESEG que permitan, entre otras, la descarga de informes para poder controlar y evaluar el grado de cumplimiento de los plazos establecidos en el Manual de Procedimientos para la revisión y el cierre de los expedientes desde que finaliza el plazo de justificación final de los distintos expedientes. Debido a su especial importancia, a la luz del artículo 37.1.c) de la Ley 38/2003 General de Subvenciones y del artículo 70.3 de su Reglamento, aprobado en el Real Decreto 887/2006, se ha implementado y está ya en funcionamiento un sistema de alertas específicas del incumplimiento de la obligación de justificación (presentación del REA). Asimismo, la implementación



de las notificaciones automáticas relativas a la devolución de fondos y cierre del expediente entre los beneficiarios y la SGRCIC facilitará en gran medida el control de estos procesos (para mayor detalle en este sentido, véase la respuesta a la Recomendación N° 12).

No obstante, y en línea con lo planteado por el Tribunal de Cuentas en esta recomendación, con el objeto de incidir también en la prevención de eventuales retrasos respecto a los plazos establecidos, se decide completar las nuevas funcionalidades descritas con sistemas de alerta que adviertan al usuario de AESEG mediante los correspondientes avisos, ya sea en forma de ventana o de tarea, de que los plazos para completar el cierre del expediente del que se trate están próximos a su expiración tres meses, dos meses y un mes antes de su vencimiento.

Como documentación acreditativa de lo anterior y para más detalle, se adjuntan, tanto las dos peticiones en trámite realizadas a la UTIC a este respecto (GLPIs 0189172 y 0190887), como la ya implementada (GLPI 0134686).

Se considera pues, atendida ya la medida contenida en la Recomendación N° 9.

17. El ISCIII dispone de un plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, pero este no contiene comprobaciones in situ. La inexistencia de controles in situ, implica un grave riesgo de no detección de posibles fraudes en la realización de los gastos subvencionables (epígrafe II.3.8.).

RECOMENDACIÓN N.º 10

Dirigida al ISCIII

Sería recomendable que el ISCIII aprobara un plan anual que recogiera o reforzara las comprobaciones in situ, considerando la contratación de personal o terceros para llevarlas a cabo.

RESPUESTA:

En la planificación de comprobaciones sobre las actividades subvencionadas, el ISCIII dispone de dos documentos. El Plan de Comprobación Anual de Subvenciones recoge las comprobaciones que deben realizarse, según la normativa de aplicación (Ley General de Subvenciones, Orden de bases reguladoras, convocatoria y resolución de concesión) y de acuerdo con lo establecido con carácter general en Manual de Procedimientos para la Gestión y Control de Ayudas de I+D+I de la SGRCIC (Manual remitido al Tribunal, en distintas versiones, en correo del 12 de marzo de 2024). El Plan de verificaciones sobre el terreno del Instituto de Salud Carlos III establece, para aquellas ayudas que se incluirán en alguna declaración de gasto presentada ante las autoridades de gestión del FEDER, cuántas serán objeto de comprobaciones administrativas y cuántas serán objeto además de comprobaciones in situ, además de diversos aspectos propios de la gestión de fondos europeos (p.ej. los relacionados con la metodología seguida para la selección de las ayudas). Este Plan es validado por la Autoridad de Gestión del FEDER, la Dirección General de Fondos Europeos dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública (se adjunta como documentación justificativa adicional el Plan de verificaciones sobre el terreno del Instituto de Salud Carlos III en su última versión). La ejecución del citado Plan se concreta, regularmente, en la redacción de un *Informe de selección de operaciones para su verificación sobre el terreno* (remitidos al Tribunal en el correo del 12 de marzo de 2024) mediante el cual se seleccionan las ayudas que serán comprobadas in situ antes de presentar cada declaración de gasto.

Debe señalarse que, aunque los dos documentos establecen estrategias para la planificación de las comprobaciones en ámbitos distintos, son complementarios dado que afectan en su mayoría a las mismas ayudas (las ayudas del Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento, incluyendo

las ayudas para el Desarrollo Tecnológico en Salud, están salvo contadas excepciones cofinanciadas por el FEDER). Además, las comprobaciones in situ incluidas en el Plan de verificaciones sobre el terreno tienen entre sus objetivos “... *comprobar su realidad y grado de ejecución*”, de acuerdo con el objeto que las comprobaciones in situ deben tener según consta en la conclusión N.º 17 del anteproyecto de informe. Por tanto, la “*inexistencia de controles in situ*” no es tal.

El Plan de verificaciones sobre el terreno del periodo de programación de Fondos Europeos 2014 – 2020 fue validado y aceptado por la autoridad de gestión del FEDER, la Dirección General de Fondos Europeos dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública. El mencionado plan estableció que se seleccionarían, de las justificaciones económicas a incluir en cada declaración de gasto, una muestra cuyo gasto justificado supusiera el 50% del importe total del periodo de programación 2014-2020. Las de verificaciones in situ correspondientes a ese periodo, realizadas entre los años 2016 y 2022, ascendieron a 2.854 anualidades revisadas, correspondientes a un importe justificado de más de 147 millones de euros, lo cual es indicativo del esfuerzo realizado por el ISCIII en las comprobaciones in situ. Consideramos que con esta intensidad de comprobación in situ difícilmente cabe plantearse reforzar este aspecto, por lo que no cabe hablar en ningún caso de “*un grave riesgo de no detección de posibles fraudes en la realización de los gastos subvencionables*” a consecuencia de las mismas.

Esto se apoya además en los resultados de las auditorías y controles a los que fue sometido el ISCIII. De hecho, el Acuerdo de atribución de funciones para el periodo de programación de Fondos Europeos 2021 – 2027, firmado entre la Dirección General de Fondos Europeos y el ISCIII, incide en este punto al analizar retrospectivamente los controles realizados durante el periodo de programación de Fondos Europeos 2014 – 2020: «*Que, tras la última auditoría de sistemas realizada por la Autoridad de Auditoría al Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), la conclusión general sobre el sistema de gestión y control de éste corresponde a la Categoría 1 'Funciona bien. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas'... Que el último control de calidad sobre el sistema de gestión y control del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), realizado por la Autoridad de Gestión, a través de la Subdirección General de Inspección y Control de la Dirección General de Fondos Europeos, arroja una calificación general de Categoría 1 'Funciona bien. No se requiere ninguna mejora o únicamente mejoras poco significativas'»». Se adjuntan como documentación justificativa adicional el Acuerdo de atribución de funciones para el periodo de programación de Fondos Europeos 2021 – 2027, así como la aceptación del mismo por parte de la Directora del ISCIII.*

En el periodo de programación de Fondos Europeos 2021 – 2027 la situación será semejante a la ya descrita para el periodo 2014 – 2020: además del Plan de Comprobación Anual de Subvenciones, en el ámbito del FEDER se dispondrá de una Estrategia de Verificaciones de Gestión (tomando el lugar del Plan de verificaciones sobre el terreno) que se verá acompañada de Planes de Verificaciones de Gestión anuales en los que se plasme el procedimiento descrito en la Estrategia. La intensidad de las comprobaciones in situ aún no ha sido definida (el documento de la Estrategia está pendiente de validación por la Autoridad de gestión del FEDER), y además en este periodo se introduce como novedad que la intensidad sea variable en función de un análisis de riesgo, en línea con la Recomendación N.º 16 del presente anteproyecto de informe. En cualquier caso, la propuesta de Estrategia que el ISCIII ha enviado a la Autoridad de gestión establece que las comprobaciones in situ podrían alcanzar del 15 al 45% del gasto total declarado, en función del riesgo evaluado.

Debemos además indicar que las ayudas de Recursos Humanos (Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad) se encuentran en una situación análoga, en cuanto a la existencia de su propio Plan de verificaciones sobre el terreno del Instituto de Salud Carlos III para aquellas de las ayudas cofinanciadas por el FSE, que son la mayoría de las pertenecientes a dicho programa estatal. Este Plan complementa a los Planes Anuales de Comprobación de subvenciones, en él se da cumplimiento a las obligaciones de realización de comprobaciones in situ en los términos

concretos que establece y también fue aceptado por la Autoridad de gestión del FSE, la Unidad Administradora del FSE dependiente del Ministerio de Trabajo.

Finalmente debe señalarse, en relación con el epígrafe II.3.8.4 del presente anteproyecto de informe, que en los Planes Anuales de Comprobaciones de Subvenciones no se han incluido en ningún momento disposiciones relacionadas con las comprobaciones in situ. Como se ha explicado, dichas disposiciones se encontraban en el Plan de Verificaciones sobre el terreno del que fue obligatorio disponer en el papel del ISCIII como organismo intermedio que gestiona fondos del FEDER. Por tanto, se ha considerado que simplificar y no duplicar dichas disposiciones en dos documentos de planificación sería lo más eficiente, más aún, teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a recursos humanos que han sido recogidas en la conclusión N.º 16 del presente anteproyecto de informe.

La observación de este mismo principio ha determinado la inclusión de disposiciones sobre la realización de comprobaciones in situ en los manuales de procedimientos. La realización de comprobaciones in situ es obligatoria en ayudas cofinanciadas por el FEDER/FSE (artículo 125.5 del reglamento 1303/2013, para el periodo 2014 – 2020, y artículo 74.2 del reglamento 2021/1060, para el periodo 2021 – 2027). Sin embargo, las ayudas del ISCIII se justifican mediante cuenta justificativa, y de las actividades de comprobación de la misma que establecen tanto la Ley General de Subvenciones (artículo 32) como su Reglamento (Título II, Capítulo II) no se deriva la obligatoriedad de la realización de comprobaciones in situ. Dicha obligatoriedad, en el caso de las ayudas del ISCIII, se apoya en la orden de bases reguladoras, que establecen que *“El beneficiario estará sometido a las actuaciones de comprobación, incluidas las de carácter material, que efectúe el órgano concedente, así como al control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado y al control fiscalizador del Tribunal de Cuentas y de los órganos correspondientes de la Comisión Europea, así como, en su caso, a las disposiciones establecidas en la normativa aplicable a la gestión de las actuaciones financiadas con los Fondos Estructurales.”* (artículo 20 de la orden CNU/354/2019; los artículos 20 y 30 establecen términos equivalentes en las órdenes ECC/1051/2013 y CIN/1412/2021, respectivamente). Dado que las actuaciones de comprobación in situ se establecían de acuerdo a las obligaciones derivadas de la cofinanciación con el FEDER, se consideró adecuado no duplicar el procedimiento de realización de las mismas en el *Manual de Procedimientos para la gestión y control de ayudas de I+D+I* de la SGRIC, al ya estar incluidas en el *Manual De Procedimientos para la Gestión y el Control del Programa Operativo FEDER Plurirregional de España 2014-2020*, concretamente en Proceso ISCIII-P3.1 “Verificaciones administrativas in situ” (p. 49 en la versión del Manual que se remitió al Tribunal de Cuentas el 24 de enero de 2024).

Téngase en cuenta además que el procedimiento y la intensidad de las comprobaciones in situ son específicas para cada periodo de programación de Fondos Europeos, por lo que es conveniente que se describan en los documentos que son específicos de cada periodo de programación (esto es, el Manual de Procedimientos para la Gestión y el Control del Programa Operativo FEDER y el Plan de Verificaciones sobre el Terreno). Al ir cambiando estos aspectos en cada periodo de programación de Fondos Europeos, llegando incluso a existir periodos en los que se solapan dos periodos de programación de Fondos Europeos sucesivos, describir estos aspectos en el Manual de Procedimientos de la SGRIC obligaría a una explicación compleja y que sería redundante con los otros documentos anteriormente mencionados.

Por lo anteriormente expuesto consideramos que deberían considerarse como ya atendida la recomendación N.º 10, a la vista de las actuaciones que el ISCIII realiza tanto en relación a la planificación de las actuaciones de comprobación in situ como a la realización de las mismas o en su defecto, se reformule de manera que no quede comprometida la simplificación y eficacia administrativa y procedimental.



18. El 19 % de los expedientes necesitaron requerimiento previo por parte del ISCIII para proceder a la devolución de fondos y, deberían haberse tramitado como reintegros, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 90 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (LGS). De acuerdo con dicho artículo, debe entenderse por devolución voluntaria únicamente la de los fondos no utilizados devueltos por el beneficiario sin requerimiento previo (epígrafe II.3.9.).
19. En relación con los costes indirectos, durante las convocatorias 2015-2018, se dejaron de reclamar 28.902,25 euros en este concepto, ya que solo se reclamaban si no se había ejecutado ningún gasto durante la ejecución del proyecto. Sin embargo, en la última versión del manual 02_v2 de fecha de 25 de octubre de 2023, se ha modificado esta práctica y se establece que los costes indirectos deben reclamarse en todo caso por los fondos no ejecutados y/o rechazados.
- Este cambio de criterio, si bien es positivo, ha generado un trato desigual entre los beneficiarios de la misma convocatoria. Aquellos para los que el cálculo de fondos a devolver se realizó antes de la aprobación de la última versión de manual no incluyeron la reclamación de costes indirectos, a diferencia de aquellos que para los cuales el cálculo fue posterior, que sí los consideraron (epígrafe II.3.9.).
20. El ISCIII no ejerce un control sobre el transcurso del plazo de diez días que concede para proceder al ingreso de principal e intereses. El periodo medio de ingreso desde la firma del escrito remitido a los beneficiarios informando de la cantidad debida es de 45 días, llegando en seis casos (7,23 % de las devoluciones) a superar los 80 días desde la firma de la carta. La entidad fiscalizada debió, en estos casos, dar inicio al procedimiento de reintegro. Tampoco se tiene constancia de la imposición de sanciones (epígrafe II.3.9.).

RECOMENDACIÓN N.º 11

Dirigida al ISCIII

Se recomienda al ISCIII que establezca los controles necesarios, preferiblemente automáticos, a través de AESEG¹⁴², para que, una vez transcurrido el plazo concedido por el ISCIII, se inicie la solicitud de los fondos no utilizados, los gastos rechazados y los intereses de demora, así como el cumplimiento del procedimiento establecido y comunicado.

RESPUESTA:

En primer lugar, en respuesta a la conclusión nº 18 debe indicarse que los plazos de los que el ISCIII informa a los centros beneficiarios para la devolución de fondos e intereses de demora no constituyen un requerimiento, sino una mera comunicación mediante oficio para que los beneficiarios puedan conocer los importes de los fondos e intereses resultantes y proceder a su devolución voluntaria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.5. de las convocatorias anuales de concesión de subvenciones de la Acción Estratégica en Salud, que establece que «(...) *procederá la devolución voluntaria de la totalidad o parte de la ayuda, una vez que por el órgano competente del seguimiento de la misma se hayan realizado las labores de comprobación de la justificación económica presentada por las entidades beneficiarias. La devolución de los fondos no utilizados, de los importes que se hayan considerado no subvencionables como consecuencia de dichas comprobaciones, así como de los intereses de demora devengados, deberá efectuarse en la cuenta del ISCIII en el Banco de España (...)*».

No obstante, garantizar la devolución de fondos que hayan quedado sin utilizar para el fin para el que fueron concedidos o que no hayan resultado elegibles junto con sus correspondientes intereses de demora por parte de los beneficiarios en tiempo y forma, constituye una prioridad para todo organismo público, como es el ISCIII, que otorgue subvenciones financiadas a partir de los diferentes



conceptos presupuestarios a nivel nacional y cofinanciadas, en su caso, por fondos estructurales y de inversión de la Unión Europea, con arreglo a la normativa establecida al respecto.

Con este objetivo y para establecer un mayor control sobre los plazos para la devolución de fondos e intereses por parte de los beneficiarios, se han implementado desde el comienzo de la auditoria a cuyo informe provisional ahora se presentan alegaciones una serie de actuaciones, que dan cumplimiento al contenido de la recomendación a la que se da respuesta y que son las siguientes:

- a) Desde octubre de 2023, se ha ampliado el plazo que se les concede a los beneficiarios para realizar las devoluciones de fondos e intereses de diez días a un mes para adaptar dicho plazo al tiempo que, de acuerdo a los datos disponibles, necesitan los beneficiarios para proceder a realizar la devolución desde que se les comunica. El cambio se incorporó a la última versión del Manual de Procedimientos 02_v2 (Tarea 3 de los procedimientos GS.10.1 y GS.15.1) y este plazo se indica en los oficios firmados por el Titular de la Subdirección que se notifican a los beneficiarios como comunicación de la devolución de fondos.
- b) Se ha incluido un nuevo epígrafe 2.5. dedicado específicamente a la devolución de fondos con el fin de aclarar las obligaciones de los beneficiarios en este sentido y facilitar su adecuado cumplimiento, en el documento de Instrucciones para la Ejecución y la Justificación de Ayudas de la Acción Estratégica en Salud, aprobado el pasado mes de abril y que se adjunta a estas alegaciones.
- c) Para controlar fehacientemente que las devoluciones se realicen dentro de los plazos habilitados para ello, desde octubre de 2023 se procede a comunicar a los beneficiarios la información necesaria para la devolución mediante notificación electrónica (cambio incorporado a la Tarea 3 del procedimiento GS.10.1 del Manual de Procedimientos 02_v2) a través del servicio de envío de notificaciones "Notifica" del Ministerio de Transformación digital, de forma que el cómputo del plazo queda acreditado con la certificación de comparecencia de los destinatarios al contenido de la notificación practicada. Así, dispondrán de un mes desde la fecha de dicha comparecencia para realizar la devolución.
- d) Con fecha de noviembre de 2023 se ha incorporado el registro de forma automática en AESEG de la fecha de solicitud de las devoluciones por parte de los gestores del ISCIII como aquella en la que se realiza el cálculo y determinación del importe a devolver, para facilitar la trazabilidad de los requerimientos. Se adjunta la correspondiente petición en base a la cual se pudo implementar dicha mejora (GLPI 0165700)

Para complementar las citadas actuaciones, dentro del proceso de automatización de notificaciones relativas a la devolución de fondos e intereses de demora que se está llevando a cabo con la UTIC del Instituto (véase respuesta a la Recomendación N°12 para mayor detalle), se va a implementar un nuevo desarrollo en AESEG para crear sistemas de control y alerta que adviertan al técnico de la SGRIC, de la proximidad del vencimiento de los plazos establecidos en cada expediente para la devolución de fondos e intereses de demora, pero, sobre todo, de la expiración de dichos plazos. Se adjunta la petición en trámite realizada a la UTIC a este respecto (GLPI 0190885).

Por lo tanto, se solicita que se reconsidere su inclusión en el informe de fiscalización definitivo.

142 Aplicación de seguimiento y gestión de las ayudas concedidas por el ISCIII

21. Se han detectado seis expedientes con errores en el cálculo de los intereses de demora. El ISCIII ha iniciado los trámites para su subsanación; no obstante, estos errores traen causa, principalmente, de la introducción manual de los datos para el cálculo (cantidades y fechas), incrementándose el riesgo de equivocaciones (epígrafe II.3.9.).

RECOMENDACIÓN N.º 12

Dirigida al ISCIII

Sería aconsejable automatizar, en la medida de lo posible, el cálculo de intereses en el aplicativo AESEG, de manera que las fechas se completen de forma automática en lugar de manualmente, siguiendo el criterio establecido en el manual de procedimiento. Esta automatización no solo reduciría los errores humanos, sino que también optimizaría el proceso.

RESPUESTA:

En este sentido, desde octubre de 2023, tal y como se indicaba en las alegaciones a las Recomendaciones nº9 y nº11, se viene trabajando con el Área de Informática del Instituto (UTIC) en nuevos desarrollos de AESEG que permitan automatizar y optimizar procesos que faciliten satisfacer las necesidades propias del trabajo diario de la SGRCIC, enfocados fundamentalmente, tanto a la mejora de los módulos de devoluciones para facilitar la determinación de los importes a devolver, como a la creación de un flujo de trabajo que automatice las notificaciones entre la Subdirección y los beneficiarios relativas a la obligación de devolución de fondos e intereses de demora, su cálculo, su aceptación y pago, y el posterior cierre del expediente. Como documentación acreditativa, se adjuntan las correspondientes notas de régimen interior emitidas al respecto por la SGRCIC y la UTIC.

El desarrollo propuesto a tal efecto, actualmente en realización tras haberse evaluado positivamente su viabilidad por parte de la UTIC, pasa por integrar en el flujo de trabajo de AESEG otras plataformas de la Administración General del Estado, como son en este caso, el Portafirmas y el Servicio de Envío de Notificaciones Notifica.

Así, al automatizarse la generación y posterior firma y notificación de los oficios de comunicación para la devolución de fondos e intereses de demora, que incluirán ya las cantidades necesarias a devolver de acuerdo a la información que contengan los registros de devolución en AESEG, se eliminarán posibles errores tipográficos que pudieran producirse, mientras que la automatización de la suma de cantidades, por su parte, eliminarán posibles errores de cálculo en las cantidades que se trasladen desde AESEG al escrito de comunicación de fondos a devolver que se genere.

Sin embargo, la elevada casuística observada en el régimen de devoluciones de fondos por parte de los beneficiarios (devoluciones voluntarias parciales y en diferentes fechas, devoluciones incompletas o de cantidades diferentes a las solicitadas, existencia fondos no aceptados, etc.), así como la variedad de formatos utilizados para los documentos de transferencia bancaria que sirven de soporte documental de la efectiva realización de las devoluciones, hace muy complicado poder automatizar también la introducción de las fechas en el módulo de devoluciones de AESEG. Es importante que recordar, además, en cuanto a las fuentes de posible error humano, que el cálculo de los intereses a partir de las fechas registradas ya se realiza de manera automática por AESEG.

Estos avances, ya en proceso para su implementación, optimizarán notablemente el proceso de cálculo de fondos e intereses de demora a devolver y reducirán significativamente los posibles errores humanos asociados al mismo, por lo que se solicita que se reformule la recomendación tomando en consideración tanto lo ya actuado como lo que ahora se manifiesta.

22. Se ha detectado riesgo de conflicto de interés en las evaluaciones de diez expedientes de la convocatoria de 2017. En un caso, el evaluador coincide con el investigador principal (IP) del proyecto evaluado y en los nueve casos restantes, los evaluadores participan como



investigadores en otros proyectos que están siendo evaluados en la misma convocatoria (epígrafe II.3.10.).

RECOMENDACIÓN N.º 13

Dirigida al ISCIII

Sería recomendable que se establecieran controles automáticos que excluyeran de manera directa a aquellos expertos que participan como investigadores en proyectos que están siendo evaluados en la misma convocatoria.

RESPUESTA:

La asignación de expertos a las propuestas recibidas se hace con los criterios de pertenencia a centros y Comunidad Autónoma diferentes a los del solicitante. En todos los casos se revisa que ningún miembro del equipo investigador, incluyendo investigadores colaboradores de otros centros y CC.AA., puedan ser asignados a la evaluación del proyecto, estos cruces actualmente se realizan a través de consultas por el personal de la SGEFI. Existe además la Comisión de conflictos de interés que es la competente para abordar la evaluación de aquellos expedientes que lo requieran por situaciones de conflicto de interés.

Respecto al expediente DTS17/00024, en el que se señala haber existido coincidencia del evaluador con el IP, tras la oportuna revisión adjuntamos la documentación que permite verificar que este hecho no ha ocurrido. El IP no evaluó en ningún caso su propio expediente. Los informes de evaluación fueron realizados por los siguientes expertos: D^a María Dolores Moreno Pardillo y D Antonio Artes Rodríguez (evaluación científica y estratégica), D^a María López Berlanga (síntesis) y D Joaquín Arenas Barbero (informe final), tal y como puede verse a través de la aplicación de evaluación de la que se adjuntan a continuación imágenes:

EVALUACIÓN EXPEDIENTE: DTS17/00024

Datos Expediente

Expediente Coord:

Título:

Investigador Principal:

Centro Solicitante:

Centro Realizador:

Comisión Evaluación:

Informe	Evaluador	E. Asignado	E. Informe	Reasignado	Firmado	PDF	PDF
Evaluación Científica	MORENO BARDILLO, MARIA DOLORES	Aceptado	Terminado	No	No	<input type="button" value="Ver"/>	
Evaluación Estratégica	ARTES RODRIGUEZ, ANTONIO	Aceptado	Terminado	No	No	<input type="button" value="Ver"/>	
Evaluación Sin. Científica	DESCO MENENDEZ, MANUEL	Rechazado	Sin iniciar	SI	No	<input type="button" value="Ver"/>	
Evaluación Estratégica	LOPEZ BERLANGA, MARINA	Aceptado	Terminado	No	No	<input type="button" value="Ver"/>	
Evaluación Final	ARENAS BARBERO, JOAQUIN	Aceptado	Terminado	No	No	<input type="button" value="Ver"/>	

Total de registros: 5

Adjuntamos además como evidencias para la comprobación:

- Certificado de los expedientes evaluados por D Lluís Blanch (ANEXO_4 Certificado_evaluaciones_blanch)

CSV : 

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MANUEL CUENCA ESTRELLA | FECHA : 17/09/2024 09:33 | Sin acción específica

FIRMANTE(2) : MARINA ANUNCIACION POLLAN SANTAMARIA | FECHA : 17/09/2024 10:35 | Sin acción específica

- Compromiso ético firmado por D Lluís Blanch (ANEXO_5_Compromiso_etico_blanch)
- Certificado de los expedientes evaluados por D^a María López Berlanga (ANEXO_6_SINTESIS_LOPEZ BERLANGA_510)
- Compromiso ético firmado por D^a María López Barlanga (ANEXO_7_ETICO_LOPEZ BELANGA_2016)
- Certificado de los expedientes evaluados por D Joaquín Arenas (ANEXO_8_Evaluaciones finales ARENAS")
- Compromiso ético firmado por D Joaquín Arenas (ANEXO_9_Etico arenas")
- Nombramientos de los coordinadores y expertos de DTS de la convocatoria 2017 (ANEXOS 10 y 11)

En consecuencia, entendemos que los controles existentes hasta la fecha se han revelado suficientes y efectivos a los efectos de evitar situaciones como la que se pretende evitar con la recomendación. No obstante, apreciamos los comentarios y coincidimos en su importancia, por lo que se solicitará al departamento de sistemas de información la incorporación de una alarma en el software de gestión de convocatorias que impida que un IP o colaborador de un proyecto sea propuesto para participar en la evaluación del mismo.

23. Todas las evaluaciones de las memorias anuales de las convocatorias 2015 a 2018 han sido favorable, de modo que la presentación y revisión de la memoria anual de cada proyecto podría considerarse un trámite poco significativo que implica una carga administrativa tanto para el beneficiario como para el ISCIII.

En cuanto a la evaluación de la memoria final de los proyectos, se ha identificado un expediente con una calificación final por debajo de 5. Sin embargo, esta calificación negativa no tuvo ninguna consecuencia para el beneficiario, ni se solicitó la devolución de las cantidades percibidas, ni se tuvo en cuenta para futuras solicitudes de ayudas, volviendo a obtener este beneficiario calificaciones negativas en otros tres proyectos posteriores (epígrafe II.3.10.).

RECOMENDACIÓN N.º 14

Dirigida al ISCIII

Sería conveniente considerar la posibilidad de suprimir o reducir el trámite de la presentación y revisión de la memoria científica anual, con el objetivo de disminuir la carga administrativa para el beneficiario y aliviar la carga de trabajo del personal del ISCIII.

Asimismo, se recomienda incluir en las convocatorias de la AES, que, para ser beneficiario, se requiera haber obtenido una calificación mínima de cinco en la evaluación de las memorias científicas finales de años anteriores, o se tengan en cuenta los resultados anteriores de las calificaciones científicas finales de los proyectos en la evaluación de los proyectos.

RESPUESTA:

En la AES, las ayudas de uno o dos años de duración no tienen que presentar memoria de seguimiento, requiriéndose únicamente la memoria científica final. La convocatoria de proyectos DTS no tiene establecida la presentación de memoria de seguimiento, por tanto. Las ayudas de duración igual o superior a tres años deben presentar memoria de seguimiento a lo largo de su ejecución, además de la memoria científica final, para conocer la ejecución del proyecto y la necesidad de incorporar recomendaciones y medidas correctoras.

En las evaluaciones de seguimiento se recoge la situación de dictamen condicional, sujeto a la aportación de información aclaratoria adicional por parte del IP. Una vez completa la valoración, el



dictamen será favorable o desfavorable, situación esta última que motivará la suspensión del proyecto y el inicio del procedimiento de reintegro.

En cuanto al segundo apartado del punto y a la recomendación de incluir en las convocatorias de la AES el requisito para ser beneficiario de haber obtenido una calificación mínima de cinco en la evaluación de las memorias científicas finales de años anteriores, o tener en cuenta los resultados anteriores de las calificaciones científicas finales de los proyectos en la evaluación de los proyectos es conveniente señalar que desde el ISCIII se han abordado estos aspectos.

Así, durante este año 2024 la SGEFI con la Comisión Técnica de Evaluación de seguimiento está trabajando para establecer los criterios y metodología de aplicación para incorporar los resultados de la evaluación final de los proyectos en las nuevas solicitudes presentadas en posteriores convocatorias. Esta línea de trabajo coincide con la recomendación del Tribunal de Cuentas.

24. Consultada la aplicación AESEG, solo diez expedientes de la convocatoria de 2015 constan como "finalizado" (un 8,6% de los expedientes totales). El resto consta como "abierto", "en proceso de cierre" o "prorrogado". Sin embargo, al menos 81 expedientes (un 69,8 % de los expedientes totales) cuentan con cierre económico y cierre científico, por lo que deberían figurar como "finalizados" en la aplicación. Por tanto, la aplicación. AESEG no refleja el estado real de los expedientes (epígrafe II.3.11.).

RECOMENDACIÓN N.º 15

Dirigida al ISCIII

Se recomienda establecer sistemas para actualizar el estado de los proyectos en la aplicación AESEG de modo que refleje con precisión el estado real de los proyectos.

RESPUESTA:

La operativa de la gestión de los expedientes está repartida entre las dos subdirecciones: SGEFI (en lo relativo al seguimiento científico) y SGRCIC (en lo relativo al seguimiento económico). Ambos aspectos se gestionan de manera diferente, aun empleando el mismo aplicativo (AESEG). Cada subdirección asigna cada expediente a gestores separados y sigue sus propios procedimientos para cumplir con las funciones específicas que tiene encomendadas.

Para permitir que cada una de las subdirecciones pueda realizar el seguimiento de sus expedientes en su ámbito de actuación particular, se ha considerado como solución más operativa para el seguimiento del estado de los proyectos la existencia en AESEG de campos independientes que registren el Cierre económico y el Cierre científico. Estos campos son completamente independientes, es decir, un expediente puede tener sólo "Cierre económico", sólo "Cierre científico", ninguno de los cierres o ambos. Por ello, se incluyen también en las condiciones de filtrado de AESEG los valores de ambos campos para poder seleccionar los expedientes en función del estado de cualquiera de las dos variables.

En la práctica, esto implica que los gestores pueden conocer y conocen el estado real de los expedientes con total precisión: los gestores de la SGEFI, en lo que corresponde a su ámbito de actuación, a través del valor del campo "Cierre científico", y los gestores de la SGRCIC, en lo relativo al seguimiento económico, mediante el campo "Cierre económico". El uso de ambas variables es también el indicado en los manuales de procedimientos de ambas subdirecciones: el Cierre económico para indicar la finalización del proceso de Cierre del expediente, y el Cierre científico para indicar la finalización de la evaluación de la justificación científica final. Se considera, por tanto, que el estado real de los proyectos queda reflejado de manera precisa, adecuada y suficiente mediante las variables "Cierre económico" y "Cierre científico", de forma que el estado "Finalizado" es un mero formalismo, que obedece únicamente a una cuestión de coherencia en la presentación de datos por parte del aplicativo.

En la línea de lo recomendado por ese Tribunal se ha planteado un desarrollo a la UTIC que automatice el cambio del campo “Estado del expediente” al valor “Finalizado” cuando los dos campos “Cierre económico” y “Cierre científico” muestren el valor “SI”. No obstante, tal y como se ha explicado anteriormente, dicho desarrollo obedece exclusivamente a la mencionada búsqueda de mayor coherencia, pero no a una necesidad de conocer con precisión el estado real de los expedientes por parte de los gestores, dado que éstos manejan las dos variables de cierre citadas sin tener que recurrir al campo “Estado del expediente”.

Por tanto, a la vista de que la actuación indicada en la Recomendación N° 15 se encuentra en proceso de implementación.

25. No resulta posible el análisis de la eficacia de las subvenciones en cuanto a su contribución a alcanzar los objetivos previstos debido a la ausencia de un sistema de indicadores que permita medir la consecución de los objetivos y la evaluación de la AES de forma directa y de la modalidad DTS.
26. Respecto a la eficiencia en la gestión de las subvenciones, se ha observado que el ISCIII afronta dificultades para dar cumplimiento a la aplicación de sus procedimientos en los plazos establecidos. En concreto, en la fase de solicitud, evaluación y concesión, el Instituto ha necesitado más de once meses en los años 2020 y 2021 para completar el procedimiento previo a la publicación de la resolución de concesión, cuando la LGS determina este plazo en un máximo de seis meses. A pesar de que el ISCIII ha introducido en la convocatoria una modificación respecto de los plazos establecidos en esta Ley, este plazo se considera poco eficiente para subvenciones que se convocan anualmente.

En cuanto a la ejecución de los proyectos, el tiempo medio es de 995 días y el tiempo medio de revisión de la documentación justificativa es de 843 días. Ello implica que se tarda una media de seis años en completar la gestión de la subvención, desde que se publica la resolución de la convocatoria hasta el cierre de la misma. Este retraso dificulta la evaluación de resultados actualizados y la disponibilidad de información oportuna para diseñar nuevas actuaciones.

El ISCIII señala que la principal causa de la demora en la gestión de la subvención es la falta de personal suficiente. Dado que este problema no es temporal ni aislado, se plantea la conveniencia de revisar y modificar los procedimientos y plazos establecidos (epígrafe II.3.11.).

RECOMENDACIÓN N.º 16

Dirigida al ISCIII

Se recomienda reforzar y ajustar la plantilla a la carga de trabajo y a las necesidades reales del Instituto, así como la revisión y posible modificación y simplificación de los procedimientos establecidos para la tramitación de subvenciones, con el objeto de adaptarlos a una gestión más eficiente, basada en un enfoque orientado en la gestión de riesgos, la simplificación administrativa, análisis de cargas de trabajo, los controles automáticos y el establecimiento de un sistema de indicadores.

RESPUESTA:

Debe indicarse que las convocatorias de la AES 2021 y 2021 se realizaron en el marco de la pandemia, por lo que el personal del ISCIII tenía que realizar tareas extraordinarias de apoyo al Sistema Nacional de Salud, priorizando recursos y medios. No obstante, las dos convocatorias de subvenciones se publicaron y concedieron a tiempo.

En cuanto a la escasez de RRHH debe indicarse:

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MANUEL CUENCA ESTRELLA | FECHA : 17/09/2024 09:33 | Sin acción específica

FIRMANTE(2) : MARINA ANUNCIACION POLLAN SANTAMARIA | FECHA : 17/09/2024 10:35 | Sin acción específica



- La tasa de ocupación de los puestos asignados al ISCIII en los últimos años ha sido baja, no superando en la SG el 55% de puestos ocupados, el 60% en la SGRICIC y respecto de las demás subdirecciones no se ha alcanzado en ellas el 70% de ocupación media. Esta situación provoca que tengan que priorizarse tareas y retrasos en la realización de otras.

Las razones de esta tasa tan baja son:

- Edad media elevada del personal, que ha producido un número considerable de jubilaciones.
- Retraso en la incorporación de la OEP de escalas no científicas de OPIs 20-21-22, que se esperaba en 2023 y que no se producirá hasta finales de 2024.
- Retraso en el proceso de estabilización de personal laboral indefinido, también en marcha actualmente.
- Reducción en la incorporación de personal procedente de procesos selectivos en los cuerpos generales de la AGE.

En cuanto a la simplificación de tareas y cargas administrativas, incluyendo aquellas que aplican para la AES, los planes de actuación del ISCIII incluyen una línea transversal denominada LT1_GESTIÓN TRANSPARENTE, ÁGIL Y AJUSTADA A LAS NECESIDADES DE LA I+D+i, en la que se han desarrollado y se están desarrollando acciones que van a permitir mejorar su gestión:

- Implantación de la administración digital y desaparición de documentos impresos. En 2021 se finalizó la transición.
- Modernización de las aplicaciones de gestión de la AES. Actualizaciones realizadas en 2021 y 2023.
- Diseño de nuevas aplicaciones. Finalización en primer trimestre de 2026.
- Modernización de la web del ISCIII, su portal de transparencia, canal de denuncias. Finalización en el cuarto trimestre de 2024.

Se agradece la recomendación que por otra parte es plenamente compartida por este Instituto, procurándose en sucesivas convocatorias y solicitudes de personal la adecuada provisión de puestos de trabajo.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A SUBVENCIÓN PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL COVID-19

27. La convocatoria del Fondo COVID-19 español fue una de las primeras medidas de este tipo adoptadas a nivel mundial. La celeridad y la rapidez en la gestión de la convocatoria permitieron que el primer proyecto financiado recibiera los fondos asignados el 6 de abril de 2020, menos de un mes después de la calificación del brote como pandemia el 11 de marzo.

Respecto a la preparación de esta ayuda, no se tiene constancia de la existencia de reuniones previas de la Comisión Mixta de Coordinación entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Ministerio de Sanidad ni del Consejo Rector del Instituto para la elaboración de la convocatoria. Posteriormente tampoco se tiene constancia de que el Consejo Rector haya participado en la gestión y coordinación del Fondo COVID-19 (epígrafe II.4.1.).

RECOMENDACIÓN N.º 17

Dirigida al ISCIII

Sería recomendable convocar reuniones extraordinarias del Consejo Rector en circunstancias especiales como la crisis COVID-19 para que este organismo pueda ayudar a la coordinación y gestión de la actuación del ISCIII en ese tipo de escenarios.

RESPUESTA:

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MANUEL CUENCA ESTRELLA | FECHA : 17/09/2024 09:33 | Sin acción específica

FIRMANTE(2) : MARINA ANUNCIACION POLLAN SANTAMARIA | FECHA : 17/09/2024 10:35 | Sin acción específica



El ISCIII tiene planeado la actualización de sus estatutos en 2025 y en ellos se va a actualizar las funciones y las responsabilidades de todos sus órganos de gobierno, así como sus órganos asesores. En esta actualización se va a plantear la periodicidad de las reuniones de los órganos de gobierno, así como la introducción de reuniones extraordinarias en caso de urgencia o necesidad, con el siguiente texto en su artículo 9 en cuanto al Consejo Rector:

Artículo 9. Régimen de Funcionamiento del Consejo Rector.

1. El Consejo Rector se reunirá, previa convocatoria de su Presidencia y a iniciativa de la misma o de la cuarta parte de los vocales, al menos una vez al año en sesión ordinaria. La Presidencia podrá acordar la celebración de reuniones extraordinarias tantas veces como sea necesario para el desarrollo de las funciones que el Consejo Rector tiene encomendadas, a iniciativa propia o a petición de, al menos, la cuarta parte de los vocales.

2. La Presidencia, a petición del Consejo Rector o a iniciativa propia, podrá convocar a las reuniones del Consejo Rector, con voz, pero sin voto, a aquellas personas que, por su experiencia en la materia o por su posición institucional en el Organismo, puedan aportar una información relevante sobre temas incluidos en el orden del día.

28. En cuanto a la coherencia externa del Fondo COVID-19 con el resto de las medidas contenidas en el Real Decreto Ley (RDL) 8/2020, se mantiene en tanto en cuanto todas las medidas responden a un mismo objetivo último y se aprueban en un mismo contexto específico. No parecen existir contradicciones entre el Fondo COVID-19, las subvenciones otorgadas por las diferentes CCAA y por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial ni las otras ayudas contenidas en el RDL 8/2020.

Respecto a la coherencia interna del Fondo COVID-19 con respecto a los objetivos perseguidos, existe una clara relación causa-efecto entre el diseño de la convocatoria y los resultados que se pretende alcanzar. No obstante, la medición de resultados se ha visto dificultada debido a que el objetivo de la subvención no es medible, ni establece un punto de partida ni cuantifica metas a alcanzar. Tampoco se han diseñado indicadores de seguimiento, ni de medición de resultados (epígrafe II.4.2.).

29. La base reguladora de la subvención para la financiación de proyectos de investigación sobre el COVID-19 determinó que esta ayuda fuera por concesión directa y estuviera exenta de la aplicación de la LGS, a excepción del art. 37, por razón de la emergencia provocada por la crisis sanitaria. Esto supuso, a priori, una privación casi total del régimen jurídico del funcionamiento de las subvenciones (epígrafe II.4.2.).

RECOMENDACIÓN N.º 18

Dirigida al ISCIII

En aras al mantenimiento de la seguridad jurídica, sería conveniente, en futuras ocasiones y circunstancias similares, que los requisitos de la subvención que no afecten directamente a la agilidad de su tramitación ni ejecución queden detallados en sus BBRR o, en su defecto, se especifiquen en la convocatoria, tales como los requisitos y las exclusiones para obtener la condición de beneficiario, el procedimiento de reintegro o el régimen de infracciones y sanciones.

RESPUESTA:

La convocatoria del Fondo COVID-19, primera de estas características en España, tiene lugar en un contexto de pandemia y emergencia mundial. Este hecho supuso la elaboración de la convocatoria en un plazo limitado, con un punto de partida en el que no se disponía de información que permitiera

la cuantificación indicada. En cuanto a las metas a alcanzar con dicha convocatoria, se pretendía la financiación de proyectos adecuados a la situación de urgencia generada que permitieran una implantación y puesta en marcha inmediata en el Sistema Nacional de Salud, teniendo como prioridad la consecución de resultados concretos, tempranos y aplicables a la situación que se vivía.

Financiados los proyectos, se seguía la evolución de cada uno de forma sistemática, en términos de desarrollo del proyecto y obtención de resultados, para identificar limitaciones y efectuar los reajustes necesarios. Si bien no existían indicadores de seguimiento previamente establecidos, debido a la heterogeneidad de la investigación que se realizaba, se medían los resultados en los términos en que se mide habitualmente la investigación como producción científica, se revisaban las publicaciones, patentes, propiedad intelectual... que debían ser aportadas en los informes de seguimiento.

En cuanto al punto veintinueve, si bien se determinó que la convocatoria fuera por concesión directa, la sistemática de evaluación de las solicitudes se realizó en los términos más cercanos posibles, teniendo en cuenta la situación de emergencia, a los procedimientos de evaluación independiente propios de la gestión de las subvenciones en concurrencia competitiva que se gestionan en la AES desde la SGEFI.

Agradecemos la recomendación que se plantea y de producirse nuevamente una situación similar, se introducirán mejoras en la gestión, recogiendo en la medida de lo posible en futuras Bases Reguladoras, los comentarios del Tribunal de Cuentas, incluyendo los requisitos de los beneficiarios, las causas de exclusión, el procedimiento de reintegro o el régimen de infracciones y sanciones, dándose de este modo cumplimiento a lo sugerido.

30. La convocatoria reconocía la compatibilidad del Fondo COVID-19 con otras ayudas, pero no estableció la obligación del solicitante de declarar otras fuentes de financiación del proyecto. Tampoco estableció un límite para la cantidad total subvencionada; no obstante, las resoluciones de concesión sí recogieron esta obligación. Por otro lado, la convocatoria no mencionaba los recursos que se podían interponer contra la misma, lo cual podría constituir un incumplimiento del art. 45.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (epígrafe II.4.2).
31. La convocatoria inicialmente estableció un plazo de presentación de solicitudes que estaría abierto hasta la extinción del Fondo. Sin embargo, este plazo fue interrumpido, posteriormente reanudado y finalmente cerrado antes de que el Fondo se hubiera agotado, sin que conste una resolución del Director del ISCIII al respecto y sin que haya quedado adecuadamente acreditado el motivo de la interrupción ni el periodo de reapertura elegido y cierre del Fondo (epígrafe II.4.3.).
32. A pesar de que, de acuerdo con el art. 38 del RDL 8/2020 se calificó a estas subvenciones como de concesión directa, se realizó un esfuerzo por el Instituto para llevar a cabo un procedimiento justificado de evaluación de las propuestas. No obstante, el contexto en el que se produjo la evaluación de las 1.504 solicitudes y la premura requerida dificultó extraordinariamente la documentación y repositorio de todos los informes de evaluación, habiéndose detectado multitud de incidencias relacionadas con la evaluación de los proyectos, así como respecto a los motivos de selección o no selección de los mismos. Ello ha supuesto un obstáculo para analizar la trazabilidad de la selección de los distintos proyectos, no existiendo constancia de que todos ellos fueran evaluados ni aprobados por el Comité Técnico Evaluador (CTE) COVID-19.

En esta fase de evaluación, la documentación fue insuficiente y no proporciona la información necesaria para sustentar las decisiones tomadas. Aunque no se cuestiona la oportunidad ni el criterio del CTE, es necesario que las decisiones estén bien documentadas y fundamentadas, puesto que la urgencia no debería comprometer el rigor del proceso (epígrafe II.4.4.).



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



RECOMENDACIÓN N.º 19

Dirigida al ISCIII

Para garantizar la transparencia y la seguridad jurídica, en situaciones similares, sería conveniente documentar y proporcionar información sobre la evaluación y selección de proyectos, así como explicar las razones que motivaron las decisiones tomadas.

RESPUESTA:

En el caso de las ayudas COVID, con motivo de la resolución de concesión se solicitaba la información, indicándose que esta subvención era *“compatible con cualesquiera otras actuaciones del beneficiario, subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales o de la Unión Europea o de organismos internacionales, siempre que la suma de las aportaciones recibidas, incluida la que se regula en la presente Resolución, no supere el coste total de la actividad incentivada. La entidad beneficiaria deberá comunicar la solicitud u obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas, procedentes de la Administración del Estado u otras administraciones públicas, así como el importe de los mismos. Dicha comunicación se realizará tan pronto como se conozca, y en todo caso con anterioridad a la justificación de la aplicación de los fondos recibidos”*.

Asimismo, en las resoluciones de concesión se recogía el régimen de recursos, recogiendo lo siguiente *“Contra esta resolución podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su publicación; sin perjuicio del recurso potestativo de reposición, que podrá interponerse en el plazo de un mes a partir del día siguiente al de su publicación ante el mismo órgano que dictó la resolución, de conformidad con los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el caso de interponerse este recurso de reposición, no se podrá interponer el recurso contencioso administrativo hasta que aquel sea resuelto expresamente o se haya producido desestimación presunta del mismo.*

No obstante lo anterior, de acuerdo con lo previsto en las Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, los plazos para la presentación de recursos quedan en suspenso hasta el momento en que pierda vigencia el citado real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.”. Es decir, si bien no se recogía en la convocatoria el régimen de recursos si se hacía en la resolución de concesión. Para garantizar la seguridad jurídica, y tras la experiencia adquirida, de darse una situación similar se abordarán estos temas para su inclusión en la oportuna convocatoria.

En cuanto al punto 32, de acuerdo a la experiencia adquirida, de darse nuevamente este tipo de situaciones, tanto la presentación solicitudes como la evaluación de las mismas se realizaría a través de la aplicación habilitada a tal fin, la evolución de los sistemas de información actualmente disponibles permite asegurar esto, de manera que permitiera la trazabilidad de todo el proceso de gestión de subvenciones, independientemente de que esta sea en concurrencia competitiva o de concesión directa. Esto garantizaría, de acuerdo con lo recomendado por el Tribunal de Cuentas, la transparencia y seguridad jurídica ya que se dispondría de toda la información y documentación generada en la aplicación sobre la evaluación y selección de proyectos.

33. De las 1.504 propuestas recibidas, se dictaron 129 resoluciones de concesión por un importe total de 23.737.045,38 euros, frente a los 33.270.649,02 euros solicitados por los beneficiarios (lo que supuso que se financiase el 71,34 % del importe solicitado). Existe un sobrante no

Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección :

Código seguro de Verificación :
<https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MANUEL CUENCA ESTRELLA | FECHA : 17/09/2024 09:33 | Sin acción específica

FIRMANTE(2) : MARINA ANUNCIACION POLLAN SANTAMARIA | FECHA : 17/09/2024 10:35 | Sin acción específica



concedido de 262.954,62 euros que la entidad manifiesta que no pudo concederse al no presentarse más propuestas que pudieran considerarse como financiables. Sin embargo, se ha verificado que, de los proyectos no seleccionados, 1.015 tenían un presupuesto inferior a esa cifra, y al menos 21 de ellos no fueron seleccionados por no alcanzar el nivel de priorización en comparación con otros proyectos (epígrafe II.4.5.).

34. Las resoluciones de concesión disponen que la subvención es compatible con cualesquiera otras ayudas que se concedan para el mismo proyecto. Se ha comprobado, a través del estudio de las memorias finales presentadas por los beneficiarios, que al menos cuatro de los proyectos fueron cofinanciados, constando únicamente dos comunicaciones al respecto por parte de los beneficiarios de las ayudas del Fondo COVID-19. Tampoco se tiene constancia de que la cofinanciación haya sido tenida en cuenta por el ISCIII a la hora de determinar el importe concedido ni que haya llevado a cabo actuaciones de comprobación con el fin de verificar que la financiación recibida no supere el 100 % del coste del proyecto (epígrafe II.4.5.).
35. El 72,87 % de los proyectos beneficiarios realizó devoluciones voluntarias por un total de 3.750.805,67 euros (casi un 16 % de la financiación concedida). De ellas, dieciséis devolvieron más del 30 % de la subvención, destacando tres que restituyeron más del 90 % de los fondos concedidos.

No se ha aplicado un control minucioso ni se imponen consecuencias por el incumplimiento del plazo de diez días que el ISCIII concede desde su comunicación para realizar el ingreso de los fondos no utilizados, los gastos rechazados y los intereses de demora. En veinte casos el plazo transcurrido desde la firma de la solicitud de ingreso hasta la devolución de los fondos ha sido igual o superior a 30 días, y en cinco casos ha superado los cien días, sin que en ninguno de estos casos el Instituto iniciara el procedimiento de reintegro o de imposición de sanciones conforme a los plazos previstos, si bien finalmente se produjo la devolución, excepto en un caso en que se reclamó el reintegro (epígrafe II.4.9.).

36. Se han detectado errores en el cálculo de los intereses de demora en un 24 % de los expedientes de devoluciones voluntarias (22 de 92 devoluciones voluntarias), principalmente debido a la disparidad de criterios empleados para el cálculo. Esto se debió en parte a que el criterio a seguir para el cálculo no estaba claramente especificado en el manual de procedimientos, así como a errores manuales en la introducción de datos. No obstante, como hechos posteriores se menciona que la primera causa fue solucionada en la última actualización del manual (epígrafe II.4.9.).
37. Como resultado del Fondo COVID-19 solo se ha tramitado un procedimiento de reintegro. El inicio del expediente de reintegro se llevó a cabo con más de un año de retraso desde que se comunicó al beneficiario la obligación de restituir los fondos. Este retraso en el inicio del procedimiento de reintegro ha permitido que el beneficiario obtuviera subvenciones por importe de 6.089.220 euros desde que se inició la solicitud de devolución de fondos.
38. No se dispone de información sobre el momento en que se llevó a cabo la revisión y el cierre científico de los proyectos. Adicionalmente, la aplicación AESEG no refleja el estado real de los expedientes puesto que en todos ellos consta como no realizado el cierre científico y figuran todos como “en proceso de cierre”, a pesar de que todos, excepto dos, cuentan con resolución de cierre económico y con memorias científicas finales (epígrafe II.4.11.).
39. En referencia a la eficacia de las subvenciones, debe destacarse que la rapidez en la aprobación de la convocatoria y las diversas resoluciones de concesión facilitaron que, a fecha de julio de 2020, de los 177 proyectos de ciencia e innovación frente al coronavirus registrados en España, 124 estuvieran financiados por el ISCIII. Además, los resultados de estos proyectos estuvieron disponibles en promedio de un año y tres meses después de la concesión de la subvención. Este



periodo es significativamente inferior a la duración de proyectos de investigación en otros ámbitos, cuya duración ordinaria es entre dos y tres años.

Respecto a la contribución de las propuestas seleccionadas al conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19, los proyectos financiados con cargo al Fondo COVID-19¹⁴³ han contribuido, al menos, con el 4,54 % de los documentos publicados por España en relación con el COVID-19. No obstante, respecto a la publicidad de los resultados de los proyectos financiados, solo el 33 % de los ensayos clínicos financiados por el Fondo COVID-19 cumplieron con la obligación de publicación de sus resultados en el Registro Español de estudios clínicos (REec) (epígrafe II.4.12.).

40. No se definieron indicadores para la medición de la eficiencia del Fondo COVID-19, ni tampoco constan informes ni estudios a este respecto. Además de lo analizado en las diferentes fases de la subvención y que se refleja en los respectivos epígrafes del informe, también se ha examinado la eficiencia considerando la relación entre cantidad financiada y el número de publicaciones en revistas científicas por proyecto, apreciándose una tendencia ligeramente ascendente, aunque con un nivel de correlación muy débil (epígrafe II.4.12.).

RECOMENDACIÓN N.º 20

Dirigida al ISCIII

Se recomienda al ISCIII promover, fomentar y supervisar activamente la publicación de los resultados de los proyectos financiados en el REec. Esto contribuiría a aumentar la transparencia y la accesibilidad de la información científica, así como a garantizar una divulgación adecuada de los resultados de la investigación.

RESPUESTA:

En relación al punto 33, la financiación de las solicitudes se efectúa en función de la relevancia y calidad de las propuestas presentadas, todo en ello en función de la disponibilidad presupuestaria, teniendo en cuenta lo solicitado en concordancia con los objetivos planteados por la convocatoria.

En cuanto al punto 34, las resoluciones de concesión recogen la compatibilidad con otras ayudas tal y como se ha indicado anteriormente, las cuales deben ser comunicadas por los beneficiarios.

Respecto al punto 38, la justificación de seguimiento final se ha realizado en todos los casos con la entrega de la correspondiente memoria final, que completó el seguimiento realizado a lo largo de la vida de los proyectos. Sin embargo, no se dispone de un informe de evaluación científico final que se pueda adjuntar en el aplicativo. Al no disponer de dicho informe, en la aplicación de seguimiento sigue constando que el cierre científico no se ha realizado, y por tanto los expedientes figuran en “proceso de cierre”, situación que se corregirá a la mayor brevedad.

En cuanto al punto 39 y respecto a la contribución al conocimiento sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19 de las propuestas seleccionadas y a la publicidad de sus resultados, como se señala los ensayos clínicos financiados tenían la obligación de publicar sus resultados en el Registro Español de estudios clínicos. Se ha verificado que todos los EECC financiados con cargo al FONDO COVID están recogidos en el REec con resultados (<https://reec.aemps.es/reec/public/web.html>).

En línea con la recomendación del Tribunal de Cuentas, se han hecho avances en los últimos años incorporando en todas las convocatorias de financiación el requerimiento de publicación de resultados en medios “Open Access” desde el año 2021. Asimismo, forma parte de los criterios para la acreditación de Institutos de Investigación Sanitaria (GTE vigente desde 2019). Considerando que tanto la producción científica como la transferencia de resultados requiere un tiempo entre 3 a 5 años

