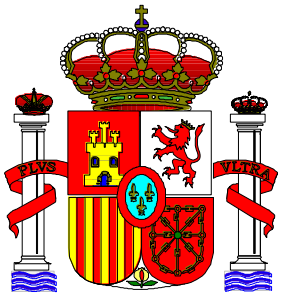


TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.330

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE ESPAÑA, EJERCICIO 2016

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 25 de julio de 2019, el **"INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE ESPAÑA, EJERCICIO 2016",** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9

I.1. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN 9

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN 9

I.2.1. Ámbito subjetivo 9

I.2.2. Ámbito objetivo 9

I.2.3. Ámbito temporal 9

I.3. TIPO, OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN 9

I.3.1. Tipo y objetivos 9

I.3.2. Limitaciones 10

I.4. RÉGIMEN JURÍDICO Y MAGNITUDES ECONÓMICAS 10

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES 12

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 13

II.1. CONTROL INTERNO 13

II.1.1. Aspectos generales 13

II.1.2. Contratación administrativa 13

II.1.3. Encomiendas de gestión 14

II.2. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 14

II.3. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN 16

II.3.1. Gastos corrientes en bienes y servicios 16

II.3.1.1. ASPECTOS GENERALES 16

II.3.1.2. PAGOS EN FIRME 17

II.3.1.3. ANTICIPO DE CAJA FIJA 19

II.3.2. Actividades formativas 19

II.3.3. Inversiones reales 23

II.3.3.1. ASPECTOS GENERALES 23

II.3.3.2. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN ABIERTO 25

II.3.3.3. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN NEGOCIADO 26

II.3.3.4. CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA 28

II.3.3.5. CONTRATACIÓN MENOR 28

II.3.3.6. ANÁLISIS DEL 1 % CULTURAL 29

II.3.4. Encomiendas de gestión 30

II.3.4.1. ASPECTOS GENERALES 30

II.3.4.2. ANÁLISIS DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN 32

II.3.5. Ingresos 37

II.3.5.1. PRECIOS PÚBLICOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS 38

II.3.5.2. TASA POR LA UTILIZACIÓN DE ESPACIOS 40

II.3.6. Subvenciones 40

II.3.6.1 ASPECTOS GENERALES 40

II.3.6.2. ANÁLISIS DE LAS SUBVENCIONES 41

II.4. PLANES NACIONALES DE PATRIMONIO CULTURAL 42

II.4.1. Aspectos generales y régimen jurídico 42

II.4.2. Finalidad y contenido de los Planes Nacionales 44

II.4.3. Ejecución de los Planes Nacionales 45

ÍNDICE

II.4.4. Financiación de los Planes Nacionales 52
II.4.5. Seguimiento de los Planes Nacionales 52
II.4.6. Fortalezas y debilidades de los Planes Nacionales 54
II.5. PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN FINANCIERA 55
II.5.1. Aspectos generales 55
II.5.2. Memorias presupuestarias 56
II.5.3. Planificación estratégica plurianual 57
II.5.3.1. PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES 58
II.5.3.2. PLANES ESTRATÉGICOS PLURIANUALES 58
II.6. ANÁLISIS DE LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES 59
II.6.1. Contratos 59
II.6.2. Subvenciones 59
II.7. TRANSPARENCIA 60
II.8. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL 61
III. CONCLUSIONES 63
III.1. RESPECTO DEL CONTROL INTERNO 63
III.2. RESPECTO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 63
III.3. RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN 63
III.3.1. Gastos corrientes en bienes y servicios 63
III.3.2. Acciones formativas 64
III.3.3. Inversiones reales 65
III.3.4. Encomiendas de gestión 66
III.3.5. Ingresos 67
III.3.6. Subvenciones 67
III.4. RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LOS PLANES NACIONALES 67
III.5. RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN FINANCIERA 68
III.6. RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES 69
III.7. RESPECTO AL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA 69
III.8. RESPECTO DEL ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL 69
IV. RECOMENDACIONES 70
ANEXOS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACF	Anticipos de Caja Fija
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
ANABAD	Archiveros, Bibliotecarios, Arqueólogos, Museólogos y Documentalistas
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades y Ciudades Autónomas
CPHE	Consejo de PHE
CTS	Comisión técnica de seguimiento
DGBA	Dirección General de Bellas Artes y Patrimonio Cultural y de Archivos y Bibliotecas
EPHN	Escuela de Patrimonio Histórico de Nájera en La Rioja
IPCE	Instituto del Patrimonio Cultural de España
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
PHE	Patrimonio Histórico Español
PNAD	Plan Nacional de Arquitectura Defensiva
PNAMC	Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos
PNAT	Plan Nacional de Arquitectura Tradicional
PNC	Plan Nacional de Catedrales
PNCP	Plan Nacional de Conservación Preventiva
PNCPCXX	Plan Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural del SXX
PNE	Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural
PNEP	Plan Nacional de Educación y Patrimonio
PNICPC	Plan Nacional de Investigación en Conservación de Patrimonio Cultural
PNPC	Plan Nacional de Paisaje Cultural
PNPF	Plan Nacional de Conservación del Patrimonio Fotográfico
PNPI	Plan Nacional de Patrimonio Industrial
PNPPAS	Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático
PNSPCI	Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio del Cultural Inmaterial
POA	Plan Operativo Anual
PPNN	Planes Nacionales de Patrimonio Cultural
RLGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003 General de Subvenciones
SIGI	Sistema Integral de Gestión Interna
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria Sociedad Anónima
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1	ESTADO DE LIQUIDACIÓN DE GASTOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 337B	15
CUADRO Nº 2	ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 144A GESTIONADO POR EL IPCE	15
CUADRO Nº 3	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CAPÍTULO 2 DE LOS PROGRAMAS 337B Y 144A GESTIONADO POR EL IPCE	16
CUADRO Nº 4	EJECUCIÓN CAPÍTULO 2 DEL PROGRAMA 337B	17
CUADRO Nº 5	IMPORTE DEL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS	20
CUADRO Nº 6	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CAPÍTULO 6 DEL PROGRAMA 337B	24
CUADRO Nº 7	OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL CAPÍTULO 6 DEL IPCE Y MUESTRA REALIZADA	24
CUADRO Nº 8	ACUERDO MARCO Y ENCOMIENDAS DE GESTIÓN FORMALIZADAS CON TRAGSA	31
CUADRO Nº 9	IMPORTES DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DEL IPCE	38
CUADRO Nº 10	SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL IPCE	41
CUADRO Nº 11	PLANES NACIONALES DE PATRIMONIO CULTURAL Y FECHA DE APROBACIÓN	44
CUADRO Nº 12	INVERSIONES REALIZADAS POR EL IPCE EN EL MARCO DE LOS PPNN. EJERCICIOS 2012-2018	46
CUADRO Nº 13	INTERVENCIONES REALIZADAS POR EL IPCE EN EL ÁMBITO DE LOS PPNN	46
CUADRO Nº 14	PLAN FINANCIERO DE LOS PPNN	52
CUADRO Nº 15	COMPOSICIÓN DE LAS CTS DE LOS PPNN	53

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 ORGANIGRAMA IPCE 12

I. INTRODUCCIÓN

I.1. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 21 de diciembre de 2017, aprobó el *"Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018"*. En este documento se encuadraba la presente fiscalización, dentro de las programadas a realizar a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Esta fiscalización se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2017-2021 dentro del objetivo estratégico 1 en los objetivos específicos 1.2.1, 1.3.2 y 1.4.

Las directrices técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas por acuerdo del Pleno de 25 de abril de 2018 con los objetivos y el alcance que se presentan en el subapartado I.2 siguiente.

I.2. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo corresponde al Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE), que es una Subdirección General dependiente de la Secretaría de Estado de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).

I.2.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización se refiere a la actividad económico-financiera global desarrollada por la Subdirección General IPCE objeto de fiscalización.

I.2.3. Ámbito temporal

La fiscalización se refiere al ejercicio 2016. No obstante, se ha extendido a aquellos hechos anteriores o posteriores que se han considerado relevantes para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos.

I.3. TIPO, OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

I.3.1. Tipo y objetivos

La fiscalización se ha planteado como una fiscalización integral, y para ello se ha procedido a:

1. Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados.

2. Comprobar el adecuado reflejo contable y presupuestario de los fondos públicos gestionados por el IPCE conforme a los principios y criterios contables que le son de aplicación.

3. Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la gestión de los fondos públicos asignados al IPCE.
4. Analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía en el empleo de sus recursos.

5. Verificar el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todo aquello en que lo dispuesto en esta norma pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

6. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el informe de fiscalización de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, ejercicio 2004; así como las recomendaciones formuladas en las correspondientes Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

7. Comprobar, asimismo, el cumplimiento de las prescripciones de transparencia y sostenibilidad ambiental establecidas por la normativa, en todo aquello en que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.

I.3.2. Limitaciones

Tanto los responsables de la Subdirección fiscalizada como el personal del mismo han prestado la colaboración requerida para la correcta ejecución de los trabajos, sin que en el desarrollo de los mismos se hayan presentado limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

I.4. RÉGIMEN JURÍDICO Y MAGNITUDES ECONÓMICAS

El IPCE es una Subdirección General dependiente de la Secretaría de Estado de Cultura del MECD, a través de la Dirección General de Bellas Artes y Patrimonio Cultural y de Archivos y Bibliotecas (DGBA), conforme a lo previsto en el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del citado Ministerio (en adelante RD 257/2012), durante el ejercicio fiscalizado[1]. Se rige por la legislación general aplicable a la Administración General del Estado, y en especial por el Real Decreto señalado.

Las funciones se encuentran reguladas en el artículo 10.2.c) del citado RD 257/2012, según el cual se confiere al IPCE, en el ejercicio fiscalizado, las siguientes:

1. La elaboración y ejecución de los planes para la conservación y restauración de los bienes inmuebles del patrimonio histórico, sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura, así como la cooperación con otras Administraciones públicas y entidades públicas o privadas para el desarrollo de dichos planes y su seguimiento.

2. La elaboración y ejecución de los planes para la conservación y restauración de los bienes muebles del patrimonio histórico, así como de los fondos que constituyen el patrimonio documental y bibliográfico y la cooperación con otras Administraciones públicas y entidades públicas o privadas para el desarrollo de dichos planes y su seguimiento.

3. La promoción y fomento de los proyectos de investigación arqueológica española en el exterior.

[1] Desde el 25 de marzo de 2017, las funciones atribuidas al IPCE se regulan, en términos similares, en el Real Decreto 284/2017, de 24 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

4. El archivo y sistematización de los trabajos realizados y de la documentación disponible sobre patrimonio histórico; la investigación y estudio sobre criterios, métodos y técnicas para su conservación y restauración, así como la formación de técnicos y especialistas en conservación y restauración de los bienes inmuebles y muebles integrantes de dicho patrimonio.

El IPCE posee una estructura interna articulada en torno a cuatro áreas que son el Área de Intervenciones en Bienes Culturales, Área de Investigación y Formación, Área de Documentación y Difusión, y Área de Régimen Interior, que a su vez se desarrollan en torno a nueve Servicios.

El desempeño de todas estas funciones se articula en torno a cuatro ejes fundamentales, como son la conservación y restauración de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de España, la investigación del Patrimonio Cultural, la conservación y gestión del fondo documental gestionado por el Instituto, así como la difusión de los proyectos de la Subdirección.

En el ejercicio de dichas funciones, corresponde al IPCE la gestión de una parte del programa presupuestario 144A *"Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior"*, con un crédito definitivo asignado de 418.076 y la totalidad del programa presupuestario 337B *"Conservación y restauración de bienes culturales"*, con un importe de créditos definitivos de 19.131.693 euros. Las principales actuaciones en términos cuantitativos corresponden a la ejecución de obras para la conservación y restauración de los bienes de Patrimonio Histórico Español (en adelante, PHE). Asimismo, parte de dichas actuaciones se desarrollan en ejecución de los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural, que son instrumentos de gestión del patrimonio, compartidos por las diversas administraciones y con participación de otras entidades públicas o privadas. El detalle de la ejecución presupuestaria se recoge en el subapartado II.2 de este informe.

Los Planes Nacionales constituyen una base informativa para tomar decisiones, establecen una metodología compartida de actuación y fijan prioridades en función de las necesidades del patrimonio, con el objetivo último de proteger y conservar los bienes culturales.

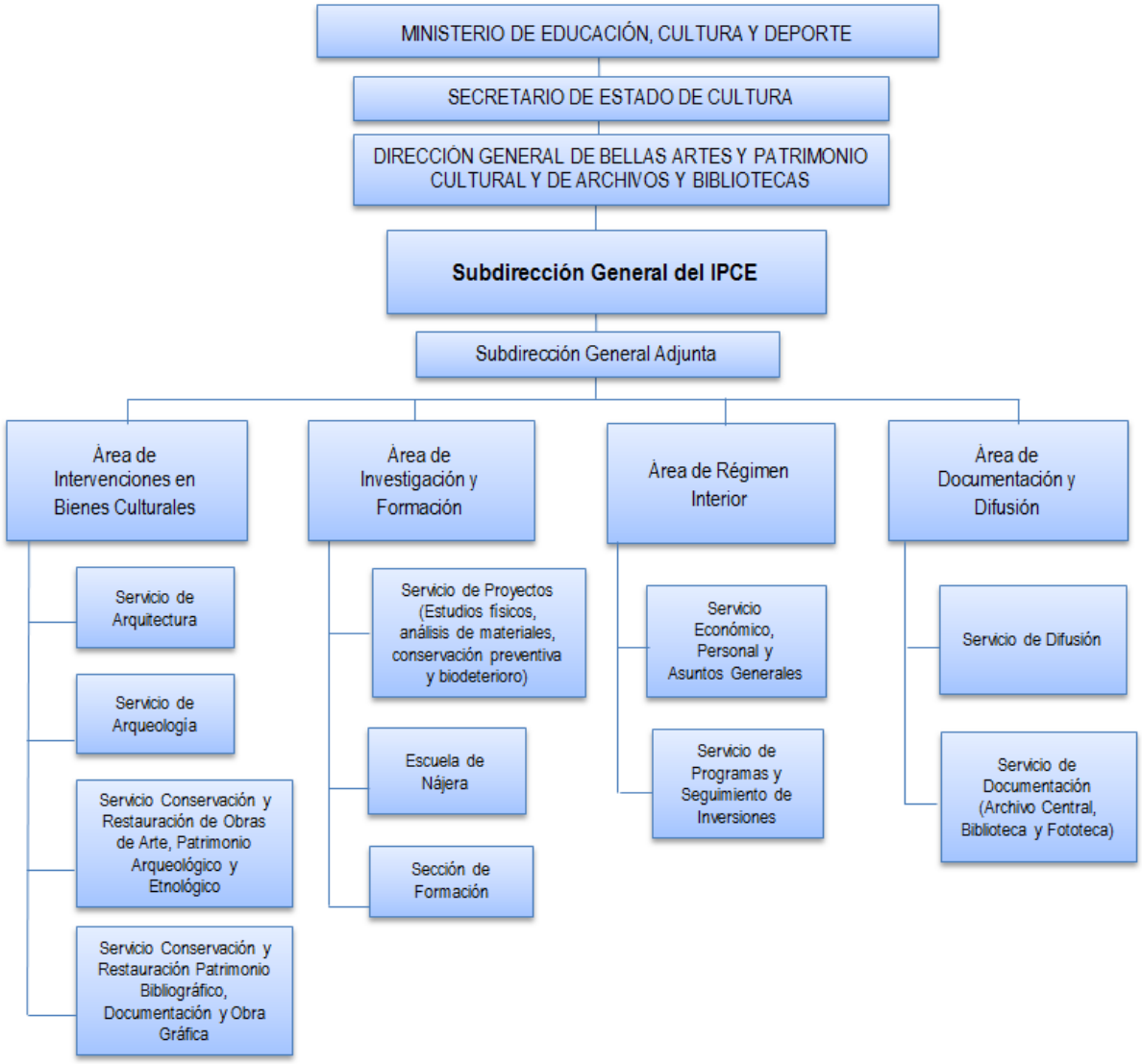
En el año 2010 se propuso al Consejo de Patrimonio la revisión y actualización de los Planes Nacionales existentes y la formulación de nuevos planes que con un carácter más transversal dieran respuesta a los nuevos campos patrimoniales y las nuevas facetas de la conservación de los bienes culturales. El resultado son los siguientes catorce Planes Nacionales:

1. Plan Nacional de Catedrales
2. Plan Nacional de Arquitectura Defensiva
3. Plan Nacional de Paisaje Cultural
4. Plan Nacional de Patrimonio Industrial
5. Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos
6. Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio Inmaterial
7. Plan Nacional de Conservación del Patrimonio Fotográfico
8. Plan Nacional de Conservación Preventiva
9. Plan Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural del siglo XX
10. Plan Nacional de investigación en Conservación de Patrimonio Cultural
11. Plan Nacional de Educación y Patrimonio
12. Plan Nacional de Arquitectura Tradicional
13. Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural
14. Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático

Por lo que se refiere a los ingresos recaudados por el IPCE proceden de la realización de actividades formativas, de la cesión de uso de imágenes de sus archivos y fototeca, así como de la cesión de los espacios del edificio de su sede del arquitecto Fernando Higueras.

En el gráfico 1 siguiente se recoge el organigrama del IPCE en el ejercicio fiscalizado.

GRÁFICO Nº 1
ORGANIGRAMA IPCE
Ejercicio 2016



Fuente: Elaboración propia

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de Informe se remitió para la formulación de alegaciones el 17 de mayo de 2019 al Ministro de Cultura y Deporte y a su predecesor en el cargo durante el periodo fiscalizado.

En el plazo otorgado no se han recibido alegaciones; si bien, con posterioridad se ha recibido un escrito de alegaciones del actual Ministro de Cultura y Deporte y documentación, que no fue aportada durante los trabajos de fiscalización a pesar de haber sido requerida, y que sin embargo, ha sido analizada, habiéndose incorporado convenientemente en el Informe el resultado de dicho análisis.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CONTROL INTERNO

II.1.1. Aspectos Generales

El IPCE no disponía de manuales específicos de procedimientos que definieran las funciones de la gestión interna para sus áreas de actividad.

Por otra parte, el IPCE cuenta con un Sistema Integral de Gestión Interna (SIGI) creado “ad hoc” por la Subdirección General de Tecnologías de la Información del MECD que permite no solo generar y gestionar flujos de información, sino también solicitar actuaciones de un departamento a otro. La aplicación fue creada para dar cobertura a la totalidad de las unidades del IPCE, sin embargo, no cuenta con un grado de implantación homogéneo entre los distintos servicios. Así, dicha aplicación no se está empleando en los servicios de arquitectura, arqueología, económico y de programación, y seguimiento de inversiones en los que está pendiente de implantación.

El rango de subdirección del IPCE supone que buena parte de sus actuaciones quede supeditada a las instrucciones que recibe de la DGBA, encontrándose vigentes en el ejercicio fiscalizado varias instrucciones de la citada Dirección General en materia de contratación y de gestión de subvenciones que han sido aplicadas en la gestión llevada a cabo por el Instituto. Asimismo, el IPCE ha informado que en ocasiones las instrucciones recibidas se realizan únicamente de manera verbal, siendo recomendable su formalización por escrito.

La Base de Datos empleada por el Instituto para el seguimiento de las inversiones no permitía vincularlas de manera automática con los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural lo que ha dificultado el conocimiento y control de qué inversiones habían sido y estaban siendo ejecutadas en el marco de los citado Planes.

Del análisis de las actuaciones a lo largo de la fiscalización se han obtenido una serie de resultados que pasan a detallarse a continuación.

II.1.2. Contratación administrativa

El órgano de contratación de las adquisiciones de bienes o de servicios del IPCE es la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura, si bien corresponde al propio Instituto, como órgano gestor, la participación en las fases de elaboración de la memoria justificativa de la necesidad a efectos de la apertura del correspondiente procedimiento o la valoración de las proposiciones presentadas por los licitadores al órgano de contratación. La fragmentación de las funciones en la actividad contractual no ha impedido la puesta a disposición de esta fiscalización de expedientes completos.

En relación con las contrataciones menores, el IPCE cuenta con mayores atribuciones correspondiéndole la elaboración de la memoria justificativa de la propuesta firmada por el Subdirector del IPCE y, en su caso, la remisión de las ofertas solicitadas por el propio Instituto a la Subdirección General de Gestión Económica y Financiera conforme a lo dispuesto en la Instrucción de 31 de julio de 2012 de la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte sobre medidas de austeridad y racionalización de los gastos generales del Ministerio.

Finalmente, es en la fase posterior a la ejecución de las prestaciones donde se observan ciertas debilidades de carácter sistemático. Así, se ha puesto de manifiesto que no siempre queda constancia del cumplimiento de la fecha de ejecución y entrega de las prestaciones de carácter intelectual, esto es, estudios, planes directores o proyectos de obras, no quedando acreditada la

fecha de entrega del servicio que permita comprobar el cumplimiento del plazo de ejecución de los contratos. Asimismo, el procedimiento de seguimiento de los proyectos durante el periodo de garantía no permiten elaborar los informes sobre el estado de las obras por los directores facultativos contratados con la antelación suficiente para poder cumplir los plazos de devolución de las fianzas y garantías aportadas por los empresarios.

II.1.3. Encomiendas de gestión

El importe de las encomiendas de gestión celebradas en relación con el Real Monasterio de Santa María de El Paular fueron imputadas al presupuesto de gastos del programa 337B gestionado por el IPCE; sin embargo, los encargados de la gestión y seguimiento de dichas encomiendas son el personal de la DGBA. De esta forma en todas las peticiones realizadas por esta fiscalización de documentación así como de información respecto de estas operaciones, el personal del IPCE ha realizado una mera labor de canalización entre la fiscalización y el personal de la unidad de apoyo de la Dirección General que son además quienes participan en la comisión de seguimiento de la encomienda de gestión del uso y la explotación del Monasterio y mantiene las relaciones con la Empresa de Transformación Agraria Sociedad Anónima (en adelante, TRAGSA).

II.2. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En el ejercicio 2016, el IPCE gestionaba créditos a través de los programas 337B “Conservación y restauración de bienes culturales” y 144A “Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior”. En relación con el programa presupuestario 337B le corresponde la gestión de este en su totalidad, no así respecto del programa 144A que se gestiona a través de diversos órganos de distintos ministerios.

En el ejercicio 2016, el importe de los créditos definitivos del programa 337B ha ascendido a 19.131.693 euros, reconociéndose obligaciones netas por importe de 14.763.113 euros, lo que representa un grado de ejecución de un 77 %. De las citadas obligaciones, más de la mitad, 8.564.383 euros, correspondieron al capítulo 6 de “Inversiones reales”, con una ejecución del 72%, principalmente con cargo al artículo 63 *“Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios”*, cuyas obligaciones reconocidas ascendieron a 7.390.438 euros. En segundo lugar, figuran los gastos de capítulo 1 “Gastos de personal” con una ejecución del 97 %, cuyas obligaciones reconocidas ascendieron a 4.392.978 euros. En relación con el capítulo 7 de “Transferencias de capital” se procedió a la ejecución del 100 % del crédito definitivo mediante la concesión de las subvenciones a los beneficiarios previstos nominativamente en el presupuesto. El estado de liquidación del presupuesto de gastos con el grado de ejecución correspondiente a cada capítulo se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 1
ESTADO DE LIQUIDACIÓN DE GASTOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 337B
Ejercicio 2016
(euros)

Ejercicio 2016	Créditos iniciales	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas	Grado ejecución del presupuesto
Capítulo 1	4.668.410	4.516.934	4.392.978	97 %
Capítulo 2	1.850.000	1.865.279	960.752	52 %
Capítulo 4	31.000	31.000	30.000	97 %
Capítulo 6	11.903.480	11.903.480	8.564.383	72 %
Capítulo 7	815.000	815.000	815.000	100 %
TOTAL 337B	**19.267.890**	**19.131.693**	**14.763.113**	**77 %**

FUENTE: Elaboración propia

En relación con la ejecución del programa 144A cabe señalar que los créditos definitivos, gestionados por el IPCE, ascendieron, en el capítulo 7 de *"Transferencias de capital"*, a 410.000 euros, correspondientes a ayudas y subvenciones para financiar excavaciones arqueológicas en el exterior, así como a un importe de 5.356 euros en el capítulo 2 de *"Gastos corrientes en bienes y servicios*"; sin embargo, únicamente se reconocieron obligaciones en el capítulo 2 por importe de 5.229 euros, lo que representa un grado de ejecución del programa gestionado por el IPCE de un 1,3% . El estado de liquidación del presupuesto de gastos de este programa se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 2
ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 144A GESTIONADO POR EL IPCE
Ejercicio 2016
(euros)

Ejercicio 2016	Créditos iniciales	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas netas
Capítulo 2	5.356	5.356	5.229
Capítulo 7	480.000	410.000	0
TOTAL 144A	**485.356**	**415.356**	**5.229**

FUENTE: Elaboración propia

El bajo grado de ejecución fue motivado por la ausencia de concesión de las subvenciones de capital que fueron convocadas mediante Resolución de 3 de mayo de 2016 (Boletín Oficial del Estado de 14 de mayo de 2016) pero no llegaron a concederse por la imposibilidad de cumplir con los plazos de tramitación y los requerimientos de la Orden HAP/1169/2016, de 14 de julio, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2016 relativas al presupuesto de gasto y operaciones no presupuestarias, por lo que en el ejercicio 2016 no se reconocieron obligaciones en este capítulo.

En el programa 144A se realizó, en el capítulo 7 "Transferencias de capital", una transferencia de crédito de 80.000 euros para la dotación de dos nuevos artículos para la concesión de dichas subvenciones, en concreto, 10.000 euros al artículo 74 del mismo programa 144A y los restantes 70.000 euros al artículo 73 del programa 000X "Transferencias internas" en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.tercera de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del

Estado para el año 2016[2]. El objeto de esta modificación, prevista en el borrador de la Resolución de la Secretaría de Estado de Cultura por la que se convocan ayudas en régimen de concurrencia competitiva para proyectos arqueológicos en el exterior correspondientes a 2016, cuya gestión correspondía a la DGBA, era adaptar las cuantías y aplicaciones del presupuesto a la distribución definitiva, en función del destinatario de la Resolución de concesión de las ayudas.

En relación con el programa 337B, se tramitaron por un lado dos transferencias de crédito, una que supuso una disminución de 175.000 euros en el capítulo 1 "Gastos de personal", ante el desajuste e insuficiencia de los gastos en diversos programas y servicios, y otra que incrementó el crédito del capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios" por importe de 15.279 euros, para dar cobertura a insuficiencias en diversos servicios, derivadas del funcionamiento del sistema de caja fija. Asimismo, se realizó una generación de crédito por importe de 23.523 euros, por la participación del IPCE en el proyecto Nanorestart dentro del marco de "Horizon 2020" de la Unión Europea, que supuso un aumento en el crédito del artículo 16 "Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador" de 5.634 euros, y en el subconcepto 131 "Laboral eventual" por 17.890 euros.

II.3. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN

II.3.1. Gastos corrientes en bienes y servicios

II.3.1.1. ASPECTOS GENERALES

El IPCE gestionó en 2016 los créditos del capítulo 2 *"Gastos corrientes en bienes y servicios"* a través de los programas 337B *"Conservación y restauración de bienes culturales"* y 144A *"Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior". Las* obligaciones reconocidas en ambos programas se situaron en 960.752 euros y 5.229 euros, con un grado de ejecución del 52% y el 81 %, respectivamente, sobre el total de los créditos definitivos del capítulo 2. Este bajo nivel de ejecución del programa 337B fue consecuencia del Acuerdo de Consejo de Ministros de abril de 2016 en el que se declaró la no disponibilidad de 680.000 euros (36 % del total del capítulo). El detalle de su ejecución presupuestaria se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 3
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CAPÍTULO 2 DE LOS PROGRAMAS 337B Y 144A GESTIONADO POR EL IPCE
Ejercicio 2016
(euros)

Artículo	Descripción	Crédito Definitivo	Obligaciones reconocidas	Remanente de crédito
20	Arrendamientos y cánones	24.000	12.867	11.133
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	413.414	279.716	132.698
22	Material, suministros y otros	1.275.865	561.688	714.177
23	Indemnizaciones por razón del servicio	157.356	111.710	45.646
TOTAL		**1.870.635**	**965.981**	**903.654**

FUENTE: Elaboración propia

[2] El citado artículo 8.tercera, establece que con vigencia exclusiva para el año 2016, las transferencias de crédito y los libramientos que se realicen entre o con cargo a los artículos 40 a 43 y 70 a 73 de la clasificación económica del gasto deberán de efectuarse a través del programa presupuestario 000X «Transferencias internas».

En la gestión de los gastos de carácter periódico y repetitivo del capítulo 2 del presupuesto se aplicó el sistema de anticipo de caja fija (ACF), implantado por Orden del Subsecretario del MECD de 22 de enero de 2016, conforme a lo previsto en el artículo 2.1 del Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de caja fija.

El importe de las obligaciones reconocidas en el capítulo 2 gestionados a través del sistema de ACF ascendió a 553.770 euros del programa 337B y 5.229 euros del programa 144A. Además, el importe total tramitado en firme en dicho capítulo en el programa 337B se situó en 406.982 euros. El detalle de los importes de las obligaciones reconocidas en el ejercicio y su distribución entre ambas figuras, por artículos, se detalla en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 4
EJECUCIÓN CAPÍTULO 2 DEL PROGRAMA 337B y 144A[3]
Ejercicio 2016
(euros)

Artículo	Denominación	Obligaciones Reconocidas 2016	Pago en firme		Anticipo de caja fija	
			Obligaciones reconocidas	Nº de expedientes	Obligaciones reconocidas	Nº de expedientes
20	Arrendamientos y cánones	12.867	12.226	1	641	1
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	279.716	157.513	15	122.203	155
22	Material, suministros y otros.	561.688	237.243	26	324.445	933
23	Indemnizaciones por razón del servicio	111.710	0	0	111.710	951
TOTAL		**965.981**	**406.982**	**42**	**558.999**	**2.032**

FUENTE: Elaboración propia

En el análisis de los gastos corrientes en bienes y servicios de la entidad se ha seleccionado una muestra de obligaciones reconocidas de pagos en firme y ACF por importe de 247.973 euros, que representa el 26 % del importe total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio fiscalizado, cuyo detalle por procedimiento de tramitación se expone a continuación.

II.3.1.2. PAGOS EN FIRME

Respecto a los gastos tramitados a través de pagos en firme, se han seleccionado un total de 15 contratos que han generado en el ejercicio fiscalizado unas obligaciones reconocidas por 168.845 euros, con una cobertura del 41 % sobre el total de las obligaciones reconocidas en el capítulo 2 del presupuesto de gastos. De esos 15 contratos, 5 fueron adjudicados mediante el procedimiento negociado sin publicidad previsto en el artículo 174.e) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) y los otros 10 se tramitaron como contratos menores de los previstos en el artículo 138 TRLCSP. El detalle de los contratos analizados se encuentra en el Anexo I. Las deficiencias e incumplimientos derivados de su análisis se recogen a continuación:

1. En los 3 expedientes (número 2, 3 y 4) de procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía, la elección de este procedimiento no ha estado suficientemente motivada, ni fundamentada. La justificación de su empleo expuesta en las ordenes de inicio firmadas por la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura del MECD (órgano de contratación como se ha señalado en el epígrafe II.1.2 de este informe) en los tres expedientes[4] aludía a motivos de celeridad y simplificación administrativa, argumentos

[3] El importe de 5.229 euros de obligaciones reconocidas en el programa 144A se imputaron en su totalidad al artículo 23, y se gestionaron únicamente por anticipo de caja fija, ascendiendo el número de expedientes a 8.

[4] Las órdenes de inicio de los expedientes de contratación analizados indican expresamente que "*considerando que la simplificación de los procedimientos administrativos, combinada con el escaso volumen de gasto contemplado en esta*

insuficientes por sí solos para fundamentar dicho procedimiento y asegurar la eficiencia del gasto público en materia de contratación, sino se promueve la publicidad y la concurrencia. La excepcionalidad de este procedimiento[5] requiere una justificación adecuada para su elección, debiendo concurrir otras circunstancias que hagan esencial la negociación, elemento distintivo de dicho procedimiento frente a los ordinarios, sin que pueda entenderse que la opción por la tramitación conforme a los supuestos previstos en el artículo 174.e) del TRLCSP pueda ser decidida de forma arbitraria por simples razones de simplificación administrativa.

2. En el expediente número 4 consta la solicitud de ofertas a 5 empresas de las que sólo se ha recibido contestación de una de ellas, la cual coincide con el empresario que hasta la fecha venía prestando el servicio, sin que se haya tenido evidencia de la solicitud de nuevas invitaciones ni de la acreditación de las razones de urgencia u otras que hubieran impedido su solicitud, contraviniendo lo previsto en la Instrucción de la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura de 11 de octubre de 2013 relativa a las invitaciones que se realicen por los órganos gestores a las empresas para la adjudicación de contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad y con concurrencia, la cual prevé que si como consecuencia de renuncias expresas o falta de contestación de las empresas contactadas no hubiera al menos dos que hubieran presentado ofertas, y con las que se pueda iniciar el proceso de negociación, se cursarán nuevas invitaciones al efecto, salvo que la urgencia del procedimiento u otras circunstancias no lo hagan posible, dejando constancia de ello en el expediente.

3. Durante varios ejercicios seguidos, se ha tramitado a través de contratos menores de duración anual adjudicados a la misma empresa, el servicio de limpieza de la Escuela de Patrimonio Histórico de Nájera en La Rioja en la que se desarrolla parte de la actividad formativa del Instituto y la actividad de diseño de la gestión y desarrollo de las visitas guiadas al edificio sede del IPCE. Los contratos ejecutados durante el ejercicio 2016 han generado unas obligaciones reconocidas durante toda su ejecución (IVA incluido) de 28.282 euros (contratos 8 y 9) para la primera actividad y 19.844 euros (contratos 11 y 12) para la segunda.

   Los contratos señalados en el párrafo anterior tienen por objeto satisfacer necesidades periódicas de carácter recurrente y de naturaleza previsible, determinada y cierta que no han de variar de manera sustancial de un ejercicio a otro dado el carácter repetitivo de la misma. Por tanto, la limitación anual establecida podría suponer un fraccionamiento del contrato, en tanto que en el momento de inicio de la tramitación de los expedientes de los servicios contratados el IPCE ya conocía o estaba en condiciones de conocer el carácter periódico de la necesidad señalada.

4. En 8 de los 10 contratos menores analizados no se han acreditado la remisión de las invitaciones por parte del IPCE a las empresas ofertantes excepto en los expedientes número 6 y 10. Asimismo, en 7 de estos expedientes tampoco consta la fecha de remisión de las ofertas excepto en los contratos número 6, 9 y 10. En este sentido, debe recordarse la conveniencia de que quede fehacientemente acreditada la realidad del envío de la solicitud de las ofertas, los términos en los que se realiza y la fecha en la que se cursan.

5. En la memoria justificativa del expediente número 7 para la adquisición de material de conservación para las colecciones fotográficas del archivo del IPCE no se ha tenido evidencia documental de la realización de la consulta y examen previo del Catálogo de Bienes Homologados del Servicio Central de Suministros a efectos de verificar si se incluyen en este

---

licitación, hace aconsejable utilizar el procedimiento de adjudicación negociado sin publicidad por razón de cuantía, ya que con ello se conseguirían los objetivos de economía, celeridad y eficacia que deben presidir las actuaciones administrativas, asegurándose al mismo tiempo un exacto cumplimiento de la legislación vigente en materia de contratación del Estado".

[5] El TRLCSP establece como procedimientos ordinarios para efectuar la adjudicación los procedimientos abierto o restringido.

bienes similares a los propuestos, en cuyo caso no habría necesidad de solicitar tres ofertas, tal y como prevé la Instrucción sobre aspectos procedimentales a tener en consideración en la tramitación de propuestas de contratos menores a formalizar en el ámbito de la Secretaría de Estado de Cultura. No obstante, cabe señalar que en la correspondiente memoria justificativa quedó reflejada la correspondencia entre los bienes adquiridos y el material específicamente diseñado para la conservación de archivos fotográficos.

II.3.1.3. ANTICIPO DE CAJA FIJA

En los gastos de capítulo 2 tramitados mediante ACF se ha seleccionado una muestra por un importe de 79.128 euros, lo que supone el 14 % del total de las obligaciones reconocidas mediante este sistema de pago en 2016, sin haberse puesto de manifiesto aspectos significativos. Como aclaración, cabe señalar que los pagos de caja fija correspondientes a gastos del Instituto se realizaron a través de la caja pagadora de la Secretaría de Estado de Cultura.

En el análisis efectuado se ha observado la existencia de gastos por importe de 9.443 euros que correspondían a facturas de ejercicios anteriores, incluyéndose en todos los casos certificado expedido por el Jefe de Servicio de Contabilidad como justificante de la imputación al ejercicio corriente de obligaciones generadas en ejercicios anteriores, al amparo del artículo 34.3 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria.

II.3.2. Actividades formativas

Entre las actuaciones realizadas por el IPCE en el ejercicio fiscalizado se encuentra el diseño, gestión y ejecución de las actividades formativas sobre diferentes temas relacionados con la conservación del Patrimonio Cultural. Dicha actividad formativa viene amparada en el artículo 10.1.j) del RD 257/2012 y los precios aplicados para su realización están previstos en la Orden CUL/1077/2011, de 25 de abril, por la que se fijan los precios públicos de determinados servicios prestados por los órganos centrales del Ministerio de Cultura, cuyo análisis se detalla en el epígrafe II.3.5 relativo al análisis de ingresos de este informe.

Para la ejecución de su actividad formativa, el IPCE ha dispuesto de la Escuela de Patrimonio Histórico de Nájera en La Rioja (en adelante, EPHN), creada por Orden CUL/626/2008, de 29 de febrero, que tiene como finalidad complementar los cometidos específicos del IPCE en materia de formación de técnicos y especialistas en conservación y restauración de bienes culturales. La EPHN está adscrita al MECD, a través del IPCE.

Por otra parte, el MECD suscribió un convenio con la Federación Española de Asociaciones de Archiveros, Bibliotecarios, Arqueólogos, Museólogos y Documentalistas (ANABAD) el 15 de febrero de 2013 por dos años prorrogable por otros dos años más, que ha estado vigente durante todo el ejercicio 2016, para la gestión, organización y coordinación de cursos. En virtud de dicho convenio, la ANABAD obtiene, por sus servicios al MECD, un 15 % del importe de las matrículas abonadas por los alumnos en una cuenta corriente titularidad de la propia ANABAD (como se señala en el epígrafe II.3.5 de ingresos de este informe) detrayendo dicho importe de los ingresos cobrados. Los gastos declarados por la ANABAD en 2016 relativos a estas acciones formativas ascendieron a 20.804 euros.

En 2016 el IPCE desarrolló un total de 34 acciones formativas, de las que 13 se realizaron en la EPHN y 21 en la sede del IPCE o en otras instituciones con las que colaboró. Según los datos obtenidos y analizados en la fiscalización, el coste de estas acciones ha ascendido a un total de 161.327 euros, incluyendo en dicha cuantía los 20.804 euros señalados en el párrafo anterior. En el cuadro siguiente se desglosa el coste por sede y conceptos presupuestarios.

CUADRO Nº 5
IMPORTE DEL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS
Ejercicio 2016
(euros)

Subconcepto presupuestario / concepto de gasto	Escuela de Patrimonio Histórico de Nájera	Madrid y otras	TOTAL
226.06 Gastos diversos. Reuniones, conferencias y cursos	52.889	65.319	118.208
227.06 Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Estudios y trabajos técnicos	7.058	0	7.058
233 Indemnizaciones por razón del servicio. Otras indemnizaciones	3.480	11.777	15.277
Gastos ejecutados por ANABAD	7.011	13.401	20.804
TOTAL GASTO	**70.438**	**90.497**	**161.327**
Número de actividades formativas	13	21	34
Gasto medio por actividad formativa	**5.418**	**5.656**	**5.563**

FUENTE: Elaboración propia

Como se puede observar, el gasto medio por acción formativa realizada en la EPHN ha guardado una gran similitud con el gasto medio de las actuaciones de formación realizadas en la sede del IPCE o fuera de ella. En el cálculo de este coste medio se ha tenido en cuenta la ejecución de 5 actividades formativas que no supusieron coste para el IPCE, ninguna de las cuales se celebró en la EPHN.

En relación con las actuaciones desarrolladas en la EPHN se ha observado que el Consejo Académico[6], como órgano colegiado y asesor de las actividades de la Escuela, no se reunió con la periodicidad semestral establecida en el artículo 3 de la citada Orden CUL/626/2008, sino tan solo una vez al año.

Por otra parte, en el desarrollo de la actividad formativa se ha comprobado la celebración de una actuación que no estaba prevista en el programa aprobado para 2016 y por el contrario, la falta de ejecución de tres actividades que estaban contempladas en aquel, sin que se haya tenido constancia de la aprobación de la modificación del programa formativo por el Consejo Académico en dicho año. No obstante, en la memoria anual de actividades presentada ante el Consejo Económico se incluyeron las acciones finalmente ejecutadas. El IPCE ha informado que la Directora de la EPHN comunica mediante correo electrónico las modificaciones efectuadas a los miembros del Consejo Académico; sin embargo, en la fiscalización únicamente se ha aportado la comunicación de la cancelación de una de las acciones formativas suprimidas.

El baremo retributivo de las actividades formativas de los ejercicios 2016 y 2017 aprobado por el Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte el 28 de diciembre de 2015 y por el Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas el 19 de enero de 2016 solo ha contemplado los honorarios para las actividades realizadas bajo la modalidad presencial, no previéndose los importes aplicables para aquellas acciones formativas que puedan desarrollarse mediante la

[6] Compuesto por el Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales como Presidente, por el Subdirector General del IPCE como secretario, así como diez vocales designados por el MECD entre personas de reconocido prestigio profesional y académico en el ámbito de las disciplinas relacionadas con la restauración y protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico español, de los cuales, cinco serán propuestos por el Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales y los cinco restantes propuestos uno por cada una de las siguientes entidades con representación en el Patronato del Monasterio de Santa María de Nájera: Comunidad Autónoma de La Rioja, Comunidad Foral de Navarra, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipúzcoa y Diputación Foral de Vizcaya.

modalidad on-line. Dada la proliferación de dicha modalidad en la actividad formativa de las administraciones públicas sería conveniente que dicha opción quedara regulada.

El IPCE elaboró unas instrucciones para la aplicación de dicho baremo cuyos criterios e importes eran consistentes con el baremo retributivo aprobado por el Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte, estableciendo una tabla con tres posibles cuantías diferentes por hora lectiva a aplicar según el grado de complejidad de la actividad formativa[7]; sin embargo, se ha comprobado que el IPCE fijó importes iguales para todas las actividades de los cursos de formación, distinguiendo únicamente entre clases teóricas, remuneradas con el importe máximo de la tabla, y clases prácticas, donde las 3 primeras se abonaron por el importe mínimo contemplado y la cuarta y siguientes a 50 euros por hora lectiva, cuantía por debajo del importe mínimo de dicha tabla. No parece que la fijación de un importe único para cualquier actividad, distinguiendo únicamente entre clase teórica y práctica, se acomode en su totalidad a los criterios y finalidad establecidos en el baremo señalado, que más bien tiene por objeto clasificar los cursos de formación y su retribución en función de su aportación académica a los alumnos, de la excelencia o novedad de la materia a tratar o del nivel exigido a los ponentes.

Del análisis de las memorias justificativas de las acciones formativas del IPCE en el ejercicio 2016 y del importe de las retribuciones abonadas a los ponentes en las acciones formativas, se han obtenido los resultados que se relacionan a continuación:

1. Las memorias justificativas de las actividades formativas que autorizaban el gasto de cada actividad no siempre han sido completas, al fijar solo la cuantía máxima para cada una de las acciones sin incluir la totalidad de los gastos de la actividad realizados por el IPCE, como los derivados de la organización de los cursos, detallados en el punto 6 siguiente, o el importe de aquellos abonados directamente por ANABAD para la ejecución de las actividades.

   Así, por ejemplo, en la memoria justificativa del "*III Congreso Internacional de Educación Patrimonial*" coorganizado con la Comunidad de Madrid y las Universidades de Valladolid y País Vasco, el importe máximo previsto ascendió a 7.500 euros relativos a desplazamientos y alojamientos de los ponentes, sin incluir los 4.961 euros abonados por la ANABAD por cuenta del IPCE por gastos de ponencias o gastos de restauración. Asimismo, en la memoria del curso on-line "Conservación de cerámica" la cuantía máxima fijada ascendió a 7.200 euros en concepto de honorarios, pero según los datos obrantes relativos a los gastos ejecutados por la ANABAD, esta actividad también conllevó un gasto adicional de 2.899 euros por servicios. Además, entre estos últimos gastos figuran 1.484 euros que ANABAD justificó al IPCE mediante un recibí, sin que en la memoria justificativa aprobada por el Subdirector del IPCE se hiciera ninguna referencia a dicha colaboración por lo que no ha quedado acreditada ni su objeto, ni su relación con la actividad formativa.

2. En los gastos que ANABAD declaró asumir en el "*III Congreso Internacional de Educación Patrimonial*", se han incluido 841 euros por honorarios de ponencias, cuyo importe no se ajusta a las instrucciones de aplicación del baremo retributivo aprobado por el MECD. En la fiscalización se ha solicitado el convenio que regulaba la ejecución del citado congreso, habiéndose informado por el IPCE que el mismo no se formalizó.

3. En las memorias de las acciones formativas del IPCE no siempre ha quedado constancia clara e inequívoca de su clasificación como curso de formación, conferencia, congreso, mesa

[7] Según dichas instrucciones, la retribución por hora lectiva para los cursos de formación se debe adecuar a una tabla en la que se fijan tres cuantías: una mínima de 80 euros por hora lectiva, otra media de 100 euros por hora lectiva y finalmente una máxima de 130 euros también por hora lectiva. Asimismo, se dispone que "*para la determinación de la correspondiente retribución se valorará el grado de dificultad de la materia, en función de la complejidad didáctica, de la novedad de los temas a impartir, del nivel de titulación o cualificación exigido a los profesores o del grupo o nivel profesional de los alumnos".*

redonda, jornada o seminario, aspecto que resulta esencial dado que el baremo retributivo aprobado por el MECD prevé diferente retribución según la naturaleza de la acción realizada.

4. El curso "*Con-Ciencia en Patrimonio*" celebrado en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid, fue coorganizado por el IPCE y la Universidad Complutense de Madrid, comprometiéndose el primero a contribuir en los honorarios de parte de los ponentes de acuerdo con el baremo retributivo del segundo; sin embargo, los importes abonados por el IPCE excedieron de los incluidos en el baremo aprobado por el MECD, en 1872 euros[8]. En la fiscalización se ha solicitado el convenio que regula dicha colaboración, habiéndose informado por el IPCE que el mismo no se formalizó.

5. Según la memoria justificativa del encuentro denominado *"La Salvaguarda de la Cultura del Esparto en España*" celebrado en Murcia, al IPCE le correspondía el abono de los gastos de desplazamiento y alojamiento de los ponentes, así como los honorarios por la dirección y una conferencia, por un importe máximo de 3.399 euros, no asumiéndose gasto alguno por el resto de ponencias o gastos de coordinación, los cuales correspondían al Gobierno de la Región de Murcia. No obstante, se ha comprobado que el IPCE abonó a una empresa privada externa un importe de 7.058,33 euros en concepto, según la factura presentada, de trabajos de coordinación y de otros trabajos correspondientes a otras acciones formativas, por lo que el importe imputable a los gastos de coordinación de esta actividad no han podido se cuantificados. Se ha solicitado el convenio que regula dicha colaboración indicándose por el IPCE que el mismo no se formalizó.

6. El baremo retributivo aprobado para el MECD, para el ejercicio 2016, establecía que correspondía al Subdirector General de Personal la determinación de las retribuciones por las tareas de organización, dirección, coordinación y tutoría, así como la designación de la persona encargada de la designación del curso, y que tales retribuciones se abonarían siempre que la naturaleza o complejidad de la actividad formativa lo requiriera, no pudiendo en ningún caso superar dichas tareas 320 euros por año y persona. Además, dicho baremo no previó la posibilidad de externalizar en profesionales o empresas especializadas las labores de organización y coordinación de las acciones formativas a diferencia de su impartición, que sí podía serlo de forma excepcional y previa justificación. A pesar de lo anterior, se ha comprobado lo siguiente:

   a) Una trabajadora del IPCE cobró en el año 2016 un importe de 600 euros por tareas de dirección en dos acciones formativas, superando el importe máximo anual de 320 euros.

   b) El IPCE externalizó las funciones de organización y coordinación en, al menos, los siguientes supuestos:

      1. En el curso "*El Patrimonio Cultural Inmaterial: acciones de salvaguarda en España*" celebrado en la Escuela de Patrimonio de Nájera, las labores de organización fueron asumidas por una empresa externa a través de un contrato menor denominado "Desarrollo de acciones vinculadas al plan nacional de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial"[9]. El importe abonado por el IPCE por dichas labores, que ascendió a 7.058 euros, fue muy superior al máximo de 320 euros por actividad permitido en el baremo y se alejó de lo abonado por la organización de actividades similares. En consecuencia, no se encuentra justificada su realización atendiendo a las labores efectuadas, que consistieron en tareas de gestión de la participación de los ponentes,

[8] En concreto asumió gastos de Dirección 1.082 euros (en el baremo es máximo de 320 euros por año y persona) y 3 conferencias a 433 euros cada una (el importe por conferencia según instrucciones es de 200 euros y 300 euros para conferenciante en el extranjero) y participación en mesa redonda a 217 euros con 3 mesas redondas (en las instrucciones se fija el importe máximo por conferenciante por otras intervenciones en 80 euros).

[9] Contrato número 43 del anexo de contratos menores del capítulo 6.

la gestión de la inscripción, la selección de asistentes y la emisión de las actas de las jornadas.

2. En el encuentro "*La Salvaguarda de la Cultura del Esparto en España*" la misma empresa señalada en el inciso anterior (y a través del mismo contrato mencionado anteriormente, en otro pago), también facturó al IPCE labores de organización, si bien, su importe no ha podido ser cuantificado, al haberse abonado estos servicios dentro de un pago que incluye otros trabajos, sin que el IPCE haya podido individualizarlo.

3. La ANABAD obtuvo en el ejercicio 2016 un total de 3.450 euros por la gestión económico-administrativa, las tareas de gestión de inscripciones y el cobro de matrículas en virtud del convenio firmado con entre la DGBA y dicha entidad con fecha 15 de febrero de 2013, citado anteriormente.

En ninguno de los supuestos señalados anteriormente se ha cumplido además con la necesaria designación del coordinador por el Subdirector General de Personal, prevista en el baremo aprobado por el MECD.

Paralelamente a esta actividad formativa y de forma complementaria, el IPCE celebró dos exposiciones en la EPHN durante el ejercicio 2016: la exposición "Photographica Ovidiana" y la exposición "Inmaterial. Patrimonio y memoria colectiva". El coste directo por la organización y desarrollo de estas exposiciones ascendió a 7.340 y 11.843 euros, respectivamente. La memoria justificativa correspondiente a la segunda exposición previó un gasto máximo de 5.000 euros (el gasto final ejecutado ascendió a 4.785 euros) correspondiente al diseño gráfico, cartelería y servicio de recepción de visitantes, pero no incluyó en dicha cuantía el importe de los servicios prestados y facturados a través del contrato denominado "Desarrollo de acciones vinculadas al plan nacional de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial" por importe de 7.058 euros[10]. Tampoco se hizo mención en dichas memorias a la participación de la Fundación del Monasterio Santa María La Real de Nájera en la financiación de dichas actividades por la que asumió un total de 5.907 euros (4.469 y 1.437 euros, respectivamente) sin que las condiciones de dicha colaboración, con indicación de las obligaciones de las partes, hayan quedado instrumentadas en ningún negocio jurídico.

II.3.3. Inversiones reales

II.3.3.1. ASPECTOS GENERALES

El importe total de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 de Inversiones reales del programa 337B en el ejercicio 2016 ha ascendido a 8.564.383 euros, lo que supone un grado de ejecución del 72 %. El mayor peso en la ejecución presupuestaria se ha producido en el artículo 63 en las *"Inversiones de reposición asociadas al funcionamiento operativo de los servicios"* que han alcanzado los 7.390.438 euros, esto es, un 86 % del total de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 en el ejercicio fiscalizado.

[10] Corresponde con el mismo contrato señalado en el punto 6.b) anterior, pero en otro pago distinto.

CUADRO Nº 6
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CAPÍTULO 6 DEL PROGRAMA 337B
Ejercicio 2016
(euros)

Artículo presupuestario	Descripción	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocidas	Remanente Crédito
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	200.000	216.307	- 16.307
63	Inversión. de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	10.481.480	7.390.438	3.091.042
64	Gastos de inversiones de carácter inmaterial	1.222.000	957.638	264.362
TOTAL		**11.903.480**	**8.564.383**	**3.339.097**

FUENTE: Elaboración propia

En el periodo comprendido entre los ejercicios 2015 y 2017 ha habido un aumento paulatino y muy significativo del importe de las obligaciones reconocidas, pasando de 6.686.635 euros en 2015, a 9.671.804 euros en 2017. El órgano de contratación de las adquisiciones de bienes o de servicios del IPCE es la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura, como se señala en el epígrafe II.1.2 de este informe.

En el año 2016, se formalizaron 175 contratos y 3 encomiendas de gestión con cargo al capítulo 6 del programa 337B gestionado por el IPCE. El detalle del procedimiento de adjudicación de los contratos se recoge en el cuadro 7 siguiente. En la fiscalización se ha analizado una muestra de 44 contratos que suponen un importe de obligaciones reconocidas de 1.443.883,60 euros (9 por procedimiento abierto; 4 por procedimiento negociado; 30 contratos menores, 1 de emergencia), así como un total de 6 encomiendas de gestión que ascienden a un importe de obligaciones reconocidas de 1.227.683 euros, lo que representa el 31 % del importe total del ejercicio. El detalle de la muestra se recoge en los Anexos II y III.

CUADRO Nº 7
OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL CAPÍTULO 6 DEL IPCE Y MUESTRA REALIZADA
Ejercicio 2016
(euros)

Procedimiento de adjudicación / encomienda	Importe obligaciones reconocidas	Peso (%)	Nº de expedientes	Importe muestra	Nº de expedientes muestra
Abierto	4.879.069	57 %	39	207.591	9
Negociado	374.875	5 %	8	249.882	4
Menor	1.284.904	15 %	127	188.558	30
Emergencia	797.852	9 %	1	797.852	1
Encomienda	1.227.683	14 %	3	1.227.683	6
TOTAL	**8.564.383**	**100 %**	**178**	**2.671.566**	**50**

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información aportada por el IPCE

Como puede observarse, la tramitación abierta en los procedimientos de adjudicación de contratos ha representado el 57% del total de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 en el ejercicio fiscalizado, seguida de los contratos menores y de emergencia, con unos porcentajes del 15 y 9 %, respectivamente. Las obligaciones registradas por encomiendas de gestión han alcanzado el 14 % del total de obligaciones imputadas al ejercicio y todas ellas han correspondido a actuaciones referidas al Real Monasterio de Santa María de El Paular. Finalmente, los contratos

negociados han dado lugar al registro del 5 % restante de las obligaciones reconocidas en el año. En los siguientes epígrafes se ponen de manifiesto los principales resultados obtenidos del análisis de la muestra anterior, con excepción de las encomiendas de gestión, que son analizadas en el epígrafe II.1.3 de este informe por su singularidad con respecto al resto de negocios analizados.

II.3.3.2. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN ABIERTO

En relación con los 9 contratos analizados tramitados a través del procedimiento abierto, por importe total de 207.591 euros, se han detectado las deficiencias e irregularidades que se detallan a continuación:

1. En los contratos números 2, 4, 5, 8 y 9 se incumplió el plazo máximo de dos meses para la adjudicación (un mes para el contrato número 5 declarado de urgencia, conforme al artículo 112.2.b) señalado en el artículo 161.2 del TRLCSP, superando el plazo previsto entre 1 mes y 3 meses. Si bien este incumplimiento únicamente permitiría a los licitadores retirar sus ofertas conforme a lo previsto en el artículo 161.4 del TRLCSP, hecho que no sucedió; sin embargo, pone de manifiesto una insuficiente celeridad y eficacia temporal en la cumplimentación de los trámites que corresponde a las unidades participantes en el procedimiento de contratación del MECD. Ha de destacarse en este sentido el expediente número 5, declarado de tramitación urgente, para el que el plazo transcurrido desde la apertura de las proposiciones hasta la adjudicación por la junta de contratación alcanzó los tres meses.

2. No se han cumplido los plazos de tramitación del contrato número 5 declarado de urgencia previstos en el artículo 112 del TRLCSP. Efectivamente, la emisión de los informes no se realizó dentro de los 5 días siguientes a la fecha de apertura de los criterios no evaluables mediante fórmulas, según lo previsto en el subapartado 2.a) de dicho precepto, sin que se haya justificado documentalmente la imposibilidad de cumplirlo. A pesar de su carácter urgente, no se ha observado una mayor celeridad en el cumplimiento de los trámites en comparación con el resto de los expedientes de contratación analizados. Así, se ha comprobado que desde la apertura de las proposiciones evaluables mediante fórmulas hasta la emisión del informe global de valoración de las proposiciones transcurrieron 2 meses, plazo exactamente igual al de los expedientes número 2 y 9 en los que también se presentaron ofertas con valores anormales o desproporcionados.

   También se ha incumplido el plazo de inicio de ejecución previsto en el artículo 112.2 apartado c) al no haberse emitido el acta de comprobación de replanteo para el inicio de las actuaciones hasta un mes después a la formalización del contrato, como si se tratara de un procedimiento ordinario y no urgente. Asimismo, al haber sido dicha acta negativa, hasta transcurridos otros 15 días no se obtuvo el carácter positivo para el inicio de las actuaciones. Por todo ello, y a la vista del desarrollo temporal de la contratación, no parece debidamente justificada la declaración de urgencia del mismo.

3. En los contratos números 2, 3 y 9 también se incumplió el plazo máximo de un mes para la recepción de las obras previsto en el artículo 222.2 TRLCSP, superando dicho plazo entre 10 días y casi 3 meses.

4. En los expedientes números 2 y 9 se superó en 8 y 4 meses el plazo máximo de 3 meses para la aprobación de la certificación final por el órgano de contratación de las obras ejecutadas contados desde la recepción, contraviniendo lo previsto en el artículo 235.1 TRLCSP.

5. En dos de los cuatro contratos de redacción de proyecto de obras (números 4 y 8) analizados no ha quedado acreditada la fecha de presentación del proyecto, por lo que no ha sido posible verificar el cumplimiento de su plazo de ejecución. En el caso del contrato número 8, el

informe de supervisión del proyecto, que se debe emitir conforme al artículo 125 del TRLCSP antes de la aprobación del proyecto y por tanto antes del fin del plazo de ejecución, fue evacuado superando en ocho meses el fin del plazo de ejecución, sin que hayan quedado debidamente justificadas en el expediente las razones que motivaron dicha dilación.

6. En los expedientes números 2, 3, 6 y 9 se ha constatado que el informe sobre el estado de las obras o prestaciones realizadas, que según el párrafo segundo del artículo 235.3 del TRLCSP debe efectuarse con carácter previo a la finalización del plazo de garantía por el director de la obra o contratista que presta el servicio, se efectuó con posterioridad a la fecha de finalización del plazo de garantía. Esto ha conllevado retrasos en la devolución de los importes consignados como fianza por los contratistas que ejecutaron las obras con relación al plazo previsto en el artículo 102.2 TRLCSP.

7. En los dos expedientes analizados de redacción de proyecto de obras número 1 y 4 se ha verificado que se ha excedido en 2 y 14 meses el plazo de 2 meses para la devolución de la fianza regulado en el artículo 102.2 del TRLCSP. Dicho retraso, al igual que lo mencionado en el párrafo anterior, supone un riesgo financiero para el MECD por las eventuales reclamaciones del interés legal del dinero sobre la cantidad adeudada en los términos señalados en el citado precepto.

II.3.3.3. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN NEGOCIADO

Se han analizado cuatro expedientes tramitados por el procedimiento negociado sin publicidad. Tres de ellos por razón de cuantía, en los supuestos previstos en los artículos 171.d) y 174.e) del TRLCSP (número de orden 10, 12 y 13), y uno de ellos al amparo del artículo 170.d) del TRLCSP (número de orden 11). En el análisis realizado se han puesto de manifiesto los siguientes incumplimientos:

1. En los expedientes números 10, 12 y 13 no se ha motivado de forma suficiente y adecuada la elección del procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía. El TRLCSP establece como procedimientos ordinarios para efectuar la adjudicación los procedimientos abierto o restringido. Por tanto, la elección del procedimiento negociado, en tanto que excepcional, debe quedar suficientemente justificada en la concurrencia de otras circunstancias que hagan esencial la negociación, elemento distintivo de dicho procedimiento frente a los ordinarios. Sin embargo, en las órdenes de inicio firmadas por la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura del MECD de los tres expedientes[11], la justificación de la utilización de dicho procedimiento se basó en la necesaria celeridad y simplificación administrativa, cuestiones insuficientes por sí solas para justificar la elección del procedimiento negociado y asegurar la asignación eficiente del gasto público en materia de contratación cuyo aseguramiento se consigue fundamentalmente promoviendo la publicidad y la concurrencia. Por consiguiente, la excepcionalidad del procedimiento negociado requiere una justificación suficiente y motivada para su elección, sin que pueda ser decidida de forma arbitraria por simples razones de simplificación administrativa.

2. En todos los procedimientos negociados analizados, los pliegos acotaron los términos de la negociación exclusivamente a la oferta económica. La acreditación de los términos de las negociaciones efectuadas en los expedientes puestos a disposición en la fiscalización se ha documentado únicamente en un correo electrónico remitido por el IPCE a las empresas participantes indicándoles si deseaban modificar su oferta económica y la contestación de

[11] Las órdenes de inicio de los expedientes de contratación analizados indican expresamente que "*considerando que la simplificación de los procedimientos administrativos, combinada con el escaso volumen de gasto contemplado en esta licitación, hace aconsejable utilizar el procedimiento de adjudicación negociado sin publicidad por razón de cuantía, ya que con ello se conseguirían los objetivos de economía, celeridad y eficacia que deben presidir las actuaciones administrativas, asegurándose al mismo tiempo un exacto cumplimiento de la legislación vigente en materia de contratación del Estado*".

estas, que en la mayor parte de los casos, se ha reducido a una mera respuesta negativa. Si bien la normativa aplicable no excluye la posibilidad de usar como único elemento sobre el que versa la negociación el precio, no parece que los contactos mantenidos entre el Instituto y las empresa licitadoras responda a una verdadera "negociación", que debe ser la finalidad esencial del procedimiento negociado para adaptar el contrato a las necesidades y objetivos del órgano contratante.

3. En el expediente número 12 no se considera promovida adecuadamente la concurrencia con las invitaciones remitidas para participar en el procedimiento por los siguientes motivos:

   a) No se tramitó el número mínimo de invitaciones ni se procedió a la valoración del número de ofertas previsto en la Instrucción de la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura de 11 de octubre de 2013, al invitarse únicamente a tres empresas para la presentación de propuestas, de las cuales sólo una remitió oferta a valorar. Según la citada Instrucción, de cara a garantizar la adecuada concurrencia y posterior negociación, el número de empresas a invitar no debe ser inferior a cinco, salvo justificación motivada de la que se debe dejar constancia en el expediente, de forma que incluso en caso de que, como consecuencia de renuncias expresas o falta de respuesta invitadas, no hubiera al menos dos empresas que hayan presentado oferta con las que se pueda realizar el proceso de negociación, se cursarán nuevas invitaciones, salvo que la urgencia de la tramitación, u otras circunstancias, no lo haga posible, dejando constancia de ello en el expediente.

   b) Tampoco se concedió un plazo adecuado para la presentación de ofertas resultando una única oferta recibida de las tres invitaciones realizadas. En primer lugar cabe señalar que la información trasladada por la subdirección del IPCE a la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura del MECD en su informe global de valoración de las ofertas presentadas no fue fiel a la información obrante en el expediente, al señalar que dos de las tres empresas invitadas habían rehusado realizar oferta alguna por "*considerar que no dominaban el tema lo suficiente",* cuando el motivo aludido por estas dos empresas fue la insuficiencia de plazo. En segundo lugar, para una de las tres empresas, que no realizó oferta, no se respetó ni siquiera el plazo de 10 días hábiles desde la recepción de la solicitud previsto en las invitaciones; así en el correo en el que el IPCE realizó la solicitud de invitación se señalaba que el plazo vencía el día 19 de diciembre sin tener en cuenta que el correo se recibió el día 12 de diciembre.

   El artículo 143 del TRLCSP prevé que los plazos dados a los licitadores para la presentación de sus proposiciones deben ser adecuados para su preparación, de acuerdo a la complejidad del contrato y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en la Ley, y si bien no se fijan en el TRLCSP plazos mínimos para la presentación de proposiciones de las ofertas en este tipo de procedimientos, al menos hay que respetar los plazos fijados en las invitaciones remitidas, y se ha de valorar que dichos son adecuados para la preparación de las ofertas lo cual, a la vista del contenido de las respuestas recibidas, no parece que se cumpliera.

4. En el expediente número 12 el adjudicatario, que fue el único empresario que finalmente presentó una oferta, no cumplió con los requisitos de solvencia económica y técnica previstos en el pliego, lo que podría suponer la aplicabilidad de causa de nulidad de conformidad con lo previsto en el artículo 32.a) del TRLCSP. En los pliegos del contrato se exigía expresamente la acreditación de la solvencia económica mediante el modelo 390 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) con un volumen concreto de actividades que no ha sido aportado. En cuanto a la solvencia técnica y profesional para la que se pide certificados de buena ejecución de contratos en los tres últimos ejercicios con un determinado volumen, los certificados aportados no han cumplido con los requerimientos previstos en el pliego.

5. En los contratos números 11 y 12 no se han cumplido los plazos de ejecución fijados, habiendo previsto los pliegos, expresamente, la imposibilidad de conceder prórroga para su ejecución. Asimismo, dichos pliegos señalaban la posibilidad de que la administración impusiera las penalidades establecidas en el artículo 212 del TRLCSP, sin que conste que la aquella haya hecho uso de dicha facultad.

6. En el contrato número 10 la emisión del primer acta de comprobación de replanteo se realizó superando en un mes el plazo máximo previsto en el artículo 229 TRLCSP desde la formalización del contrato. Además, como consecuencia de este retraso, también se sobrepasó el plazo de inició de la ejecución previsto en el contrato.

7. El plazo de devolución de la fianza al que hace referencia el artículo 102.2 del TRLCSP en el expediente número 13 sufrió un retraso de 3 meses. Como se ha indicado anteriormente, este retraso supone un riesgo financiero para el MECD por el abono que pudiera reclamarse del interés legal del dinero sobre la cantidad adeudada en los términos señalados en el citado precepto.

II.3.3.4. CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA

En el ejercicio 2016 se tramitó el contrato de emergencia (número 14 del Anexo II) para la ejecución de las obras en la Iglesia de la Inmaculada Concepción en Melilla con motivo del terremoto acaecido el 23 de enero de 2016 con sucesivas réplicas. Sin embargo, el inicio de ejecución de las obras superó en casi un mes el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 113.1.e) del TRLCSP a contar desde el acuerdo de la declaración de obras de emergencia por el órgano de contratación el 2 de marzo de 2016, por lo que el mismo debió tramitarse mediante un procedimiento ordinario conforme al citado precepto. No consta en el expediente justificación de dicho retraso.

II.3.3.5. CONTRATACIÓN MENOR

La Instrucción de 31 de julio de 2012 de la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte sobre medidas de austeridad y racionalización de los gastos generales del Ministerio estableció la recomendación a todos los centros directivos del MECD de solicitar al menos tres ofertas para todos los contratos menores que tramitasen, debiendo motivarse oportunamente en la memoria justificativa en caso de que, conforme a la naturaleza de la contratación a realizar, el órgano gestor no considerase necesario solicitar esas ofertas.

En veinte de los treinta contratos menores analizados se ha constatado la ausencia de, al menos, tres ofertas, conforme a lo previsto en la citada Instrucción (solo constan ofertas en los contratos número 35 a 44), y sin que conste motivación alguna en la memoria justificativa. En relación con dichas ofertas cabe señalar para los expedientes número 35 a 42 que no se ha aportado acreditación del efectivo envío de la invitación para la presentación de las tres ofertas incorporadas en los expedientes. Asimismo, se indica que las diferencias mínimas entre los precios de las ofertas que constan en el expediente, el formato similar de todas ellas, o la vinculación entre algunos de los oferentes, no permite asegurar la efectiva realidad de la búsqueda de ofertas para promover la concurrencia.

Por otra parte, el procedimiento de contratación menor no cabe en los contratos de dirección de obra (números 16 a 33 y 35 a 42) puesto que su plazo de ejecución es superior a un año, y en ocasiones necesariamente deben ser objeto de prórroga por modificación de la obra a la que están vinculados, por lo que no cumplen el requisito de plazo y ausencia de prórroga previsto en el artículo 23.3 del TRLCSP para estos contratos. En este sentido cabe señalar que:

1. Todos los contratos de dirección de obra han tenido una duración superior al año conforme a lo previsto en el artículo 303.4 del TRLCSP, según el cual los contratos de servicios que tengan por objeto la asistencia a la dirección de obra tendrán una duración igual a la del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras, teniendo en cuenta que en dicho plazo ha de entenderse incluido el período de garantía del mencionado contrato de obras, que para todos los casos analizados es de un año. Por tanto, se ha superado la duración en todos ellos del plazo de un año, límite para su consideración como contrato menor.

2. Además, los contratos números 20, 21, 29, 30, 34, 37, 38, 39, y 40 fueron objeto de prórroga como consecuencia de ampliación del plazo de ejecución o modificación del proyecto de las obras a las que estaban vinculados.

3. Finalmente, y en línea con lo anterior, en los contratos números 16 y 17 para la dirección de obras de restauración del Convento de San José de las Batuecas en La Alberca en Salamanca, se aprobó un proyecto reformado para la obra que supuso la tramitación de otros dos contratos menores (expedientes 18 y 19) para la dirección de dicha obra, que si bien individualmente considerados son de importe inferior a los contratos menores, acumuladamente lo superan, por lo que tampoco cabría esta forma de tramitación.

II.3.3.6. ANÁLISIS DEL 1 % CULTURAL

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) establece la obligación de destinar en los contratos de obras públicas una partida de al menos el 1 % a trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Cultural Español o al fomento de la creatividad artística, con preferencia en la propia obra o en su inmediato entorno. El 1 % Cultural se genera reservando el 1 % de los fondos aportados por el Estado en presupuestos de cada obra pública financiada total o parcialmente por el Estado, o de los presupuestos de obras públicas construidas y explotadas por particulares en virtud de concesión administrativa y sin la participación financiera del Estado.

Las obras cuyo presupuesto total no exceda de los 601.012,10 euros, o las obras que afecten a la seguridad y defensa del Estado, así como a la seguridad de los servicios públicos no tienen esta obligación.

El Ministerio de Fomento incrementó, con fecha 15 de octubre de 2013, el porcentaje de aplicación a las obras públicas que promovía, pasando del 1 al 1,5 %. Por otra parte, En el ejercicio 1994 se inicia una cooperación entre el Ministerio de Fomento y el MECD que se recoge en el I Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Cultura para la actuación conjunta en el PHE a través del 1 % Cultural de 3 de noviembre de 1994. En el ejercicio 2016, esta colaboración se recoge en el VI Acuerdo formalizado el 15 de octubre de 2013. El órgano encargado de acordar, en sus diferentes reuniones anuales, la financiación de actuaciones en el PHE con cargo al 1,5 % Cultural es la *"Comisión Mixta Ministerio de Fomento-MECD"*.

Entre los ejercicios 2015 a 2018 el IPCE no gestionó créditos presupuestarios en relación con el 1-1,5 % cultural, al no haberse producido modificaciones presupuestarias en los programas gestionados por el IPCE en esta materia. En el ejercicio fiscalizado, la gestión realizada por el IPCE en relación con el 1-1,5 % cultural consistió, únicamente, en la colaboración con el Ministerio de Fomento en la valoración de dos de los siete criterios de la convocatoria por la que dicho Ministerio concede subvenciones para la gestión del 1,5 % cultural. Esa puntuación se valora conjuntamente en la reunión de la citada Comisión Mixta, a la que acuden, por parte del MECD, el Director General de Bellas Artes y los Subdirectores Generales de Protección del Patrimonio Histórico y del IPCE.

En el análisis realizado se solicitaron las actas de la gestión La comisión interministerial para la coordinación del 1 % cultural, creada por Real Decreto 1893/2004, de 10 de septiembre. Dichas actas no fueron aportadas ya que la última reunión se celebró el 24 de enero de 2011, por lo que no existen actas posteriores a dicha fecha. Tampoco se emitieron, en los ejercicios 2015 y 2016, los informes anuales que el MECD debía realizar en relación con el 1 % cultural conforme a lo previsto en el artículo 60 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE.

II.3.4. Encomiendas de gestión

II.3.4.1. ASPECTOS GENERALES

Entre las actuaciones de conservación y restauración ejecutadas por el IPCE en el ejercicio fiscalizado destacan, por su singularidad, las realizadas en el conjunto patrimonial del Real Monasterio de Santa María de El Paular[12], puesto que a diferencia del resto de intervenciones similares de obras de conservación y restauración, en las que el IPCE acudió, con carácter general, a la contratación externa; sin embargo, en este caso, optó, principalmente, por la figura de la encomienda de gestión a TRAGSA.

En el periodo comprendido entre el ejercicio 2014 a 2018 el MECD formalizó un Acuerdo Marco y seis encomiendas de gestión con TRAGSA para diversas actuaciones a realizar en el conjunto monumental Santa María de El Paular, que dieron lugar al reconocimiento de obligaciones por un importe conjunto de 2.958.903 euros, con el detalle que se recoge en el cuadro 8 siguiente. Además, el MECD formalizó 1 contrato de obras (número 9 del Anexo II), 8 contratos para la dirección de las obras (números 35 a 42 del Anexo III), y 2 contratos de servicios[13] (números 14 del Anexo I) para distintas actuaciones en el Monasterio por una cuantía total de 590.000 euros, cuyo análisis se expone en los epígrafes II.3.1 y II.3.3 relativos a gastos corrientes e inversiones reales de este informe.

[12] Bien de dominio público sobre el que el Estado ostenta la propiedad, afectado al MECD y declarado Bien de Interés Cultural.
[13] Contrato 14 y 15 del Anexo I.

CUADRO Nº 8
ACUERDO MARCO Y ENCOMIENDAS DE GESTIÓN FORMALIZADAS CON TRAGSA
Ejercicios 2014 a 2018
(euros)

Expediente	Denominación	Fecha acuerdo	Obligaciones reconocidas 2016 (IVA incluido)	Obligaciones reconocidas desde inicio (IVA incluido)
1	Gestión del uso y la explotación del Real Monasterio de Santa María de El Paular	14/07/2014	0	0
2	Acuerdo Marco de encomienda del MECD a la empresa pública TRAGSA	14/09/2014	0	0
3	Actualización del Plan Director del Conjunto Monumental del Real Monasterio de Santa María de El Paular	15/09/2014	0	60.500
4	Redacción de proyecto y ejecución de obras de restauración de la Galería de La Artesa en el Real Monasterio de Santa María de El Paular	15/09/2014	21.345	256.076
5	Redacción de proyecto y ejecución de obras de restauración y rehabilitación del Claustro de Legos para centro de recepción de visitantes del Real Monasterio de Santa María de El Paular	15/09/2014	619.130	1.382.783
6	Redacción de proyecto y ejecución de las obras de adecuación paisajística de los acceso y remodelación del espacio de aparcamiento en el Real Monasterio de Santa María de El Paular	15/09/2014	0	49.603
7	Redacción de proyecto y ejecución de las obras de restauración y rehabilitación de la planta baja de la panda norte del Claustro Mayor para Centro de Espiritualidad del Real Monasterio de Santa María de El Paular	27/05/2016	587.208	1.209.941
TOTAL			**1.227.683**	**2.958.903**

FUENTE: Elaboración propia

La primera encomienda de gestión de las previstas en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP se suscribió el 14 de julio de 2014 entre la sociedad TRAGSA y la DGBA. Su objeto es la gestión del uso y la explotación del citado conjunto monumental (expediente 1), por un plazo inicial de veinticinco años a partir de la fecha de firma y posibilidad de prórroga, estando, por tanto vigente, en el año fiscalizado. Según se indica en el acuerdo, esta encomienda no conlleva compromiso de gasto alguno por parte del Estado. A su vez TRAGSA puede obtener ingresos del cobro a terceros de los importes, previamente aprobados por la Secretaría de Estado de Cultura, mediante la puesta en marcha y explotación de las unidades de negocio que considere oportunas en el conjunto, sin más limitaciones que el cumplimiento de los fines y objetivos relacionados en el Anexo 1 del acuerdo.

Por otra parte, el 14 de septiembre de 2014 la DGBA del MECD firmó un Acuerdo Marco de encomienda a la empresa pública TRAGSA (expediente 2) con la finalidad de celebrar ocho encomiendas de gestión específicas a TRAGSA para la realización de diversas obras entre los ejercicios 2014 a 2017. En el Acuerdo Marco citado se incluyó la relación de dichas obras y el cronograma para su ejecución con un plazo de duración total de 39 meses; sin embargo, no se detalló el coste estimado para las intervenciones, que fue posteriormente detallado en los presupuestos de las encomiendas. Como consecuencia de lo anterior, la firma del acuerdo se realizó por el Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, si bien atendiendo al importe de los costes previstos de obras en los presupuestos de las encomiendas, su firma hubiera correspondido al Secretario de Estado de Cultura en virtud de las atribuciones de competencias previstas en la Orden ECD 465/2012, de 2 de marzo, de delegación de competencias del MECD.

Al día siguiente de la firma del anterior Acuerdo Marco, el MECD procedió a la formalización de cuatro de las ocho encomiendas de gestión previstas en el citado Acuerdo con TRAGSA: una de

ellas para la actualización del Plan Director del Real Monasterio de El Paular (expediente 3), y las otras tres para la realización de obras de restauración y rehabilitación en diversas zonas del Monasterio (expedientes 4 a 6). Posteriormente, con fecha 27 de mayo de 2016, se firma una quinta encomienda de gestión (expediente 7) para la realización de otras intervenciones de las previstas en el Acuerdo Marco de 14 de septiembre de 2014. Simultáneamente a la firma de dichas encomiendas, el IPCE acudió a la contratación externa, celebrando un contrato de obras para la consolidación, adecuación paisajística y puesta en valor de los restos arqueológicos del área este del Monasterio (expediente 9 del Anexo II analizado en el epígrafe II.3.3 de inversiones reales de este informe).

Finalmente, es preciso indicar que si bien la financiación de las encomiendas se realiza a través de los presupuestos anuales del IPCE, la coordinación técnica y el seguimiento corresponde al personal de la DGBA, sin que el personal del IPCE participe en la comisión de seguimiento de la encomienda de gestión del uso y explotación del Monasterio, a la que se hará mención en los puntos siguientes.

II.3.4.2. ANÁLISIS DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN

En el análisis efectuado de los acuerdos de encomiendas de gestión mencionados anteriormente entre el MECD y TRAGSA para diversas obras y prestaciones de servicios se han obtenido los resultados que se relacionan a continuación:

1. Insuficiente justificación de la elección y procedencia de la figura de la encomienda de gestión

No se han acreditado suficientemente los elementos que han servido al MECD para la elección de la figura de la encomienda de gestión frente a otras modalidades de gestión alternativas, por lo que no se ha podido valorar la eficacia y la eficiencia de la decisión adoptada. No obstante, dicha falta de motivación es distinta en el caso de la encomienda del uso y explotación, que en el resto de encomiendas de gestión de ejecución de obras derivadas del Acuerdo Marco.

En la encomienda relativa a la gestión del uso y la explotación (expediente 1) el MECD ha aportado un cuadro comparativo con diversas alternativas para la gestión del conjunto monumental en el que de forma somera se enuncian las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, en términos fundamentalmente de carácter procedimental; sin embargo, no ha quedado constancia de que hubieran sido tenidos en cuenta aspectos directamente vinculados con la eficiencia y eficacia de las alternativas analizadas, tales como estudios de coste o beneficios de cada una de las opciones, análisis de rendimientos o posibilidades de éxito a medio y largo plazo para garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del conjunto y su compatibilidad con la preservación del patrimonio inmaterial, así como su incidencia probable en la difusión y uso cultural del Monasterio.

Por lo que se refiere a la elección de la figura de la encomienda de gestión para el resto de las actuaciones de obras (expedientes 3 a 7) derivadas del Acuerdo Marco (expediente 2) se observa, de nuevo, que dicha elección no ha estado sustentada en la realización de estudios de costes o rendimientos entre las distintas alternativas que avalasen la mayor eficiencia y eficacia del método de aprovisionamiento seleccionado. De hecho, el IPCE llevó a cabo la contratación externa de diversas actuaciones en el Monasterio simultáneamente a las realizadas a través de la encomienda a TRAGSA sin que se haya aportado justificación alguna para su diferente tratamiento.

Además, según el Acuerdo Marco de encomienda, el MECD consideró conveniente y oportuno encomendar a TRAGSA la realización de las citadas actuaciones para favorecer la pronta implantación y correcto desarrollo del denominado *"Plan de Gestión del uso y la explotación del Monasterio"* (que había sido igualmente encomendado a TRAGSA), al estar dicha empresa pública técnicamente capacitada; sin embargo, a la finalización de la fiscalización todavía no se

había presentado el referido Plan, para cuyo éxito se justificó la encomienda, a pesar de que aquel debía presentarse a más tardar al mes de la firma de la encomienda, esto es, en agosto de 2014.

2. Falta de idoneidad del marco funcional de TRAGSA al objeto de la encomienda de gestión del uso y explotación

No consta que la selección efectuada por la DGBA de TRAGSA como medio propio haya estado soportada en un análisis previo de su idoneidad para la realización del objeto de la encomienda de gestión del uso y explotación del Monasterio de El Paular (expediente1). Dicho encargo ha tenido por objeto, no sólo la conservación o mantenimiento funcional y ordinario del Monasterio, sino la realización de todas las labores necesarias para garantizar su promoción y difusión, garantizando la sostenibilidad económica, social y medioambiental. Se trata, por tanto, de un objeto inconcreto que ha conllevado la realización, por TRAGSA, de labores tan diversas como la gestión de las visitas guiadas al conjunto, la gestión de la tienda de recuerdos, la celebración de mercadillos, cursos, ferias y otras exposiciones, la licitación del espacio hotelero, o la elaboración de la página web de El Paular.

La amplitud con la que se ha definido el objeto social de TRAGSA en los apartados 1, 4 y 5 de la Disposición Adicional vigésimo quinta del TRLCSP ha sido puesta de manifiesto en diversos informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas[14] y en la Moción elevada a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las administraciones públicas aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2016, alertando del riesgo que puede conllevar dicha falta de concreción. Esta amplitud sirve para amparar encargos de todo tipo de actividad a TRAGSA fuera de su área de especialización, desvirtuándose la propia definición de medio propio como servicio técnico especializado, de igual forma que no cabría la contratación de cualquier prestación de servicio u obra con cualquier operador privado que no contara con las mínimas garantías de solvencia técnica y profesional. Además, la especialización funcional de los medios propios es un elemento esencial para garantizar la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos.

Por otra parte, no parece cumplirse en esta encomienda de gestión lo dispuesto en el artículo 24.6 del TRLCSP en relación con lo señalado en el artículo 4.1.n) de esta norma, conforme al cual uno de los requisitos previstos para que una relación pueda ser calificada como encomienda de gestión, consiste en que el medio propio actúe conforme a las instrucciones fijadas unilateralmente por la entidad encomendante; sin embargo, en el caso concreto de la encomienda referida, las funciones atribuidas no ha sido concretadas, ni antes, ni después del acuerdo, siendo muchas las actuaciones esenciales que se han dejado a la voluntad unilateral del medio propio, sin más requisito que la comunicación a la comisión de seguimiento o al acuerdo entre las partes. Así, por ejemplo, se ha dejado al acuerdo mutuo entre las partes, la fijación de los días y horario de visitas al Monasterio; o se ha previsto la determinación unilateral por el medio propio de la propuesta de nuevas unidades de negocio, del establecimiento de precios de las visitas, de los productos de la tienda y de cualquier otra actividad susceptible de generar recursos, así como su revisión anual.

3. Incumplimiento del régimen económico de TRAGSA

El régimen económico de TRAGSA viene regulado en el artículo 3 del Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, según el cual dicha empresa pública debe percibir, por las actuaciones encomendadas, el importe de los costes en los que hubiera incurrido, mediante la aplicación de un sistema de tarifas. Por tanto, la cobertura de los costes reales constituye el elemento definitorio de las retribuciones a abonar al medio propio.

[14] Informes números 1003 y 1088.

Frente a lo señalado, el sistema de remuneración previsto en la encomienda analizada para la gestión del uso y la explotación del Monasterio (expediente1) firmada por el MECD no ha estado relacionada con los costes reales de realización, quebrándose la lógica económica señalada. Así, el sistema de remuneración establecido permite que TRAGSA pueda cobrar ingresos de terceros por las actividades realizadas sin que exista ningún compromiso de gasto por parte del Estado, con la posibilidad de obtener tanto beneficios como pérdidas. Ambos escenarios son incompatibles con el régimen económico de la figura jurídica de las encomiendas de gestión.

Han sido numerosos los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas[15] en relación con la incoherencia que supondría la existencia de márgenes de beneficios (y también se entiende de pérdidas) con la propia definición de la relación jurídico-económica de la encomienda a medios propios en tanto que la encomendataria no es sino un servicio técnico del poder adjudicador, y dichos márgenes no harían sino trasladar sobrecostes en la ejecución de las actuaciones o menoscabar, en caso de márgenes negativos, la viabilidad del ente instrumental.

En el anexo del acuerdo de esta encomienda se prevé que el MECD solicite a TRAGSA el balance contable de la actividad y se acepta expresamente la posibilidad de desfases entre costes reales e ingresos del medio propio al prever que cuando el balance económico de la explotación durante dos anualidades consecutivas distintas de las tres siguientes a la fecha de la firma del acuerdo, no permita la sostenibilidad de las mismas y sus actividades, la Administración pueda resolver la encomienda de mutuo acuerdo con TRAGSA. En realidad, esta ejecución “a riesgo y ventura” del medio propio no es compatible con la figura jurídica de la encomienda de gestión, debiéndose haber previsto una fase de liquidación o regularización periódica del proyecto, previa verificación de la realidad de los gastos e ingresos de la actividad de gestión para asegurar el equilibrio entre ambos y con ello el régimen económico previsto para TRAGSA de cobertura de costes reales.

Por otra parte, tanto en esta como en el resto de las encomiendas analizadas encargadas a TRAGSA (expedientes 3 a 7), en las que la retribución ha sido fijada con relación a unas tarifas incluidas en los presupuestos, tampoco se ha garantizado la eficiencia del sistema de retribuciones fijado, puesto que el MECD no ha llevado a cabo estudios acerca de si los precios obtenidos mediante la aplicación de las tarifas resultan efectivamente inferiores al valor de mercado, con el fin de verificar que el recurso a la encomienda constituye una solución económicamente ventajosa con respecto a la licitación pública.

En las pruebas realizadas solo ha sido posible comparar los costes estimados de las obras que figuran en el Plan Director del Monasterio, encomendado a TRAGSA (expediente 3), con los presupuestos de las encomiendas de las obras firmadas posteriormente con TRAGSA, pero no se ha podido acreditar la adecuación de los costes de los presupuestos de las encomiendas con los que se hubieran podido obtener en el mercado. Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

a) En tres de las cuatro encomiendas analizadas los importes coincidían, si bien, en la cuarta (expediente 7), el coste del presupuesto de la encomienda firmado con TRAGSA era muy superior (1.110.849 euros) al fijado en el Plan Director (736.147 euros).

b) El valor de adjudicación de la única obra licitada en el mercado (expediente 9 del Anexo II) fue muy inferior (383.642 euros) al coste estimado de dichas obras previsto en el citado Plan Director (734.416 euros).

En este sentido, debe tenerse en cuenta que si bien cubrir los costes reales de los medios propios a través de las retribuciones de las tarifas supone cumplir en sentido estricto con la literalidad de la norma, ello no basta para garantizar la eficiencia de la ejecución de las actividades encomendadas siempre y cuando la entidad encomendante no asegure que las retribuciones

[15] Informes números 1003, 1088 y Moción número 1098.

ingresadas son, al menos, iguales a los costes en los que hubiera incurrido en caso de acudir al mercado.

Por último, debe indicarse que el sistema de retribución previsto para la encomienda de gestión del uso y la explotación del Monasterio y la aceptación de la existencia de pérdidas para el medio propio en su ejecución incorpora un alto riesgo de incentivo para que el medio propio pueda considerar compensar dichos márgenes negativos con otros de sentido contrario en las encomiendas de ejecución de obras. Esto aumenta el riesgo tanto de ineficiencias en el aprovisionamiento de las obras, como de incremento de los costes de ejecución de las obras por encima de los que se hubieran ofrecido por diversos licitadores en concurrencia en el mercado.

4. Incumplimiento del límite para la subcontratación de los trabajos en las encomiendas de gestión

El artículo 5 del Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, que desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y de sus filiales, señala que TRAGSA y sus filiales podrán requerir en sus actuaciones obligatorias la colaboración de empresarios particulares sin que el importe de dicha colaboración pueda ser igual o superior al 50 % del importe total del proyecto, suministro o servicio encomendado.

Del análisis realizado se ha constatado la ausencia de acreditación de medidas de supervisión por parte del MECD tendentes a asegurar el cumplimiento de dicho límite, ni el establecimiento en ninguno de los acuerdos de las encomiendas tramitadas de medidas expresas para la comunicación previa o posterior de los porcentajes de subcontratación. Las actuaciones, en relación con este extremo, de la DGBA se han limitado a facilitar en la fiscalización un certificado emitido por TRAGSA en el que se señala que la subcontratación alcanzó el 41,19 %, para una de las encomiendas realizadas (expediente 5), sin que conste un certificado similar para el resto de actuaciones.

De hecho, se ha podido constatar que en la encomienda para la actualización del Plan Director (expediente 3), TRAGSA ha superado el límite previsto legalmente al subcontratar con una empresa privada la totalidad de la prestación a través de un contrato cuyo importe de adjudicación coincidió con el que figuraba en el presupuesto de la encomienda abonado por el MECD al medio propio. En este caso, por tanto, se ha realizado una subcontratación del 100 % que ha permitido eludir y relajar los requerimientos de contratación que hubieran sido aplicables en caso de licitarse en el mercado la prestación por el MECD.

Por otra parte, las tarifas fijadas y abonadas por el MECD al medio propio, en relación con la redacción de los proyectos de los expedientes 5, 6 y 7, fueron un 25 % superiores a los importes adjudicados y abonados por el medio propio a las empresas subcontratadas (38.536 euros) para la realización de dicha redacción según se desprende de los datos recabados en el portal de transparencia (perfil del contratante) de dicha empresa pública.

Dado que la subcontratación en sí misma supone la alteración del régimen económico de TRAGSA ya aludido, la facturación a la entidad encomendante debería realizarse por el importe del coste real abonado por el medio propio al empresario contratado y no por el fijado en el presupuesto (siempre que no coincidieran) para garantizar de este modo la coincidencia entre las tarifas abonadas al medio propio y sus costes y por tanto asegurar la eficiencia en la gestión de los fondos públicos por la entidad encomendante.

5. Insuficiente seguimiento y control por la entidad encomendante de la ejecución de las actuaciones encomendadas

La encomienda relativa a la gestión del uso y la explotación del conjunto monumental (expediente 1) estableció mecanismos para el control y seguimiento del cumplimiento de su objeto. Por un lado, la designación de una comisión de seguimiento por el MECD, con reuniones semestrales, en la que participaran representantes de TRAGSA y a través de la cual el medio propio presentara informes anuales de actividades, balances contables, o la modificación de los precios de los servicios al público; y por otro lado, la designación por parte de TRAGSA de un coordinador técnico que sirviera de interlocutor entre ambas partes. De las comprobaciones efectuadas se ha observado que dichos mecanismos no se han aplicado con la extensión prevista para poder garantizar la efectividad de las labores de control y seguimiento efectuadas por el MECD.

En relación con la comisión de seguimiento, de la revisión de las actas de las reuniones aportadas se ha constatado que la periodicidad de la celebración de las reuniones de esta comisión no ha sido la prevista en el acuerdo, de carácter semestral, sino que la primera fue celebrada un año después de la firma del acuerdo, el 29 de junio de 2015. Tampoco consta la presentación a la comisión de seguimiento de los informes anuales de actividad y los balances contables de TRAGSA. Asimismo, en la fiscalización no se han aportado los datos solicitados relativos a los visitantes del ejercicio 2016, habiéndose observado que en el acta de la reunión de febrero de 2017 se ponen de manifiesto la existencia de divergencias entre los datos aportados por el medio propio, para el 2016, y los que les consta a la Comunidad Benedictina (cuyos miembros realizan las visitas guiadas).

En relación con la figura del coordinador técnico, no se ha tenido constancia de su designación, extremo expresamente previsto en el acuerdo de encomienda, y recogido posteriormente en las actas de marzo de 2016 y febrero de 2017.

Por otra parte, el MECD no pudo valorar en una primera instancia la propuesta de gestión de TRAGSA y controlar con posterioridad la actuación de la empresa, al no haber dispuesto del *"Plan de Gestión del uso y explotación del Monasterio"* que debía contener las líneas de actuación de la gestión del medio propio. Sobre esta cuestión, cabe destacar que la inconcreción de las actividades a realizar por el medio propio en el acuerdo de la encomienda firmado, unido a la falta de instrucciones precisas del MECD en relación con las tareas a realizar, atribuyen a la figura del *"Plan de Gestión"* un papel imprescindible para la supervisión de los trabajos ejecutados por el medio propio y la valoración de su contribución en la gestión eficaz, eficiente y sostenible del conjunto monumental.

En cualquier caso, precisamente por la inconcreción y amplitud de las actuaciones del objeto de la encomienda, de los objetivos y de los mecanismos para su consecución, hubiera sido necesario exigir, además de la efectiva presentación en tiempo del citado *"Plan de Gestión"*, la fijación de objetivos concretos y cuantificables, de indicadores que permitieran su valoración, y de mecanismos correctores en caso de desviaciones a fin de que el MECD hubiera podido ejercer de forma efectiva su labor de seguimiento y control.

6. Omisiones de trámites necesarios e incorrecciones en el procedimiento

En el examen de los expedientes examinados se han observado frecuentes omisiones de trámites o documentación necesaria para su tramitación, así como retrasos en la ejecución del mismo, cuyo detalle se expone a continuación:

a) En ninguna de las encomiendas de obras se previó un plazo de garantía de las obras ejecutadas ni un trámite de revisión del estado de las mismas previa a la finalización de este, si bien en el acta de recepción de las obras del expediente 4, firmada tanto por el representante del MECD, representante de la entidad comendataria y de la dirección

facultativa, se indica que “desde la fecha del acta de recepción se cuenta el plazo de garantía cuya duración es de un año, a los fines previstos en los artículos 222 y 235 del TRLCSP”. La omisión de dicho trámite supone un menoscabo en las labores de vigilancia de la administración sobre su patrimonio a efectos de verificar la correcta ejecución de las obras y la efectiva defensa de los intereses del Estado.

b) No constan los certificados de insuficiencia de medios en los expedientes de encomienda de gestión analizados, con la excepción del expediente 7.

c) No ha sido posible acreditar fehacientemente la fecha efectiva de presentación de la actualización del Plan Director o los proyectos de las obras encomendadas, por lo que no se ha podido verificar el cumplimiento de los plazos de ejecución previstos en los contratos.

d) En las encomiendas de obras no se fijó el plazo en el que debía realizarse la recepción de las prestaciones, si bien tomando como referencia el plazo máximo para la recepción de las obras al que se refiere el artículo 222.2 del TRLCSP, a efectos meramente comparativos, dicho plazo fue superado en los tres expedientes de encomienda de obras en los que se realizó dicha recepción (expedientes 4, 5 y 7).

e) Tampoco se determinó el plazo para la realización del acto de medición general de las obras realmente ejecutadas, excediendo en casi dos meses, a efectos comparativos, el plazo previsto en el artículo 166.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en los expedientes 5 y 7, y sin que conste su realización en el expediente 4.

f) No se señaló el plazo para la aprobación de la certificación final en las encomiendas de obras, si bien considerando como referencia el plazo máximo previsto en el artículo 235.1 párrafo 2 del TRLCSP, en los tres expedientes de encomienda de obras (expedientes 4, 5 y 7) dicho plazo fue superado.

II.3.5. Ingresos

El IPCE obtiene ingresos por tasas correspondientes a la cesión de los espacios de su sede en virtud de lo establecido en la Orden de 18 de enero de 2000 por la que se determinan las tarifas de los servicios o actividades sujetos a la tasa por utilización de espacios en museos y otras instituciones culturales del MECD, así como otros recursos por precios públicos derivados de los servicios previstos en la Orden CUL/1077/2011, de 25 de abril por la que se fijan los precios públicos de determinados servicios prestados por los órganos centrales del MECD. Los importes cobrados en los ejercicios 2016 y 2017 son los siguientes:

CUADRO Nº 9
IMPORTES DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DEL IPCE
(euros)

Descripción	2016	2017
Precios públicos por prestación de servicios previstos en la Orden CUL/1077/2011	**29.775**	**27.893**
Precios públicos por acciones formativas	*23.238*	*21.855*
Precios públicos por servicios de reproducción de archivos y bibliotecas	*6.537*	*6.038*
Tasa por la utilización de espacios	**0**	**22.317**
TOTAL	**29.775**	**50.210**

FUENTE: Elaboración propia

II.3.5.1. PRECIOS PÚBLICOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La Orden CUL/1077/2011, de 25 de abril por la que se fijan los precios públicos de determinados servicios prestados por los órganos centrales del MECD, establece el catálogo de los servicios prestados por el IPCE y fija en su Anexo II.2 los importes de los precios públicos exigibles resultantes. En base a dicha Orden, el IPCE exige precios públicos por la realización de actuaciones como servicios de reproducción de archivos y bibliotecas, cesión de imágenes, o acciones formativas. Los ingresos recaudados por prestación de tales servicios, en concepto de precios públicos, ascendieron, en 2016 y 2017, a un total de 29.775 y 27.893 euros, respectivamente, según se detalla en el cuadro 9 anterior desglosado por tipo de servicio prestado.

En relación con la determinación del importe de este precio público, en la fiscalización se ha comprobado que el IPCE ha cumplido con el requisito formal exigido en el artículo 26.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos de elaborar una memoria económico-financiera sobre la justificación de la cuantía de los precios públicos propuestos y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes. En dicha memoria se indica que la cuantía de los precios públicos se ha determinado a partir de los importes de la regulación anterior intentando equilibrar el derecho de acceso a determinados servicios con la cobertura de los costes originados en tal actividad. Sin embargo, no se han aportado datos que sustenten dichas valoraciones, por lo que no se ha podido determinar que los importes de los precios públicos cubran, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos, sin perjuicio de las razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que aconsejen la fijación de importes inferiores en virtud de lo previsto en el artículo 25 de la citada Ley 8/89.

Se han analizado todos los expedientes de ingresos correspondientes a acciones formativas, que en el ejercicio fiscalizado, han ascendido a un importe de 23.238 euros. De dicho análisis se han obtenido las siguientes conclusiones:

1. Los importe fijados por el IPCE en concepto de matrícula de acciones formativas han sido muy inferiores a los establecidos en la Orden CUL/1077/2011 de 25 de abril por la que se fija los precios públicos de los servicios prestados por los órganos centrales del MECD. Así, el IPCE ha establecido, con carácter general, un precio por matrícula de 20 euros, con excepciones en las que se cobraron entre 15 a 75 euros, mientras que los importes previstos en la citada orden para los cursos eran de entre 160 y 310 euros en función de las horas impartidas y de entre 60 y 310 euros para las jornadas, seminarios y talleres.

2. El IPCE estableció supuestos de gratuidad en las ofertas publicadas a colectivos como desempleados o personal de la DGBA que no estaban previstos en la Orden CUL/1077/2011.

3. Además, el IPCE aplicó exenciones de pago para las matrículas a determinados colectivos sin que se hubiera incluido en la publicidad de las convocatorias de programas formativos, y sin que quedaran debidamente fundamentadas, lo que supone una quiebra en el principio de igualdad de acceso y transparencia que ha de regir la actividad formativa.

Por otro lado, como se ha señalado en el epígrafe II.3.2 de acciones formativas de este informe, el MECD suscribió un convenio con la ANABAD el 15 de febrero de 2013 por dos años prorrogable por otros dos años más, que estuvo vigente durante todo el ejercicio 2016, para la gestión, organización y coordinación de cursos, habiéndose informado favorablemente por la Abogacía del Estado. A su finalización se firmó otro convenio en similares términos con fecha de 17 de junio de 2017.

En los programas de las actividades publicitados a través de la web del IPCE se indicaba que el abono de la matrícula debía realizarse en una cuenta corriente de titularidad de la ANABAD, quedando los fondos a disposición de esta federación, contraviniendo los artículos 26 y 31 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. La ANABAD realizaba gastos y pagos de servicios para la realización de las acciones formativas, cobrando por sus servicios un 15 % del importe de las matrículas abonadas por los alumnos y detrayendo dicho importe de los ingresos cobrados, que ha ascendido en el ejercicio 2016 a un importe de 3.486 euros. Los saldos al final de cada ejercicio (diferencia entre los ingresos de los alumnos y los gastos realizados incluida la correspondiente comisión de ANABAD) quedaban en la cuenta bancaria de la Federación de un ejercicio a otro. A final del ejercicio 2017 y según los datos aportados por el IPCE, el importe de dicho saldo a favor del Estado ascendía a 7.191 euros. Los gastos declarados como realizados por la ANABAD en estas acciones formativas en 2016 han ascendido a 20.804 euros. En relación con este procedimiento es preciso señalar lo siguiente:

1. La formalización de una relación jurídica cuyo objeto es la gestión de recursos de Derecho público por parte de una entidad de naturaleza privada supone el incumplimiento de lo previsto en el artículo 3.1 de la Ley 8/1989, según el cual los precios públicos correspondientes al Estado se ingresarán en las cajas del Tesoro Público o en cuentas bancarias autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, así como de lo establecido en el artículo 4.2 de la Orden CUL/1077/2011, de 25 de abril, que establece que el pago del importe de los precios públicos se efectuará en efectivo o mediante ingreso en la cuenta corriente que cada unidad tenga autorizada al efecto por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

2. Al ser la ANABAD, entidad no sujeta a la normativa presupuestaria y contractual del sector público, la que directamente acomete gastos para la realización de los cursos tales como contratación de servicios de autobuses, servicios de azafatas, gastos de publicidad y maquetación de material, el sistema diseñado permite eludir respecto de dichos gastos la aplicación de la normativa contractual y la justificación de la necesidad y oportunidad de haberlos efectuado en el caso de que hubiera sido el IPCE quien los realizase. En cualquier caso, ha de señalarse la escasa relevancia cuantitativa de los mismos, que han alcanzado un total de 20.804 y 19.649 euros para los ejercicios 2016 y 2017, respectivamente.

3. No ha quedado acreditado que el IPCE verificara la corrección de los gastos e ingresos declarados por ANABAD en relación con las distintas acciones formativas en las que participó en su gestión. La ANABAD remitió una relación de todos los gastos realizados (20.804 euros); sin embargo, únicamente remitió justificantes de gasto válidos por importe de 15.915 euros y justificantes de pago por una cuantía de 2.511 euros.

II.3.5.2. TASA POR LA UTILIZACIÓN DE ESPACIOS

El edificio en el que se sitúa la sede del IPCE fue declarado bien de interés cultural con categoría de monumento a través del Real Decreto 1261/2001, de 16 de noviembre. Por su valor arquitectónico dicho inmueble es requerido para la realización de actividades de rodajes y sesiones fotográficas. La utilización de los espacios del edificio del IPCE para tales fines constituye el hecho imponible de la tasa regulada en la mencionada Orden de 18 de enero de 2000.

En relación con la determinación del importe de esta tasa, se ha comprobado que el MECD ha cumplido con el requisito formal exigido en el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos de elaborar una memoria económica-financiera sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta, si bien es necesario señalar que en dicha memoria no se ha realizado una evaluación de los costes del servicio prestado, por lo que aquella no ha estado soportada en un estudio riguroso que contuviese los elementos esenciales que acreditasen el cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la citada Ley, en cuya virtud las tasas debe tender a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible. En la memoria se señala que para la determinación de la cuantía de la tasa se atendió al anterior régimen de precios públicos y que, dada la heterogeneidad de la naturaleza de los centros sobre los que se aplicó, así como la inexistencia de una contabilidad independiente para ellos, se ha considerado inviable la aplicación de unos criterios contables a partir del análisis de los costes imputables a la gestión de la tasa.

En el ejercicio 2016, según la documentación facilitada, la entidad no cedió ningún espacio del edificio, optándose por analizar la legalidad de dichas cesiones a través de los convenios firmados durante el ejercicio 2017. En dicho ejercicio el importe total de las cuotas devengadas ascendió a 22.317 euros, correspondientes a 5 convenios. Del análisis de los mismos se comprueba que han incluido las condiciones de uso de los espacios y demás aspectos de su utilización, así como la cuantía exigible por la tasa, conforme a lo previsto en el artículo 6 de la Orden de 18 de enero de 2000. Los pagos se realizaron mediante ingreso en las entidades de depósito de acuerdo con el procedimiento establecido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4 de junio de 1998 mediante los modelos previstos y antes del devengo de la actividad.

En el análisis de los expedientes se ha constatado que en una cesión se cobró en concepto de tasa una cuantía inferior, en 6.888 euros, a la que hubiera correspondido según la normativa, al aplicar un factor de ponderación de 0,7 puntos[16] superior al máximo previsto en el artículo 4.1 de la Orden de 18 de enero de 2000, que era de 0,5 puntos.

II.3.6. Subvenciones

II.3.6.1. ASPECTOS GENERALES

El IPCE tiene previsto en los PGE del ejercicio 2016 la concesión de subvenciones en el capítulo 7 tanto en el programa 144A “Cooperación, promoción, y difusión cultural en el exterior”, como en el programa 337B “Conservación y restauración de bienes culturales” por un importe total de 480.000 y 815.000 euros respectivamente.

Las subvenciones del programa 144A destinadas a conceder ayudas y subvenciones para la financiación de excavaciones arqueológicas en el exterior en régimen de concurrencia competitiva no llegaron a concederse en el ejercicio fiscalizado, a pesar de haber sido publicada su

[16] El importe de la tasa exigible correspondería al importe de la tarifa multiplicada por (1-factor de ponderación). En dicho expediente se calculó la tasa aplicando sobre la tarifa un importe de 0,3, lo que equivale a aplicar un factor de ponderación de 0,7 puntos.

convocatoria mediante resolución de 3 de mayo de 2016 de la Secretaría de Estado de Cultura, como figura en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, debido a que, según ha explicado el IPCE, la publicación sobrevenida de la Orden HAP/1169/2016, de 18 de julio, de cierre contable, hizo imposible alcanzar la fase de concesión de las Ayudas a Proyectos Arqueológicos en el Exterior conforme a los hitos establecidos en la misma.

Por tanto, en el ejercicio 2016 las subvenciones concedidas fueron las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado en el capítulo 7 del programa 337B según el detalle que se incluye en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 10
SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL IPCE
Ejercicio 2016
(euros)

Aplicación presupuestaria	Beneficiario	Finalidad	Crédito definitivo	Obligaciones reconocidas
76	**A entidades locales**			
760.65	CONSORCIO DE LA CIUDAD ROMANA DE POLLENTIA (ALCUDIA-MALLORCA)	Aportación institucional para excavaciones arqueológicas	60.000	60.000
78	**A familias e instituciones sin fines de lucro**			
784.11	OBISPADO DE TENERIFE	Cubiertas de la catedral de La Laguna	695.000	695.000
784.23	FUNDACION SANTA MARIA LA REAL-CENTRO DE ESTUDIOS DEL ROMÁNICO (AGUILAR DE CAMPO).	Elaboración de una enciclopedia del románico	60.000	60.000
TOTAL			**815.000**	**815.000**

FUENTE: Elaboración propia

II.3.6.2. ANÁLISIS DE LAS SUBVENCIONES

En la revisión de los expedientes de concesión de estas tres subvenciones nominativas se han puesto de manifiesto los siguientes resultados:

1. Las resoluciones de concesión de las tres subvenciones nominativas analizadas, que tienen el carácter de bases reguladoras, han contenido todos los extremos previstos en el artículo 65.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003 General de Subvenciones (RLGS).

2. Con carácter general, el procedimiento empleado por el IPCE para la ejecución de las inversiones realizadas sobre las catedrales y demás bienes de titularidad de la Conferencia Episcopal, ha consistido en la contratación externa por parte del Instituto; si bien, en esta ocasión, de manera excepcional, las obras ejecutadas sobre las cubiertas de la catedral de La Laguna fueron contratadas por el propio Obispado para lo cual el IPCE le concedió una subvención nominativa. La principal implicación de este cambio de criterio consiste en que mientras que la contratación externa realizada por el IPCE debe sujetarse a la normativa contractual del sector público, la canalización de los gastos a través de subvenciones nominativas permite su contratación conforme a las normas de carácter privado con la única limitación de solicitar tres ofertas a diferentes proveedores según exige el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

   La inversión acometida de 6 millones de euros hubiera requerido la instrumentación de un procedimiento abierto conforme al TRLCSP; sin embargo, su tramitación mediante una subvención nominativa ha permitido la solicitud de cuatro ofertas a empresas seleccionadas por el Obispado, habiendo presentado solo dos de ellas oferta.

3. La resolución de concesión de la subvención a la Fundación Santa María La Real definía de forma genérica su objeto, contraviniendo lo previsto en el artículo 65.3.a) del RLGS. Tampoco el convenio firmado el 11 de diciembre de 2014 en relación con la colaboración del MECD con la Fundación para los ejercicios 2015 a 2017 especificaba las actuaciones a realizar en cada ejercicio. Así, el objeto previsto en la resolución de concesión de la subvención para el ejercicio 2016 consistía en *"la elaboración de la Enciclopedia del Románico"*, y el convenio firmado entre el MECD y la Fundación señalaba la ejecución por parte de esta de los tomos correspondientes a las provincias de Tarragona, Orense, Huesca, Gerona, Lugo y Lérida a lo largo de los ejercicios 2015 a 2017, destacando el especial interés del MECD por la divulgación de dichos trabajos a través de la plataforma *www.romanicodigital.com* propiedad de la Fundación.

   Los gastos financiados en la anualidad del ejercicio 2016 según se desprende de la justificación, corresponden con los tomos de Huesca y Gerona. No obstante, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización no estaban publicados on line los tomos correspondientes a Huesca, ni constaba la finalización, ni en papel, de los correspondientes a la provincia de Gerona. La delimitación del objeto de la subvención constituye un elemento esencial para poder evaluar el cumplimiento del proyecto así como la efectiva aportación de la subvención a los fines encomendados a la entidad concedente.

4. No se ha obtenido constancia de la constitución ni del funcionamiento efectivo de las comisiones de seguimiento a las que se refieren las cláusulas cuartas de los respectivos convenios de colaboración celebrados entre el MECD y la Diócesis de San Cristóbal de La Laguna, Obispado de Tenerife y la Fundación Santa María La Real.

5. No ha quedado acreditado suficientemente que ninguno de los tres beneficiarios ingresaran en la AEAT los importes de las retenciones de IRPF derivados de las facturas de profesionales independientes cuyo gasto ha sido objeto de subvención. El importe del gasto subvencionado para el que no se ha acreditado el pago ha ascendido a 7.465 euros para la subvención a la Fundación Santa María La Real, 3.234 euros para el Consorcio de la Ciudad Romana de Pollentia y 35.236 euros para la subvención al Obispado de Tenerife.

En relación con el cumplimiento de los requisitos de publicidad de las subvenciones previsto en el artículo 20 de la LGS y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cabe señalar que el IPCE ha publicado en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), tanto las subvenciones de concurrencia competitiva destinada a proyectos arqueológicos en el exterior como las subvenciones nominativas analizadas. No obstante, el registro de los datos correspondientes a las subvenciones nominativas al Obispado de Tenerife y al Consorcio de la Ciudad Romana de Pollentia en la BDNS se realizó con un leve retraso de mes y medio.

Finalmente, se ha comprobado que el texto íntegro de la convocatoria de las ayudas de concurrencia competitiva para el ejercicio 2016 no fue publicado en el Boletín Oficial del Estado, sino únicamente el extracto de la misma y una nota con sello del IPCE indicando la no posibilidad de conceder las ayudas por las limitaciones temporales establecidas en la ya referida Orden HAP/1169/2016, de 18 de julio.

II.4. PLANES NACIONALES DE PATRIMONIO CULTURAL

II.4.1. Aspectos generales y régimen jurídico

Los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural (en adelante, PPNN) son unos instrumentos de gestión del patrimonio, compartidos por las diversas administraciones y con participación de otras entidades públicas o privadas cuyo objetivo es el desarrollo de criterios y métodos compartidos y una programación coordinada de actividades en función de las necesidades del patrimonio, que

incluye actuaciones de protección, conservación, restauración, investigación, documentación, formación y difusión.

Los PPNN constituyen el establecimiento de una base informativa para la toma de decisiones, establecen una metodología compartida de actuación y fijan prioridades en función de las necesidades del patrimonio, con el objetivo último de proteger y conservar los bienes culturales.

El fundamento legal de la existencia de los PPNN de Patrimonio Cultural se encuentra en el artículo 2.2 de la LPHE según el cual, la Administración del Estado debe adoptar las medidas necesarias para facilitar la colaboración con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí, recabar y proporcionar cuanta información fuera precisa, para garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español (PHE), así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él.

La figura de los PPNN no está regulada en la normativa existente, por lo que no consta indicación alguna sobre su naturaleza, finalidad o contenido, a excepción del Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (PNSPCI), que fue regulado en la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en la que se prevé expresamente su consideración como “instrumento de gestión”, señalando que debe “contener una relación de los programas y líneas de trabajo imprescindibles para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial” y “prever especiales actuaciones de fomento”.

Como se indica en la propia redacción introductoria de los PPNN, dicha figura es el resultado de combinar dos instrumentos que sí se encuentran regulados, pero que no han sido desarrollados. Por un lado, los Planes de Conservación y Restauración de los bienes inmuebles y bienes muebles del Patrimonio Histórico Español (PHE) previstos en el RD 257/2012, cuyo artículo 10.2.c) atribuye al IPCE su elaboración y ejecución; y por otro, los Planes Nacionales de Información sobre el PHE regulados en el artículo 35 de la LPHE, que atribuyen su elaboración periódica y aprobación al Consejo de PHE (CPHE). No obstante, tampoco la normativa que prevé estas figuras contiene indicación alguna respecto a su finalidad o contenido.

Los PPNN comparten de facto, por un lado, con la figura de los Planes Nacionales de Información la competencia para su aprobación, que ha correspondido al CPHE, y por otro lado, con los denominados Planes de Conservación y Restauración del PHE del RD 257/2012 la competencia para su elaboración y ejecución que ha correspondido al IPCE.

Los PPNN nacieron en la segunda mitad de la década de 1980, una vez que las competencias sobre patrimonio habían sido transferidas a las Comunidades y Ciudades Autónomas (CCAA) y existía una nueva LPHE. El primer Plan Nacional fue el de Catedrales, elaborado a partir de 1987 y aprobado en 1990, al que siguieron los de Patrimonio Industrial, Arquitectura Defensiva, Paisaje Cultural, y Abadías, Monasterios y Conventos en la primera década del siglo XXI.

En el año 2010 se propuso al CPHE la revisión y actualización de los PPNN existentes y la formulación de nuevos planes que con un carácter más transversal dieran respuesta a los nuevos campos patrimoniales y las nuevas facetas de la conservación de los bienes culturales. El resultado son los 14 PPNN que se encuentran en vigor en la actualidad. Estos Planes con sus correspondientes fechas de aprobación y renovación se detallan en el cuadro 11 siguiente.

CUADRO Nº 11
PLANES NACIONALES DE PATRIMONIO CULTURAL Y FECHA DE APROBACIÓN

PLANES NACIONALES	Fecha aprobación Plan inicial	Fecha aprobación Plan vigente en 2016	Órgano de aprobación	Periodo de vigencia	Fecha revisión Plan (5 años desde aprobación)
PN de Catedrales (PNC)	1990	2012	CPHE	10	2017
PN de Abadía, Monasterios y Conventos (PNAMC)	2004	2012		10	2017
PN de Arquitectura Defensiva (PNAD)[17]	-	2012		10	2017
PN de Patrimonio Industrial (PNPI)	2001	2011		10	2016
PN de Paisaje Cultural (PNPC)	2002	2012		10	2017
PN de Conservación del Patrimonio Cultural del SXX (PNCPCXX)	-	2014		10	2019
PN de Arquitectura Tradicional (PNAT)	-	2014		10	2019
PN de Salvaguarda del Patrimonio del Cultural Inmaterial (PNSPCI)	-	2011		10	2016
PN de Investigación en Conservación de Patrimonio Cultural (PNICPC)	-	2011		10	2015
PN de Conservación Preventiva (PNCP)	-	2011		10	2016
PN de Conservación del Patrimonio Fotográfico (PNPF)	-	2015		10	2020
PN de Educación y Patrimonio (PNEP)	-	2012		10	2017
PN de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural (PNE)	-	2015		10	2020
PN de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático (PNPPAS)	2007	No consta	Consejo de Ministros	No consta	No consta

FUENTE: Elaboración propia

A excepción del PNPPAS, que fue aprobado por el Consejo de Ministros y coordinado por la Subdirección General de Protección de Patrimonio Histórico del MECD, el resto de PPNN se aprobaron por el CPHE y son gestionados por el IPCE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2.c) del RD 257/2012. No existe ninguna norma en la que se fundamente este cambio en la ejecución del citado Plan.

Por otra parte, a la finalización de la fiscalización aún no se había aprobado un nuevo PNSPCI, a pesar de su expresa previsión en la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural inmaterial, posterior a la aprobación del citado Plan por el CPHE en 2011, que dispone que sea el Gobierno, a propuesta del MECD, y previo acuerdo del CPHE, quien apruebe el futuro Plan en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de dicha ley, esto es, el 28 de mayo de 2018.

II.4.2. Finalidad y contenido de los Planes Nacionales

La ausencia de desarrollo normativo ha permitido que los PPNN, a pesar de su denominación como "Planes" (que a priori podría entenderse que van a ser verdaderos instrumentos de gestión con una programación o planificación detallada de las actuaciones concretas a realizar), se hayan diseñado y enfocado como unos elementos metodológicos para el conocimiento de los bienes del patrimonio cultural y como unos mecanismos de coordinación, información y difusión científica y técnica entre distintos agentes en materia de conservación y restauración del PHE, pero no como unos instrumentos de planificación y gestión con unos objetivos concretos, definidos y cuantificables y con unos indicadores asociados a los mismos. En el desarrollo de la fiscalización no se han aportado otros instrumentos análogos a los PPNN que estén supliendo esta finalidad como instrumentos de planificación y gestión.

Esta finalidad, señalada en el párrafo anterior, se recoge en diversas actas de las reuniones de las comisiones técnicas de seguimiento (en adelante, CTS) de los diversos PPNN, como la relativa al PNPF de 29 de noviembre de 2016 en la que se indica que *"El Plan no es una bolsa de dinero*

[17] En 2006 se aprueba la carta de Baños de la Encina que es un antecedente a este Plan pero que no tiene dicha consideración.

para financiar proyectos (…). Los Planes Nacionales nacieron como Planes Nacionales de Información (…) La finalidad esencial y prioritaria del Plan Nacional es impulsar la creación de una Red desde la que sea posible compartir recursos, experiencias y proyectos; así como proveer ayuda técnica a quien lo necesite."

En cuanto a la participación de los distintos agentes en la elaboración de los planes gestionados por el IPCE, las comisiones redactoras han estado constituidas por personal del IPCE, del MECD, de otros ministerios y de las CCAA, así como por expertos independientes. En el caso de las comisiones de los planes relacionados con patrimonio de carácter religioso (Plan Nacional de Catedrales y Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos) también ha participado en las mismas otro personal perteneciente a la Conferencia Episcopal. Por consiguiente, se puede considerar que desde el primer momento los planes se han configurado como instrumentos de colaboración y coordinación de los poderes públicos, de los que depende en gran medida el patrimonio nacional, si bien, como posteriormente se indica, en ninguno de los planes han estado representadas todas las CCAA.

En relación a la estructura y contenido de los planes, todos ellos han recogido, con carácter general, su objeto, las líneas generales de actuación, una serie de elementos (inventarios, fichas de proyectos, cartas de riesgo, estudios de conservación o planes directores para los diversos elementos patrimoniales) para el desarrollo de esas líneas de actuación, las unidades destinadas a su coordinación y seguimiento, así como, en ocasiones, las fuentes de financiación. Se ha comprobado que el contenido de los PPNN y su estructura ha sido, en términos generales, homogéneo, si bien, se han observado diferencias en cuanto al nivel de concreción y detalle de estos elementos en cada uno de los mismos.

La figura de los planes directores se determina, con carácter general, en la casi totalidad de los PPNN, como un instrumento esencial para el conocimiento y documentación exhaustiva de los bienes patrimoniales o manifestaciones culturales inmateriales. Otro elemento esencial entre los "instrumentos de gestión" son los inventarios, que deben recoger una relación nominal de todos los elementos que componen el Patrimonio Cultural actualizada e informatizada, incluyendo una serie de datos mínimos de identificación y catalogación que permita conocer la amplitud del campo de trabajo abarcado por el Plan.

Por tanto, como consecuencia de todo lo señalado anteriormente, en ninguno de los planes se han establecido unos objetivos cuantificables para el periodo de vigencia del plan, ni se han definido unos indicadores de medición de resultados que sirvan para valorar su grado de cumplimiento, conocer su grado de avance y proponer las rectificaciones o revisiones oportunas en los mismos.

II.4.3. Ejecución de los Planes Nacionales

La ausencia de una planificación plurianual de las intervenciones y su financiación ha impedido determinar el grado de ejecución de los Planes. El importe de las actuaciones realizadas por el IPCE entre los ejercicios 2012 a 2018 en relación con los bienes del PHE en el marco de los PPNN ascendió a 61.614.952 euros, con el detalle que se recoge en el cuadro siguiente. En el Anexo IV se recoge el detalle, para este periodo, de cada una de las actuaciones realizadas con indicación del plan al que están vinculadas.

CUADRO Nº 12
INVERSIONES REALIZADAS POR EL IPCE EN EL MARCO DE LOS PPNN
Ejercicios 2012-2018
(euros)

PLANES NACIONALES	Número de intervenciones	Importe
PNC	36	20.854.381
PNAMC	29	12.242.300
PNAD	56	19.756.324
PNPI	15	3.664.601
PNPC	5	130.913
PNCPCXX	8	124.132
PNAT	11	1.124.621
PNSPCI	25	467.623
PNICPC	22	2.241.906
PNCP	20	271.243
PNPF	14	486.593
PNEP	8	113.704
PNE	10	136.611
TOTAL	**259**	**61.614.952**

FUENTE: Elaboración propia. Datos facilitados por el IPCE

Las intervenciones desarrolladas por el IPCE en el ejercicio 2016 en el marco de cada uno de los PPNN ascendieron a un total de 73 con un importe de 5.740.996 euros, con el detalle por Plan que se recoge en el cuadro 13 siguiente. Adicionalmente, en dicho ejercicio el IPCE llevó a cabo otras 93 actuaciones fuera del marco de los PPNN por 2.823.386 euros.

CUADRO Nº13
INTERVENCIONES REALIZADAS POR EL IPCE EN EL ÁMBITO DE LOS PPNN
Ejercicio 2016
(euros)

PLANES NACIONALES	INTERVENCIONES	
	Número	Importe
PNC	9	1.650.322
PNAMC	7	1.869.271
PNAD	13	1.580.983
PNPI	3	134.791
PNPC	3	46.078
PNCPCXX	1	10.739
PNAT	9	117.621
PNSPCI	7	76.958
PNICPC	7	100.178
PNCP	8	81.047
PNEP	5	58.080
PNE	1	14.928
TOTAL	**73**	**5.740.996**

FUENTE: Elaboración propia

Como se ha señalado anteriormente, las actuaciones anteriores no se han realizado en el marco de una planificación o programación plurianual en la que se fundamenten las decisiones de inversión argumentando los motivos de la selección de los proyectos objeto de financiación, por lo

que no ha quedado acreditada la existencia de una metodología clara en la selección de los mismos.

Por otra parte, en relación con las líneas de actuación previstas, se ha comprobado que, en términos generales, estas han sido muy genéricas. En el Anexo V se recoge, para cada plan, el contenido relativo a dichas líneas. En el desarrollo de la fiscalización se ha analizado el grado de ejecución y cumplimiento de las líneas de actuación establecidas en los PPNN, habiéndose comprobado que las cuestiones tratadas y las actuaciones promovidas por las CTS se corresponden con las líneas previstas en los PPNN. Asimismo, las actuaciones realizadas por el IPCE en el marco de cada uno de los PPNN han estado vinculadas con dichas líneas de actuación; sin perjuicio de que, con carácter general, la ausencia de indicadores no ha permitido valorar el grado de ejecución de las mismas, ni cuantificar la contribución de las acciones financiadas por el IPCE en su consecución. Los resultados obtenidos se señalan a continuación para cada uno de los PPNN gestionados por el IPCE.

Plan Nacional de Catedrales (PNC)

El ámbito de aplicación del PNC lo constituyen las 93 catedrales existentes en todo el territorio español, que se detallan en el Anexo VI. Entre sus líneas de actuación se prevé un programa especial de revisión y actualización de los planes directores de las catedrales que comenzaron a redactarse desde 1990, para que sean conformes a la realidad actual; sin embargo, no se ha tenido constancia del inicio de su efectiva revisión y actualización. Adicionalmente, el IPCE sólo disponía de los planes directores de 54 de las 93 catedrales, sin que tenga constancia de la realización de planes directores en las 39 catedrales restantes.

Por otra parte, la CTS en su reunión de 2018 recomendó que se comenzara a redactar planes de emergencia y gestión de riesgos para cada una de las catedrales.

Por lo que se refiere a la revisión del PNC que debía realizarse en 2017, no se ha revisado ni actualizado el contenido del Plan, a pesar de los cambios y avances metodológicos, técnicos y científicos habidos desde su aprobación.

Tampoco se ha dispuesto de información estructurada en la que se hayan determinado unos criterios claros y concretos para la priorización de las actuaciones e inversiones a llevar a cabo. El PNC ha previsto que un criterio de priorización para la selección de las actuaciones a realizar en las catedrales consista en hacerlo en aquellas que tengan un plan director revisado y actualizado; sin embargo, no ha quedado acreditado que las actuaciones ejecutadas por el IPCE hayan aplicado este criterio.

El grado de ejecución de las inversiones previstas en los distintos planes directores de catedrales ha sido muy bajo como consecuencia de la insuficiente disponibilidad económica por parte de las Administraciones y cabildos. En la fiscalización no ha sido posible determinar a nivel global un porcentaje representativo de la ejecución conjunta de todos los planes directores.

Como posteriormente se detalla, no ha sido hasta el ejercicio 2018 cuando la CTS se ha reunido por segunda vez desde su constitución en 2015 (el PNC se aprobó en 2012), lo que constata la ausencia del oportuno seguimiento y control de las actuaciones realizadas hasta entonces.

Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos (PNAMC)

El ámbito de aplicación del PNAMC lo constituyen las 557 abadías, monasterios y conventos declarados bienes de interés cultural, cuyo desglose por CCAA se recoge en el Anexo VII. El PNAMC prevé la conveniencia de que el IPCE promueva la redacción de los primeros planes directores y de documentación que sirvan de guía o experiencia piloto para el resto de planes a desarrollar.

No se tiene constancia de que se haya elaborado un mapa o carta de riesgos con la valoración de los riesgos de deterioro de las abadías, monasterios y conventos, ni de que se haya priorizado la asignación de los recursos previstos para controlar dichos riesgos.

El IPCE ha financiado dos planes directores en el marco del PNAMC en los ejercicios 2013 y 2014, si bien, la ausencia de una planificación concreta de los planes directores a desarrollar en el ámbito del Plan no permite valorar el grado de cumplimiento de dicha línea de actuación, sino tan solo realizar una enumeración de las actuaciones financiadas por el IPCE. Cabe destacar el Plan Director del Monasterio de Santa María de El Paular, analizado en el epígrafe II.3.4 de este informe. El contenido del citado plan director es conforme con el mínimo definido para esta figura en el Anexo IV del PNAMC en el que se indican, además, los aspectos a desarrollar y la documentación que ha de contener un plan director.

Plan Nacional de Arquitectura Defensiva (PNAD)

El ámbito de aplicación del PNAD lo constituyen los bienes de interés cultural que forman parte de la arquitectura defensiva tales como murallas, torres, atalayas, puentes, castros o fortificaciones.

En la revisión efectuada se ha comprobado la ausencia de una carta de riesgos que ayude a la CTS a fijar las prioridades de actuación en función de las necesidades existentes en el patrimonio defensivo a favor de su correcta conservación, tal y como había demandado dicha Comisión.

Tampoco se tiene constancia de que se haya elaborado el denominado “Catálogo Nacional de Arquitectura Defensiva”, habiéndose observado la existencia de distintas bases de datos de bienes de arquitectura defensiva entre las que no existía homogeneidad ni en cuanto al número, ni en cuanto a la naturaleza de los bienes integrados.

Se ha comprobado que, para estas actuaciones, el 14 de febrero de 2018 la DGBA firmó un convenio con el Instituto Geológico y Minero de España para la elaboración de un inventario general de arquitectura defensiva. A la finalización de la fiscalización, el Instituto Geológico y Minero de España había elaborado un Sistema de información geocientífica aplicado al patrimonio arquitectónico monumental (SIG/PAM) en el que se habían establecido unos criterios uniformes, habiendo sido probados en los bienes defensivos de Extremadura.

Plan Nacional de Patrimonio Industrial (PNPI)

El ámbito de aplicación del PNPI lo constituye el patrimonio industrial que consiste en el conjunto de los bienes muebles, inmuebles y sistemas de sociabilidad relacionados con la cultura del trabajo que han sido generados por las actividades de extracción, de transformación, de transporte, de distribución y gestión generadas por el sistema económico surgido de la “revolución industrial”.

Entre las líneas de actuación se prevé la elaboración de un inventario general, habiéndose comprobado que en 2012 se constituyó el denominado “Sistema de Información del Patrimonio Industrial Español”, si bien, dicha base de datos no había sido objeto de actualización desde el ejercicio 2015.

La falta de una planificación concreta de estudios a realizar o de planes directores a desarrollar en el ámbito del Plan no permite valorar el grado de cumplimiento de dichas líneas de actuación, sino tan solo realizar una enumeración de las actuaciones financiadas por el IPCE. A tales efectos se ha comprobado que hasta marzo de 2019 se habían realizado 8 estudios previos de determinados bienes, 11 planes directores de bienes y 7 catálogos y estudios en general.

Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC)

El PNPC define el paisaje cultural como aquella área de terreno, incluyendo las costas y el mar, donde la interacción de gentes y naturaleza a lo largo del tiempo ha producido un espacio de carácter distintivo con unos valores estéticos, ecológicos y culturales específicos, y a menudo con una rica diversidad biológica.

El PNPC preveía la elaboración de un inventario o registro de los paisajes de interés cultural. Se ha comprobado la implantación de un registro accesible a través de la página web www.100paisajes.es, en la que se recogen espacios naturales protegidos, lugares de interés cultural, parques nacionales y reservas de la biosfera. No obstante, de las pruebas realizadas se observa que dicha página no goza de suficiente publicidad ni es fácilmente accesible desde la página web del IPCE.

Plan Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural del S. XX (PNCPCXX)

El PNCPCXX se orienta hacia la preservación y conservación del patrimonio cultural moderno del s. XX en tres ámbitos disciplinares diferentes pero complementarios: la arquitectura, el urbanismo y la ingeniería civil; las artes plásticas; y los registros fotográficos, audiovisuales y sonoros.

Las principales actuaciones llevadas a cabo se han centrado en el registro de los bienes de patrimonio cultural del s. XX en los que destaca el desarrollo del registro para la arquitectura del movimiento moderno en la península ibérica denominado “Registro DoCoMoMo”, que incluye los bienes entre 1925 a 1965 (actualmente se está trabajando para incluir los elementos entre 1965 a 1975); la base de datos sobre las Salas de cine en España; y la base de datos del cine español conservado en las filmotecas, habiéndose inventariado hasta la fecha los largometrajes de ficción en soporte fotoquímico 1896-2000, y los cortometrajes de cine mudo español 1896-1939.

Plan Nacional de Arquitectura Tradicional (PNAT)

El PNPI concibe la arquitectura tradicional como el conjunto de construcciones que surgen de la implantación de una comunidad en su territorio y que manifiestan en su diversidad y evolución su adaptación ecológica, tanto a los condicionantes y recursos naturales, como a los procesos históricos y modelos socioeconómicos que se han desarrollado en cada lugar. Constituyen un destacado referente entre las señas de identidad culturales de la comunidad que la ha generado, y es el resultado de experiencias y conocimientos compartidos, transmitidos y enriquecidos de una generación a otra.

Por lo que se refiere a la actuación tendente a la elaboración de un inventario de los elementos que integran la arquitectura tradicional, se ha comprobado que no existe a cierre de los trabajos de fiscalización un inventario de dichos elementos. Únicamente, se había avanzado en la elaboración de unas fichas de inventario tipo que sirvieran de base para la elaboración del mismo, habiéndose experimentado dichas fichas, para comprobar su viabilidad, en dos elementos concretos en 2015. A partir de 2017 se han realizado diversos estudios y documentación de diversos elementos de la arquitectura tradicional.

Se han desarrollado diversas actuaciones relacionadas con cada una de las líneas de actuación, si bien únicamente se había realizado un *“Plan Director del Paisaje Cultural de la Isla de Sálvora y su Arquitectura Tradicional”* y un “*Plan de gestión para el desarrollo de estrategias de actuación para compatibilizar el impacto del turismo con la arquitectura tradicional a través de un estudio piloto en la isla de Formentera”*, así como un estudio de buenas prácticas.

Finalmente, se ha constatado la ausencia de desarrollo de algunas acciones enumerados en el Plan, como por ejemplo la concesión de subvenciones, premios o acuerdos de colaboración con países latinoamericanos.

Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio del Cultural Inmaterial (PNSPCI)

El PNSPCI tiene por objeto salvaguardar el Patrimonio Cultural Inmaterial, entendiendo por este, los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana.

En relación con la línea de actuación tendente a la elaboración de inventarios de los elementos que integran el Patrimonio Cultural Inmaterial, se han desarrollado varios inventarios en el ámbito de las distintas CCAA, como Asturias, Canarias, Valencia, Castilla-La Mancha, Melilla, Menorca, Navarra y Andalucía. Además, el IPCE ha llevado a cabo diversas actuaciones en relación con las líneas de actuación establecidas.

Plan Nacional de Investigación en Conservación de Patrimonio Cultural (PNICPC)

Entre las actuaciones a desarrollar en el marco del PNICPC se encuentra la creación del Observatorio de Investigación en Conservación del Patrimonio Cultural, a la que se dio cumplimiento mediante su creación en junio de 2014. En virtud de lo establecido en el PNICPC dicho Observatorio debía ser el encargado de definir, implantar y evaluar los indicadores de cumplimiento del Plan, conforme a diversos aspectos; sin embargo, no ha quedado acreditado el establecimiento de dichos indicadores por el Observatorio.

El IPCE ha realizado diversas intervenciones en materia de conservaciones y otras actuaciones en el marco de las distintas líneas de actuación del PNICPC.

Plan Nacional de Conservación Preventiva (PNCP)

EL PNCP establece que la conservación preventiva se aborda como estrategia de identificación, detección y control de los factores de deterioro de los bienes culturales, con el fin de minimizar sus efectos en los mismos. Consiste en una actuación continuada en el entorno de los bienes para evitar, en la medida de lo posible, la intervención directa sobre los mismos.

El PNCP es el documento de todos los PPNN que define con mayor concreción las actuaciones a realizar, determinando el coste de cada una de las intervenciones previstas y los plazos estimados para su ejecución, dentro de cada una de las líneas de actuación; sin embargo, ninguna de las actuaciones concretas previstas en el PNCP llegaron a ejecutarse. No obstante, el IPCE ha realizado diversas actuaciones en el marco de este Plan.

La CTS ha señalado, en sus actas, la falta de utilidad del “plan financiero” que, a pesar de haber sido aprobado por el CPHE, nunca entró en vigor. La administración central incumplió los niveles de inversión previstos en los documentos de los PPNN y las administraciones autonómicas se negaron a comprometer o programar cualquier gasto vinculado a ellos.

Plan Nacional de Conservación del Patrimonio Fotográfico (PNPF)

El ámbito de aplicación del PNPF lo constituyen los fondos fotográficos. El PNPF señala diversas carencias en relación con el patrimonio fotográfico como: la falta de cuantificación del patrimonio fotográfico nacional, el amplio número de instituciones públicas y privadas que albergan colecciones de fotografía como una parte más del patrimonio que custodian y sin contar con expertos en la materia, la falta de coordinación de los esfuerzos en materia de conservación de este patrimonio, la focalización de la conservación en la digitalización y no en la conservación del material original o los objetos fotográficos, la ausencia de criterios uniformes en los trabajos de digitalización,

El PNPF prevé entre otras actuaciones la promoción de la elaboración y mantenimiento de un censo o mapa nacional de centros, tanto públicos como privados, que custodian fondos fotográficos; así como la creación de un Observatorio de Patrimonio Fotográfico que asesore en materia de gestión, conservación y difusión de fotografía y promueva la articulación de una red nacional de centros. No obstante, a la finalización de la fiscalización no se había creado dicho Observatorio, ni el censo o mapa de centros que custodian fondos fotográficos.

Plan Nacional de Educación y Patrimonio (PNEP)

Este Plan tiene como objetivos la definición de bases teóricas y criterios sobre la disciplina de la educación patrimonial en España, el fomento de la investigación en educación patrimonial, la incorporación de la educación patrimonial como línea de desarrollo prioritario en el marco de los planes estratégicos del MECD y de las CCAA, la implementación de la normativa educativa, la creación de instrumentos de coordinación entre educadores y gestores, entre otros.

El IPCE ha desarrollado diversas actuaciones en el marco de cada una de las líneas de actuación del PNEP, vinculado con el Observatorio de Educación Patrimonial en España y La Red Internacional de Educación Patrimonial. Hasta el momento y con una periodicidad bianual, se han realizado 4 Congresos Internacionales de Educación Patrimonial, en 2012, 2014, 2016 y 2018 todos enmarcados en el ámbito y propuestas del PNEP. Asimismo, en 2018 se celebró la I Jornada Europea de Educación y Patrimonio.

Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural (PNE)

Entre las líneas de actuación del PNE se encuentra la creación de un mapa de riesgos de los elementos que integran el patrimonio cultural. A la fecha de finalización de los trabajos en marzo de 2019, no se había elaborado dicho mapa de riesgos al estar condicionado a la conclusión de la Base de Datos georreferenciada de los Bienes de Interés Cultural de España, en la que solo 9 de las 17 CCAA habían volcado la información pertinente.

Por lo que se refiere a la línea relativa a la creación de unidades de gestión de emergencias en Patrimonio cultural en las CCAA coordinadas con Protección Civil, se han constituido en Murcia, Castilla y León, y Asturias; y se encuentra en tramitación de creación en Castilla–La Mancha, Aragón y Valencia. La Unidad del Estado se creó en noviembre de 2010.

En relación con la creación de Planes de emergencia para bienes culturales, se han elaborado los Planes de Salvaguarda del IPCE y del Museo Nacional de Antropología, y están en fase de elaboración los relativos al Museo Nacional del Prado, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Biblioteca Nacional de España y Archivo Histórico Nacional.

II.4.4. Financiación de los Planes Nacionales

Por lo que se refiere a la financiación de las actuaciones a realizar en el marco de los PPNN, cabe señalar que seis de los trece PPNN elaborados por el IPCE no han dispuesto de un plan financiero en el que se reflejase la financiación prevista por líneas de actuación durante su vigencia, siendo preciso indicar, asimismo, que únicamente en dos de ellos se ha determinado la financiación a realizar por cada uno de los agentes participantes, como se detalla en el cuadro 14 siguiente.

CUADRO Nº 14
PLAN FINANCIERO EN LOS PPNN

	PLAN FINANCIERO	PARTICIPACIÓN AGENTES	IMPORTES POR LÍNEAS DE ACTUACIÓN
PNC	NO	NO	NO
PNAMC	SÍ	NO	SÍ
PNAD [18]	SÍ	NO	SÍ
PNPI	NO	NO	NO
PNPC	NO	NO	NO
PNSPCSXX	SÍ	NO	SÍ
PNAT	NO	NO	NO
PNSPCI	NO	NO	NO
PNICPC	SÍ	SÍ	SÍ
PNCP	SÍ	SÍ	SÍ
PNPF	SÍ	NO	SÍ
PNEP	SÍ	NO	SÍ
PNE	SÍ	NO	SÍ
PNPPAS	NO	NO	NO

FUENTE: Elaboración propia

No ha quedado acreditado que los importes de financiación reflejados en los distintos PPNN estén sustentados en estudios de costes tanto en relación con el importe a invertir en cada línea de actuación como en el importe a aportar por cada agente (en aquellos planes en los que se indica dicho dato). Además, ninguna de las comisiones técnicas ha realizado un seguimiento de la aportación global de todos los agentes en el marco del plan nacional, al no contar con herramientas suficientes para requerir el grado de colaboración que resultaría necesario de todos los actores implicados.

II.4.5. Seguimiento de los Planes Nacionales

Los PPNN prevén la existencia de una CTS por cada Plan integrada por miembros del IPCE, del resto de la AGE, CCAA, expertos independientes, así como por representantes de la Conferencia Episcopal en el PNC, y en el PNAMC. A las CTS se les atribuye la función de velar por el cumplimiento de las líneas de trabajo establecidas en los documentos rectores, el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y la propuesta en su caso al CPHE de su revisión. El detalle de la composición de la CTS se recoge, por cada PN, en el cuadro 15. En el análisis efectuado sobre las actuaciones desarrolladas por las CTS se han obtenido los siguientes resultados:

[18] En 2006 se aprueba la carta de Baños de la Encina que es un antecedente a este Plan pero que no tiene dicha consideración.

1. Los PPNN han atribuido a las CTS diversas funciones de imposible ejecución como, por ejemplo, *"el análisis y evaluación de los indicadores de seguimiento"*, al no haberse establecido en ellos ningún indicador; el *"seguimiento y evaluación de los objetivos"*, dado que estos no son cuantificables ni medibles; o *"la proposición al CPHE de la revisión y modificación del Plan cuando el grado de cumplimiento del plan no entre dentro de los límites establecidos"*, debido a que no se han determinado unos límites que permitan conocer si se han cumplido o no los objetivos genéricos de cada plan.

2. Ninguna de las CTS de los PPNN ha contado entre sus miembros con representantes de todas las CCAA[19]. El IPCE ha informado en la fiscalización que, aunque no estén designados representantes de todas las CCAA, la participación a las reuniones siempre está abierta a todas ellas, sean o no miembros. No obstante, no ha quedado acreditada la invitación a todas las CCAA en las distintas sesiones celebradas, lo que unido a la inexistencia de un calendario anual de reuniones, ha dificultado la asistencia de los representantes de las CCAA. Esta circunstancia es especialmente importante si tenemos en cuenta que los PPNN se configuran como instrumentos de colaboración y coordinación.

CUADRO Nº 15
COMPOSICIÓN DE LAS CTS DE LOS PPNN

	IPCE	RESTO AGE	CCAA	EXPERTOS INDEPENDIENTES	CONFERENCIA EPISCOPAL	TOTAL
PNC	4	0	13	3	3	**23**
PNAMC	6	0	11	3	3	**23**
PNAD	3	4	12	9	0	**28**
PNPI	4	2	12	8	0	**26**
PNPC	4	3	13	8	0	**28**
PNSPCSXX	6	0	10	10	0	**26**
PNAT	3	3	12	12	0	**30**
PNSPCI	3	4	15	6	0	**28**
PNICPC	6	0	12	10	0	**28**
PNCP	3	3	10	6	0	**22**
PNPF	4	5	17	4	0	**30**
PNEP	4	3	18	8	0	**33**
PNE	4	6	8	3	0	**21**

FUENTE: Elaboración propia

3. Las *"Reglas de actuación de las CTS de los PPNN"* prevén que estas se deben reunir dos veces al año en sesiones ordinarias. No obstante, no ha quedado acreditada su aprobación, sin perjuicio de que se ha constatado su reflejo en las actas de, al menos, tres PPNN (PNAD, PNSPCI y PNPF).

   Se ha comprobado que siete de los 13 PPNN gestionados por el IPCE se reunieron conforme a las citadas reglas. De los 6 restantes, 4 lo hicieron al menos una vez al año. Únicamente, las CTS de los PNC y PNAMC, aprobados en 2012, no se constituyeron hasta mayo de 2015, y no volvieron a reunirse hasta 2018. En el desarrollo de la fiscalización se solicitó aclaración sobre los motivos de la ausencia de reunión de estas CTS, habiendo aclarado el IPCE que dichas se debieron, principalmente, a la falta de consenso entre el Estado y la Conferencia Episcopal en relación con algunos aspectos puntuales de la redacción de estos PPNN.

[19] En la CTS del PNPF están representadas 12 CCAA con 17 miembros y en la del PNEP están representadas 11 CCAA con 18 miembros.

4. Por lo que se refiere a la revisión intermedia de objetivos, que debe ser llevada a cabo por las CTS a los cinco años de aprobación de los planes, se ha comprobado que de los 9 Planes en los que procedía su realización a la fecha de finalización de la fiscalización, solo en 5 se ha tenido constancia de su elaboración, si bien, únicamente en 2 de ellos se ha acreditado su aprobación por el CPHE.

5. Solo en siete[20] de los trece planes se ha previsto expresamente la elaboración de informes de evaluación de cumplimiento de los objetivos y de la metodología recogida en el Plan con el fin de informar al CPHE, y únicamente en uno de ellos (PNAD) se ha definido su periodicidad. En la fiscalización se han solicitado los informes de evaluación elaborados por las CTS y remitidos al CPHE, habiéndose comprobado que si bien el IPCE ha informado anualmente al CP sobre la situación de los planes, el contenido de estos informes ha respondido más bien a una relación de las actividades realizadas anualmente que a una verdadera evaluación del logro de sus fines y objetivos.

6. No han existido unos criterios concretos y objetivos para la designación de los expertos independientes en las CTS. Tampoco se han fijado unas normas internas para la posible participación de estos expertos en los procedimientos de contratación llevados a cabo en el marco de los PPNN que garanticen los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en estos procedimientos de contratación..

7. Finalmente, teniendo en cuenta el importante peso relativo que la financiación destinada por el Ministerio de Fomento a proyectos de patrimonio histórico a través del 1,5 % cultural, debería valorarse la oportunidad de que este participara de forma activa en la gestión de los planes, a fin de que estos puedan constituirse en verdaderos elementos de gestión coordinada.

II.4.6. Fortalezas y debilidades de los Planes Nacionales

En febrero de 2017, la DGBA plantea la conveniencia de efectuar un balance de la situación de los PPNN, por lo que el IPCE desarrolló un cuestionario dirigido a todas las Direcciones Generales vinculadas al patrimonio cultural de las CCAA y a todos los coordinadores de las CTS de los PPNN, a fin de analizar los puntos que se juzgan como debilidades y fortalezas.

El resultado fue presentado al CPH en Santo Domingo de la Calzada y San Millán de la Cogolla (La Rioja) en octubre de 2017. No todas las CCAA y ciudades autónomas aportaron contestación a la consulta realizada y tampoco las que lo hicieron aportaron respuesta a todos y cada uno de los catorce Planes Nacionales. El resultado obtenido tras el análisis ha puesto de manifiesto una serie de debilidades y fortalezas en la ejecución de los PPNN. También se aportaron propuestas de mejora.

1. Debilidades de los PPNN:
   a) La ausencia de equilibrio en la representación de las CCAA en las CTS.
   b) La inexistencia de un calendario anual de reuniones que optimice la asistencia de los representantes de las CCAA a las convocatorias de las CTS.
   c) El déficit de comunicación entre CCAA en la materia objeto de los PPNN.
   d) La escasez de actividades dirigidas a la difusión de los PPNN.
   e) La ausencia de claridad en la metodología de selección de proyectos objeto de financiación de los PPNN.
   f) La falta de cofinanciación autonómica de una parte de las iniciativas propuestas a ejecutar en el marco de los PPNN.
2. Fortalezas de los PPNN:

[20] En concreto PNC, PNAMC, PNAD, PNPI, PNPC, PNSPCI y PNCPF.

a) Los PPNN se valoran como instrumentos necesarios y útiles de coordinación entre las administraciones públicas, los titulares y gestores de bienes culturales.
b) El desarrollo teórico-metodológico de los PPNN ha enriquecido las líneas de actuación de las administraciones que se integran en su dinámica de programación.
c) Los PPNN han supuesto, por el volumen y calidad de proyectos ejecutados, una clara mejora en la actividad conjunta y coordinada de conservación del Patrimonio Cultural.

3. Propuestas de mejora:
   a) Constitución abierta de las CTS de los PPNN.
   b) Diseño de un calendario anual de reunión de las CTS, con concentración de sesiones en virtud de la temática de los PPNN.
   c) Incremento de las acciones de difusión de los PPNN: alimentación regular de espacio web, creación de perfiles específicos en redes sociales, habilitación en los programas editoriales y académicos de una línea de actividad denominada "*Planes Nacionales*".
   d) Diseño y mantenimiento evolutivo de espacios y repositorios digitales que permitan la comunicación continua de los miembros de las CTS.
   e) Informe regular al CPHE de las actuaciones en el marco de los PPNN.
   f) Propuesta de incremento presupuestario para las partidas de los PPNN.

II.5. PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN FINANCIERA

II.5.1. Aspectos generales

La programación y ejecución del gasto público desarrollado por las administraciones públicas ha de ajustarse a los principios de buena gestión financiera. Para ello, la definición de objetivos es un elemento esencial en la implantación y posterior valoración de modelos de gestión orientados a resultados; si bien dichos objetivos deben cumplir una serie de requisitos mínimos que garanticen su validez, como concreción, adecuación a los fines y competencias atribuidas, integridad, posibilidad de medida y proporcionalidad. Asimismo, es imprescindible definir indicadores válidos para evaluar el grado de consecución de los objetivos definidos, que contribuyan a la retroalimentación del sistema y la toma de decisiones.

En todo este proceso la transparencia en cada una de estas fases y en concreto en los resultados finales es un elemento esencial de la actuación pública, a fin de que los ciudadanos puedan conocer la orientación de la política pública y en qué medida las administraciones alcanzan los objetivos y resultados que han de satisfacer el interés público. De esta forma, el control de eficacia, eficiencia y economía, que va a ser desarrollado en este epígrafe, tiene por objeto verificar el alcance de los objetivos de acuerdo con las funciones atribuidas al IPCE y el entorno en el que desarrolla su gestión.

En primer lugar, se ha constatado en el desarrollo de la fiscalización que las actividades desarrolladas por el IPCE relacionadas con el patrimonio cultural inmaterial no vienen entre las funciones previstas en el RD 257/2012. El mencionado Real Decreto enumera las funciones atribuidas al IPCE en base a la tradicional clasificación entre bienes muebles e inmuebles; sin embargo, dichas funciones quedan superadas por la realidad de la amplitud de los contenidos de las actuaciones que, de facto, realiza el Instituto en materia de bienes del patrimonio cultural inmaterial, definidos en la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial como "*los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural*". Las posteriores normas de organización y funcionamiento de los departamentos ministeriales no han incorporado dichas competencias entre aquellas asignadas al

IPCE, si bien entre los PPNN que gestiona dicha subdirección se encuentra el Plan de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Con carácter general y conforme a los resultados del trabajo que se exponen a continuación, cabe señalar la insuficiente implantación de un modelo de gestión orientado a resultados, señalándose una serie de debilidades que ponen de manifiesto la escasa operatividad del presupuesto y de otros instrumentos de gestión y evaluación como elementos de control de la acción pública y fuente de información de los objetivos y de la valoración de los resultados alcanzados, además de la insuficiencia a estos fines de los PPNN tal y como se ha detallado en el apartado anterior de este informe.

II.5.2. Memorias presupuestarias

Como ya se ha señalado, corresponde al IPCE la gestión de la totalidad de los créditos del programa presupuestario 337B *"Conservación y restauración de bienes culturales"* y una cuantía reducida de créditos del programa 144A *"Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior"*. Para que el procedimiento de seguimiento y valoración de la actividad desarrollada por el IPCE pueda realizarse a través de los programas presupuestarios de su competencia, es preciso que las memorias de dichos programas contengan una correcta definición de los objetivos pretendidos y los resultados o servicios obtenidos, así como de los medios empleados para ello. Del examen de las memorias presupuestarias se deduce que estas no contienen los referidos elementos esenciales para proceder a la mencionada valoración por las siguientes cuestiones:

1. Las memorias presupuestarias de los programas que gestiona el IPCE no contienen una descripción válida de la programación anual efectuada con referencia a las actuaciones que va a desarrollar la Subdirección. En concreto la memoria presupuestaria del programa 337B realiza su exposición en torno a las líneas de actuación genéricas desarrolladas por el IPCE que hace corresponder con cada uno de los distintos Planes Nacionales, de forma que la memoria presupuestaria se limita a recoger la definición genérica del objeto de cada uno de estos planes nacionales. Hay que tener en cuenta que tal y como se detalla más extensamente en el subapartado II.4 de este informe, los planes nacionales están siendo aplicados como instrumentos de carácter esencialmente metodológico y no son el vehículo a través del cual el IPCE programa, prioriza y decide la ejecución de las actuaciones que se acometen a través del presupuesto.

   El contenido de la memoria del programa resulta vago, generalista e inconcreto; y constituye una mera réplica prácticamente literal de un ejercicio a otro. De esta forma la memoria presupuestaria se convierte en un elemento invariable meramente descriptivo sin ningún valor para permitir la evaluación de la programación anual y su contribución a la política en la que se fundamenta.

2. No consta en la memoria presupuestaria los objetivos y metas que se pretenden alcanzar a través de la actividad desarrollada por el IPCE. Tampoco consta una valoración de los objetivos anuales.

3. No se realiza una definición de indicadores que resulten válidos para la valoración de los efectos del programa presupuestario, de forma que no se prevén mecanismos para la obtención de información suficiente y relevante sobre la gestión desarrollada y la efectividad de las actuaciones o medidas emprendidas y en su caso la sustitución por otras más adecuadas. Así en el análisis de los indicadores reflejados en las memorias presupuestarias se han comprobado las siguientes debilidades:

   a) Únicamente se definen indicadores en términos de "*número de actuaciones*", sin que se incluya ningún indicador de eficacia para la medición del impacto real de las actuaciones realizadas por el IPCE en el desarrollo de sus competencias. En relación con el programa

144A y las subvenciones de concurrencia competitiva para la ejecución de proyectos de excavaciones en el exterior se define como indicador el "*número de subvenciones concedidas"*; sin embargo, no se puede considerar que este valor sea relevante y suficiente en sí mismo para conocer el impacto o efectos de la citada actividad de fomento.

b) No existe una adecuada definición de la unidad de medida de dichos indicadores, al señalarse como tal el *"número de actuaciones"* sin identificar la naturaleza de estas. A modo de ejemplo, en los indicadores definidos como: *"Plan Nacional de Catedrales", "Arquitectura militar"* o *"Conservación y restauración de bienes culturales de propiedad o gestión del Estado"* la unidad de medida establecida exclusivamente ha sido *"número de actuaciones"*, lo que impide identificar si estas se refieren a la redacción de cartas de riesgo, planes directores, otros estudios, o a la realización de obras de conservación o restauración en sí, y si ambos tipos de acciones computan por igual.

c) No se define ningún indicador para valorar la eficiencia de la acción pública en el que se ponga en relación los efectos alcanzados con los recursos destinados o costes de las actividades.

d) No se define indicadores que permitan valorar el grado de economía de la acción pública, esto es, las variaciones en los resultados/impactos ante disminuciones o aumentos de los recursos destinados.

e) El sistema de indicadores, además de no ser adecuado para la medición de los objetivos, tampoco es integro al no abarcar la totalidad de las actividades previstas en las memorias presupuestarias o la totalidad de las funciones atribuidas al IPCE. Así, por ejemplo en el programa 337B no se definen indicadores para medir actividades relacionadas con el Plan Nacional de Conservación Preventiva, Plan Nacional de Patrimonio fotográfico, Plan Nacional de Patrimonio Inmaterial, Plan Nacional de Arquitectura Tradicional o Plan Nacional de Emergencias de Patrimonio, ni tampoco en relación con la actividad formativa desarrollada por el Instituto. En situación similar están las subvenciones nominativas concedidas por el IPCE para las que no sólo no se definen indicadores, sino respecto de las cuales ni siquiera se realiza mención alguna en la propia memoria.

4. Las memorias presupuestarias no hacen mención a la realización del seguimiento sobre la efectividad de los proyectos y actividades desarrollados en los ejercicios anteriores, y la incidencia que dicho análisis hubiera supuesto en la asignación presupuestaria del ejercicio, en lo relativo a la definición y diseño de nuevas líneas de actuación que hubieran podido proponerse más eficaces y eficientes como consecuencia de ese proceso de evaluación.

II.5.3. Planificación estratégica plurianual

Las memorias presupuestarias analizadas en el epígrafe anterior son instrumentos en los que se recogen las actividades y objetivos del ejercicio presupuestario, y que suponen plasmar en el ámbito anual la planificación estratégica plurianual que debe definir los objetivos a largo plazo, la definición de las líneas de actuación que van a ser desarrolladas, los proyectos concretos que van a ser ejecutados y los criterios para su selección futura, la descripción de los factores externos que pudieran afectar significativamente al cumplimiento de dichos objetivos, así como los indicadores que permitan medir los impactos, efectos y resultados de las actuaciones que vayan ejecutándose.

En la valoración y análisis de la planificación estratégica plurianual se han solicitado todos aquellos instrumentos de planificación a largo plazo, tanto a nivel general, con el plan estratégico de cultura o los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural (cuyo análisis pormenorizado se desarrolla en el apartado anterior de este informe), como en el ámbito de las subvenciones (plan estratégico de subvenciones), obteniéndose los resultados que se exponen a continuación.

II.5.3.1. PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

En el ejercicio 2016, el MECD no había elaborado un plan estratégico de subvenciones en los términos exigidos en el artículo 8.1 de la LGS, por lo que el IPCE no ha dispuesto de un instrumento de planificación en la gestión de las subvenciones, lo que ha impedido conocer los objetivos y los efectos pretendidos con las ayudas concedidas, así como su grado de eficacia. No obstante, el MECD aprobó por Orden de 21 de diciembre de 2017 un Plan Estratégico de Subvenciones para el periodo 2018-2020.

II.5.3.2. PLANES ESTRATÉGICOS PLURIANUALES

El IPCE no disponía para el ejercicio fiscalizado de un plan estratégico plurianual que contuviese la programación de su actividad. La Secretaria de Estado de Cultura aprobó un plan estratégico para los ejercicios 2012 a 2015 y el siguiente a este fue aprobado en marzo de 2017 con una vigencia también cuatrienal de 2017 a 2020. Ninguno de los dos planes estratégicos abarca, por tanto, el ejercicio 2016. Se ha revisado, no obstante, el contenido del *"Plan Estratégico de la Secretaria de Estado de Cultura 2017-2020"* a fin de analizar la razonabilidad de los indicadores definidos, la metodología de seguimiento y sistema de retroalimentación de la información.

El Plan Estratégico 2017-2020 está estructurado en torno a cinco objetivos generales para cuyo cumplimiento se prevé el desarrollo de una serie de estrategias y proyectos por el IPCE. El Plan Estratégico no es completo, al no comprender la totalidad de las actuaciones que se desarrollan por el Instituto. Así, en relación con las subvenciones que concede, se define únicamente una línea de actuación o estratégica relativa a la creación de nuevas convocatorias de ayudas, pero no se fijan objetivos en relación con las ya aprobadas anualmente, tanto las de concurrencia como las nominativas; esto unido a la ausencia del plan estratégico de subvenciones en el Ministerio excluyen de cualquier programación plurianual a la actividad de fomento desarrollada por el Instituto.

En relación con la traslación de los objetivos plurianuales a metas de ejecución anual, la Subdirección ha dispuesto del correspondiente Plan Operativo Anual 2017 (POA) que recoge los resultados de los siete proyectos en los que ha participado el IPCE para la articulación de los cinco objetivos generales definidos por la Secretaria de Estado de Cultura en el Plan Estratégico, así como el grado de realización de los mismos y los valores de los indicadores que se han definido para medir los resultados alcanzados.

Los indicadores definidos en el POA 2017 para la medición del grado de realización de los proyectos fijados para el IPCE no proporcionan información relevante sobre aspectos de eficiencia o economía, en tanto que sólo vienen a ofrecer información en relación con el número de actuaciones realizadas, pero no sobre la contribución de estas a los efectos pretendidos en materia de eficiencia. Así por ejemplo puede señalarse que al definir el Proyecto 3.6.1 como el "*Fortalecimiento y difusión de los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural ya existentes. Objetivo específico del proyecto: Mejorar la gestión y la colaboración y dar a conocer los Planes Nacionales a la sociedad*", se establecen como indicadores el número de reuniones de las comisiones de seguimiento de los planes nacionales, el número de estudios realizados, número de cursos y conferencias, y número exposiciones, páginas web o publicaciones. Todos estos indicadores se estiman insuficientes para obtener una medición del efecto o impacto del proyecto al no tener en consideración cuestiones relevantes tales como el número de CCAA presentes en las reuniones de seguimiento y la incorporación a ellas de las que no hubieran asistido en convocatorias anteriores, la implementación de proyectos en sus respectivos ámbitos tras la participación en las comisiones, la realización de proyectos conjuntos, medición de la satisfacción de los participantes en las comisiones y contribución de las reuniones a sus respectivos ámbitos laborales, o variaciones en el flujo de información o comunicación entre el Estado y las CCAA en ambos sentidos.

En el ejercicio 2017, la Secretaria de Estado de Cultura emitió el informe anual de seguimiento y evaluación del POA 2017, que se ha articulado a partir de un doble sistema de seguimiento y evaluación para la medición cualitativa y cuantitativa de los objetivos y resultados observados.

Por otra parte, se ha comprobado que los objetivos, fines y actividades incluidas en dichos instrumentos han resultado coherentes con los fines y objetivos previstos en la normativa del IPCE. No obstante, en línea con lo expuesto anteriormente, no ha existido una adecuada vinculación entre las actividades definidas en las memorias presupuestarias y el Plan Estratégico Plurianual, como instrumento de planificación plurianual, por lo que no ha sido posible conectar los objetivos y actividades de alcance temporal anual recogidas en las primeras (y su correspondiente asignación presupuestaria), con las incluidas en la documentación relativa a los instrumentos de planificación y gestión de ámbito temporal superior. De esta manera, los indicadores de las memorias presupuestarias, además de por las deficiencias antes señaladas, no han sido adecuados como elementos de control y valoración tanto de las actuaciones desarrolladas como de las desviaciones existentes con respecto a las previsiones establecidas en el Plan Estratégico Plurianual.

II.6. ANÁLISIS DE LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De conformidad con lo dispuesto en las directrices técnicas de la presente fiscalización, se ha realizado un análisis específico de las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH).

II.6.1. Contratos

En la muestra de contratos seleccionados recogida en los Anexos I, II y III de este informe se ha comprobado el cumplimiento de las previsiones recogidas en los artículo 33 y 34 de la LOIEMH, es decir, el establecimiento de condiciones especiales de ejecución en los contratos que se celebren y preferencia en la adjudicación por las empresas que cumplan dichas condiciones especiales, así como los artículos 60 y 118 TRLSCP, esto es, prohibición de contratar y condiciones especiales de ejecución, y se han obtenido los siguientes resultados:

1. No consta la aprobación del Acuerdo anual del Consejo de Ministros previsto en el artículo 34.1 LOIEHM.

2. Seis de los nueve pliegos analizados de las contrataciones mediante procedimiento abierto prevén el criterio preferencial, en caso de igualdad de puntuación entre dos o más licitadores, de adjudicación a favor de aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, previsto, con carácter potestativo, en el artículo 34.2 de la LOIEMH, mediante la presentación de aquella documentación que acredite la promoción de la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres. Los pliegos que no contienen dicha previsión datan del primer semestre de 2014. No se establece dicho criterio u otras medidas en este sentido en los pliegos de ninguno de los procedimientos negociados analizados.

II.6.2. Subvenciones

Se analizaron las previsiones en materia de igualdad en las subvenciones de concurrencia competitiva gestionadas por el IPCE, pues si bien no llegaron a concederse sí se realizó la oportuna convocatoria. En concreto no se observa que en las ayudas convocadas en 2016 se estableciera ninguna de las actuaciones tendentes a la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el ámbito de la creación y producción artística e intelectual previstas en el artículo 26.2 de la LOIEMH.

II.7. TRANSPARENCIA

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como establecer las consecuencias derivadas de su incumplimiento. En el desarrollo de la fiscalización se ha comprobado la aplicación de las disposiciones en materia de publicidad y transparencia, teniendo en cuenta para ello todas las disposiciones que contenían obligaciones concretas de publicidad activa para ciertos negocios o informaciones vigentes durante el ejercicio 2016. En el análisis realizado se ha identificado algunos puntos o materias que pudieran ser objeto de mejora en la publicidad activa dada y se detallan a continuación.

1. En relación con la información institucional, organizativa y de planificación prevista en el artículo 6.2 de la Ley de Transparencia, cabe señalar que para el ejercicio fiscalizado no consta la publicidad de un plan o programa anual o plurianual que fije objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, puesto que la Secretaria de Estado de Cultura aprobó un plan estratégico para los ejercicios 2012 a 2015 y el siguiente a este fue aprobado en marzo de 2017 con una vigencia también cuatrienal de 2017 a 2020. Estos planes, así como los correspondientes planes anuales operativos e informes de seguimiento de los ejercicios 2012 a 2015 y 2017 fueron publicados en el Portal de transparencia.

   No obstante, los citados planes estratégicos plurianuales no abarcan la totalidad de las actividades que desarrolla el IPCE, sino solo aquellas que en el plan se identifican como claves para la obtención de los cinco objetivos sobre los que se estructura, por lo que tampoco la publicidad dada a estos planes estratégicos puede entender que satisfaga las necesidades de publicidad activa completa en cuanto a los objetivos, actividades y medios previstos para las funciones desarrolladas por el IPCE.

   Incidiendo en esta ausencia de una adecuada publicidad activa de esta información, la publicación de los planes nacionales no suple la carencia descrita, en tanto que como se ha señalado también en el apartado correspondiente del informe, los planes nacionales tienen un carácter esencialmente técnico como herramientas metodológicas y cuya principal virtud es la de haberse constituido en elementos facilitadores de un foro o marco de comunicación entre el Estado y las CCAA y de estas entre sí, y sin que hasta la fecha el IPCE haya hecho uso efectivo de las herramientas en ellos previstas de planificación, tales como objetivos cuantificados, indicadores, seguimiento de las aportaciones financieras de las partes implicadas previstas, revisiones y valoraciones de resultados, que permita garantizar que la publicación de los mismos surta los efectos previstos en el citado artículo 6 de la Ley de Transparencia.

2. En relación con la información económica, presupuestaria y estadística a la que hace referencia el artículo 8 de la Ley de Transparencia, se ha verificado la publicidad activa de la información requerida en dicho precepto en relación con aquella objeto de examen por esta fiscalización en las respectivas áreas concluyéndose el cumplimiento de la publicidad de dicha información salvo lo relativo a dos de las seis encomiendas analizadas en el epígrafe II.3.4 de este informe[21], respecto de las cuales no se obtiene evidencia de su publicidad. Para las publicadas no consta la información requerida en el artículo 8.1.b) de la Ley de Transparencia respecto de las subcontrataciones realizadas y la mención del adjudicatario, del procedimiento seguido para la adjudicación e importe de dichas subcontrataciones.

[21] La encomienda de gestión para la redacción de proyecto y ejecución de las obras de restauración y rehabilitación de la planta baja de la panda norte del Claustro Mayor para Centro de Espiritualidad del Real Monasterio de Santa María de El Paular y la encomienda de gestión del uso y la explotación del Real Monasterio de Santa María de El Paular.

II.8. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL

En el Informe de Fiscalización de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales ejercicio 2004, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de marzo de 2008, se formularon diversas recomendaciones[22] para que la DGBA adoptaran medidas para la subsanación de las deficiencias y debilidades puestas de manifiesto en el citado informe. A continuación se analiza el grado de cumplimiento e implantación de las recomendaciones relacionadas con el ámbito objetivo de la presente fiscalización.

1. Recomendación primera

> "*El Tribunal de Cuentas recomienda el reforzamiento de los controles internos y de los procedimientos de gestión económico-financiera de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, al objeto de subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en este Informe en las áreas que el mismo comprende: contratación, adquisición de bienes de interés cultural, subvenciones, tesorería e ingresos*."

En relación con las deficiencias puestas de manifiesto en el informe del ejercicio 2008 referidas a las áreas de actuación de competencia del IPCE objeto de análisis de esta fiscalización, cabe señalar en relación con la gestión económico-financiera con la contratación de las necesidades del IPCE, que es la Junta de Contratación de la Secretaría del Estado la que ostenta las competencias como órgano de contratación, sin perjuicio de la participación de las diversas subdirecciones en la diversas fases y sin que dicha concurrencia haya entrañado dificultad para aportar la información relativa a los expedientes de contratación requeridos, habiéndose observado una adecuada gestión, en términos generales, en materia de contratación, sin perjuicio de las deficiencias concretas puestas de manifiesto a lo largo del informe y de las debilidades de control interno incluidas en el subapartado II.1.

2. Recomendación segunda

> "*Se recomienda también mejorar sustancialmente los procedimientos de planificación e información sobre la gestión estatal del Patrimonio Histórico Español, a fin de superar las carencias expuestas en este Informe. En particular, se recomienda la elaboración de planes relativos a las actividades de catalogación, protección, conservación y restauración de los bienes del Patrimonio Histórico Español (…)".*

Cabe señalar la ausencia de un instrumento transparente en el que vengan expuestos los planes que contengan las actuaciones y acciones que se ejecutan anualmente en relación con la conservación, restauración, investigación y documentación del patrimonio, así como su encaje en la planificación efectuada en el largo plazo.

En la actualidad se encuentran aprobados por el Consejo de Patrimonio trece planes nacionales cuya gestión corresponde al IPCE y que son el resultado de combinar la figura de los planes de conservación y restauración atribuidos cuya aprobación es competencia del Instituto tal y como prevén los sucesivos reales decretos de organización del Ministerio de Cultura, y por otro lado los Planes Nacionales de Información sobre el PHE del artículo 35 de la LPHE cuya aprobación se atribuye al Consejo de Patrimonio. No obstante, tal y como se señala en el subapartado II.4 de PPNN de este informe, su análisis no permite concluir que los mismos sirvan ni estén siendo utilizados como verdaderos instrumentos de planificación y gestión. De esta forma cabría plantear la pertinencia de mantener la recomendación del informe aprobado en el 2008 en tanto se estima necesaria la aprobación de instrumentos eficaces, ágiles, y transparentes que guíen la actividad del Instituto en sus inversiones de conservación y restauración, dada la dificultad puesta de

[22] Se formulan 3 recomendaciones. Se reproduce la primera y parte de la segunda recomendación, al no encontrarse la otra parte de la segunda y la tercera dentro del ámbito objetivo de esta fiscalización.

manifiesto en el subapartado II.5 de principios de buena gestión financiera este informe de valorar la eficacia, eficiencia y economía de la acción del Instituto con los instrumentos que se han puesto a disposición de esta fiscalización.

III. CONCLUSIONES

III.1. RESPECTO DEL CONTROL INTERNO

1. El control interno del Instituto presentó una serie de debilidades que han sido detalladas en el subapartado II.1 del presente informe, entre las que destacan las que se señalan a continuación:

   a) El IPCE no contaba con un manual en el que se definieran las funciones y procedimientos de gestión aplicables a sus diferentes áreas de actividad y se establecieran los grados de responsabilidad existentes en cada una de ellas, así como los registros y documentos a emplear en dicha gestión.

   b) El IPCE disponía de un Sistema Integral de Gestión Interna (SIGI) cuyo grado de implantación era heterogéneo, al no haberse empleado en algunos servicios como arquitectura, arqueología, económico o de seguimiento de inversiones.

   c) El registro empleado por el Instituto para el seguimiento de las inversiones no permitía obtener de forma sencilla y automática listados de situación de las inversiones por anualidad y por CCAA, lo que dificulta la realización de un seguimiento y programación adecuado.

III.2. RESPECTO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

2. El IPCE ha gestionado en el ejercicio 2016 la totalidad de los créditos del programa 337B "Conservación y restauración de bienes culturales" y una parte del programa 144A "Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior", habiéndose registrado unas obligaciones reconocidas por 14.763.113 y 5.229 euros, con unos grados de ejecución del 77% y 1,3 %, respectivamente. Este bajo porcentaje de ejecución del programa 144A se ha debido a la falta de concesión de las ayudas para excavaciones arqueológicas en el exterior, por importe de 410.000 euros, convocadas mediante Resolución de 3 de mayo de 2016, ante la imposibilidad de cumplir con los plazos de tramitación y los requerimientos de la Orden HAP/1169/2016, de 14 de julio, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2016 relativas al presupuesto de gasto y operaciones no presupuestarias. (Subapartado II.2)

III.3. RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE DETERMINADOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN

III.3.1. Gastos corrientes en bienes y servicios

3. En 3 contratos negociados sin publicidad por razón de la cuantía analizados se ha constatado la ausencia de motivación suficiente para este procedimiento de contratación, argumentando motivos de celeridad y simplificación administrativa; sin embargo, la excepcionalidad de este procedimiento requiere la concurrencia de circunstancias que hagan esencial la negociación, elemento distintivo de dicho procedimiento frente a los ordinarios, sin que pueda fundamentarse en simples razones de simplificación administrativa. En otro contrato se ha incumplido la Instrucción de la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura de 11 de octubre de 2013 al no haber solicitado nuevas invitaciones, ni haber acreditado las razones de urgencia u otras que lo impidieron. (epígrafe II.3.1)

4. El IPCE ha tramitado durante varios ejercicios a través de contratos menores anuales gastos y actuaciones que tenían por objeto satisfacer necesidades periódicas de carácter recurrente y de naturaleza previsible, determinada y cierta que no variaron de un ejercicio a otro dado su carácter repetitivo, superando en su conjunto el límite cuantitativo establecido en la LCAP para

la contratación menor. Esta limitación anual podría suponer un fraccionamiento del contrato, en tanto que en el momento de inicio de la tramitación de los expedientes de los servicios contratados el IPCE ya conocía o estaba en condiciones de conocer el carácter periódico de la necesidad.

5. En 11 de los 14 contratos menores analizados no se ha acreditado la remisión de las solicitudes de ofertas o invitaciones enviadas por el IPCE a las empresas ofertantes. Tampoco se ha tenido evidencia documental de la realización de la consulta y examen previo del Catálogo de Bienes Homologados del Servicio Central de Suministros a efectos de verificar si se incluyen en este, bienes similares a los propuestos para la adquisición de material para las colecciones fotográficas de archivo.

III.3.2. Acciones formativas

6. El IPCE desarrolló en 2016 un total de 34 acciones formativas, de las que 13 se realizaron en la EPHN y 21 en la sede del IPCE o en otras instituciones con las que colaboró, por un importe conjunto de 161.327 euros y un coste medio por acción de 5.563 euros. Del análisis de dichas actividades se han obtenido las siguientes conclusiones (epígrafe II.3.2):

   a. El Consejo Académico, como órgano colegiado y asesor de las actividades de la EPHN, no se reunió con la periodicidad establecida en su normativa reguladora.

   b. Una de las actividades formativas llevadas a cabo no estaba prevista en el programa aprobado para 2016 y otras tres actividades que sí estaban contempladas en aquel no se ejecutaron, sin que se haya tenido constancia de la modificación del programa formativo por el Consejo Académico en dicho año. No obstante, en la memoria anual de actividades presentada se incluyeron las acciones finalmente ejecutadas.

   c. El baremo retributivo de las actividades formativas de los ejercicios 2016 y 2017 aprobado por el Subsecretario de Educación, Cultura y Deporte el 28 de diciembre de 2015 y por el Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas el 19 de enero de 2016 solo contempló los honorarios para las actividades realizadas bajo la modalidad presencial, no habiéndose previsto los importes aplicables para aquellas acciones formativas desarrolladas on-line.

   d. Las instrucciones para la aplicación del mencionado baremo elaboradas por le IPCE fueron consistentes con los criterios e importes establecidos en el mismo, excepto en lo relativo a las cuantías establecidas a partir de las tres horas prácticas impartidas, que se abonaron por debajo del importe mínimo fijado en dichas instrucciones. Asimismo, los importes fijados fueron iguales para todas las actividades de los cursos de formación, distinguiendo únicamente entre clases teóricas y prácticas, sin haberse establecido una clasificación de los cursos de formación y su retribución en función de la aportación académica a los alumnos, de la excelencia o novedad de la materia a tratar o del nivel exigido a los ponentes.

   e. Las memorias justificativas de las acciones formativas pusieron de manifiesto deficiencias e incumplimientos como la ausencia de integridad al no contener todos los gastos realizados; la insuficiente concreción del tipo de acción formativa, la ausencia de convenios en los que se regulase su ejecución, o la falta de designación del coordinador por el Subdirector General de Personal del coordinador del curso.

III.3.3. Inversiones reales

7. En la adjudicación de los contratos por el procedimiento abierto se han puesto de manifiesto incumplimientos en los plazos máximos previstos en la normativa de la contratación pública para la adjudicación, el inicio de la ejecución y recepción de las obras, así como para la aprobación de la certificación final, la realización del informe sobre el estado de las obras o prestaciones realizadas y para la devolución de la fianza. Tampoco se cumplieron los plazos de tramitación del único contrato declarado de urgencia. (Epígrafe II.3.3).

8. Respecto a los contratos tramitados por el procedimiento negociado sin publicidad:

   a. Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares acotaron los términos de la negociación exclusivamente a la oferta económica, y aunque la normativa aplicable no excluye la posibilidad de usar el precio como único elemento sobre el que versa la negociación, no parece que los contactos mantenidos entre el Instituto y las empresa licitadoras responda a una verdadera "negociación", que debe ser la finalidad esencial del procedimiento negociado para adaptar el contrato a las necesidades y objetivos del órgano contratante.

   b. En tres contratos negociados sin publicidad por razón de la cuantía no se motivó de forma suficiente y adecuada la elección del procedimiento de adjudicación, al fundamentarse su realización en la necesaria celeridad y simplificación administrativa, cuestiones insuficientes por sí solas para justificar la elección del procedimiento negociado y asegurar la asignación eficiente del gasto público en materia de contratación cuyo aseguramiento se consigue fundamentalmente promoviendo la publicidad y la concurrencia.

   c. En un contrato no se efectuó el número mínimo de solicitudes previstas en la Instrucción de la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Cultura de 11 de octubre de 2013, no se concedió un plazo adecuado para la presentación de ofertas, ni se respetó el plazo de 10 días hábiles desde la recepción de la solicitud previsto en las invitaciones, resultando una única oferta recibida de las tres invitaciones realizadas. A su vez, la información trasladada por la Subdirección del IPCE a la Junta de Contratación del MECD en su informe global de valoración de las ofertas presentadas no fue fiel a la información obrante en el expediente, al señalar que dos de las tres empresas invitadas habían rehusado realizar oferta alguna por "*considerar que no dominaban el tema lo suficiente",* cuando el motivo aludido por estas dos empresas fue la insuficiencia de plazo. Asimismo, en este contrato, el adjudicatario no cumplió con los requisitos de solvencia económica y técnica previstos en el pliego de prescripciones técnicas.

   d. Se han superado los plazos fijados en la normativa para diversos hitos procedimentales, como: el plazo de ejecución previsto, el plazo para la emisión del primer acta de comprobación de replanteo, el plazo de devolución de la fianza, o el plazo de inicio de ejecución de las obras del único contrato de emergencia.

8. En los contratos menores se han puesto de manifiesto incumplimientos derivados de la obligación de solicitar, al menos, tres ofertas, conforme a lo previsto en la Instrucción de 31 de julio de 2012 de la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte sobre medidas de austeridad y racionalización de los gastos generales del MECD, la falta de acreditación del envío efectivo de las ofertas existentes, el empleo del procedimiento de contratación menor en los contratos de dirección de obra al ser su plazo de ejecución superior a un año, así como la concesión de prórroga contraviniendo lo previsto en el artículo 23.3 del TRLCSP.

III.3.4. Encomiendas de gestión

9. En el periodo comprendido entre el ejercicio 2014 a 2018 el MECD formalizó para la realización de diversas actuaciones en el conjunto patrimonial del Real Monasterio de Santa María de El Paular un Acuerdo Marco y 6 encomiendas de gestión con TRAGSA, una para la gestión del uso y explotación del conjunto monumental y cinco para diversas actuaciones a realizar en el Monasterio derivadas del Acuerdo marco citado, por un importe conjunto de 2.958.903 euros, todos ellos vigentes durante el periodo fiscalizado. La gestión del citado Acuerdo marco y de las encomiendas de gestión celebradas con cargo al programa 337B presentó los siguientes incumplimientos y deficiencias (epígrafe II.3.4):

   a. Insuficiente justificación de la elección y procedencia de la figura de la encomienda de gestión, al no quedar constancia de que dicha elección se sustentase en la realización de estudios de costes o rendimientos entre las distintas alternativas que avalasen la mayor eficiencia y eficacia del método de aprovisionamiento seleccionado. Además, en virtud del Acuerdo Marco de encomienda el MECD consideraba oportuno y conveniente encomendar a TRAGSA la realización de las citadas actuaciones para favorecer la pronta implantación y correcto desarrollo del denominado "Plan de Gestión del uso y la explotación del Monasterio", que, si bien, a la finalización de la fiscalización todavía no había sido presentado, a pesar de que la fecha de presentación era en agosto de 2014.

   b. Falta de acreditación de la selección del medio propio efectuada por el MECD y ausencia de un análisis previo de la idoneidad de su marco funcional para la realización del objeto de la encomienda de gestión del uso y explotación del Monasterio.

   c. Ausencia de la necesaria concreción del objeto encomendado, habiéndose dejado a la voluntad unilateral del medio propio la realización de muchas actuaciones esenciales, sin más requisito que la comunicación a la comisión de seguimiento o al acuerdo entre las partes.

   d. No realización de estudios para verificar que los precios obtenidos mediante la aplicación de las tarifas se encontraban por debajo de su valor de mercado y determinar por tanto si la encomienda era una solución económicamente ventajosa

   e. Riesgo de ineficiencias y de incentivo a la compensación de los márgenes negativos obtenidos por el medio propio en el sistema de retribución previsto en la encomienda de gestión del uso y la explotación del Monasterio.

   f. Incumplimiento en una de las encomiendas (relativa a la actualización del Plan Director) de los límites establecidos en la normativa específica del medio propio para la subcontratación de los trabajos en las encomiendas de gestión.

   g. Insuficiente seguimiento y control por la entidad encomendante de la ejecución de las actuaciones al no aplicarse los mecanismos establecidos con la extensión prevista, tales como la falta de acreditación de la presentación a la comisión de seguimiento de los informes anuales de actividad y los balances contables de TRAGSA; la ausencia de constancia de la designación del coordinador técnico previsto en el acuerdo de encomienda; así como la falta de presentación del "Plan de Gestión del uso y explotación del Monasterio" que debía contener las líneas de actuación de la gestión del medio propio

   h. Establecimiento y cobro de tarifas por TRAGSA al MECD en una encomienda (relativa a la redacción de los proyectos) un 25 % superiores a los importes adjudicados y abonados a las empresas subcontratadas por TRAGSA (38.536 euros) para la realización de dicha redacción según se desprende de los datos recabados en el portal de transparencia (perfil del contratante) de dicha empresa pública.

i. Deficiencias, omisiones de trámites, incorrecciones en el procedimiento como: la ausencia del trámite de revisión del estado de las obras previo a la finalización del plazo de garantía, la falta de los certificados de insuficiencia de medios, o la falta de acreditación de la fecha efectiva de presentación de la actualización del Plan Director o de los proyectos de las obras encomendadas; así como retrasos en la ejecución de las actuaciones encomendadas.

III.3.5. Ingresos

10. La gestión de los ingresos realizada por el IPCE en el ejercicio fiscalizado presentó los siguientes incumplimientos (epígrafe II.3.5):

    a. La memoria económico-financiera de la *"tasa por utilización de espacios en museos y otras instituciones culturales del Ministerio de Educación y Cultura"* gestionada por el Instituto determinó un coste del servicio prestado que no ha estado soportado en ningún estudio de costes que garantizara el cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la Ley 8/89, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos.

    b. Los precios públicos fijados por el IPCE tampoco han estado respaldados en unos estudios y análisis sobre los costes económicos de la realización de las actividades o prestación de servicios y su grado de cobertura financiera, según lo previsto en los artículos 25 y 26.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios públicos.

    c. En relación con las acciones formativas realizadas por el IPCE, se han efectuado cobros en concepto de matrícula inferiores a los establecidos en la Orden CUL/1077/2011 por la que se fijan los precios públicos, se han establecido supuestos de gratuidad en las ofertas publicadas a colectivos no previstos en la citada Orden, y se han aplicado exenciones de pago en determinados supuestos que no estaban previstas en las convocatorias publicadas de los programas formativos.

    d. La realización del ingreso de las matrículas en los programas formativos sujetos al convenio suscrito en 2013 entre el MECD y la ANABAD, en una cuenta corriente de titularidad de la ANABAD, supone un incumplimiento del art. 3.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, que impide ingresar recursos de derecho público en entidades de naturaleza privada. Asimismo, y sin perjuicio de su escasa relevancia cuantitativa, los servicios contratados por la ANABAD no han estado sujetos a la normativa presupuestaria y de contratación pública. Por otra parte, tampoco ha quedado acreditado que el IPCE haya verificado la corrección de los gastos e ingresos declarados por la ANABAD en relación con las distintas acciones formativas.

III.3.6. Subvenciones

11. En el ejercicio 2016 el IPCE concedió 3 subvenciones nominativas por 815.000 euros, en cuyos procedimientos de concesión y justificación se han detectado deficiencias que han afectado, principalmente, a la definición genérica del objeto de una de ellas, a la ausencia de constitución ni del funcionamiento efectivo de las comisiones de seguimiento, o a la falta de de ingreso en la AEAT de los importes de las retenciones de IRPF derivados de las facturas o nóminas cuyo gasto había sido objeto de subvención. (Epígrafe II.3.6).

III.4. RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LOS PLANES NACIONALES

12. Los PPNN surgieron del resultado de combinar dos instrumentos que a pesar de estar regulados, no fueron desarrollados: los denominados Planes de Conservación y Restauración de los bienes inmuebles y bienes muebles del Patrimonio Histórico Español (PHE), previstos

en el RD 257/2012, cuyo artículo 10.2.c) atribuye al IPCE su elaboración y ejecución; y los Planes Nacionales de Información sobre el PHE, regulados en el artículo 35 de la LPHE, que atribuyen su elaboración periódica y aprobación al Consejo de PHE (CPHE). La falta de desarrollo normativo ha permitido que los 14 PPNN vigentes en el ejercicio fiscalizado, a pesar de su denominación como *"planes"*, no se hayan diseñado y enfocado como unos auténticos instrumentos de planificación y gestión, sino como unos elementos metodológicos y de coordinación entre los distintos agentes intervinientes en la conservación y restauración del patrimonio cultural.

13. La mencionada ausencia de una planificación plurianual de las intervenciones, actuaciones y financiación de los planes ha impedido conocer su grado de ejecución y sus posibles desviaciones. De acuerdo con los datos facilitados por el IPCE en el periodo 2012-2018 el IPCE desarrolló un total de 259 intervenciones con una inversión de 61.614.952 euros, 73 de las cuales, por importe de 5.740.996 euros, se registraron en el ejercicio 2016.

14. La estructura y contenido de los planes ha sido homogénea, si bien han presentado diferencias en cuanto a su nivel de concreción y detalle. En su elaboración han participación y colaboración los distintos agentes públicos intervinientes, si bien en ninguno de los planes han estado representadas todas las CCAA.

15. Dentro de los planes, destaca por su importancia el Plan Nacional de Catedrales. Este plan, que no ha contado con un presupuesto, ni unas actuaciones y medidas concretas, se ha desarrollado a través de los planes directores de cada catedral, así como mediante convenios específicos de ejecución de las obras de restauración y conservación suscritos por el Ministerio, las Comunidades Autónomas y los respectivos Obispados. En la fiscalización no se ha dispuesto de una información global que permita conocer el grado de consecución de las medidas de inversión y conservación de las catedrales previstos en dichos instrumentos, así como el grado de ejecución de los compromisos financieros asumidos y ejecutados por cada uno de los agentes financiadores.

16. Por lo que se refiere al seguimiento de los PPNN, se han puesto de manifiesto carencias y debilidades entre las que destacan la ausencia de elaboración de informes periódicos de evaluación y cumplimiento de los planes, la inexistencia de unos criterios concretos y objetivos para la designación de expertos independientes, así como la atribución a las Comisiones Técnicas de Seguimiento de funciones en muchos casos de imposible cumplimientos debido a la ausencia, en muchos casos, de unos objetivos medibles y cuantificables.

III.5. RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN FINANCIERA

17. Con carácter general, el IPCE no ha efectuado un uso adecuado de los instrumentos previstos tanto en la normativa reguladora de subvenciones, presupuestaria o contable, para realizar un adecuado seguimiento y control de la aplicación de los principios de buena gestión. Las principales deficiencias presentadas han sido las siguientes: la existencia de un contenido generalista e inconcreto en las memorias presupuestarias, sin detalle de los objetivos específicos a alcanzar; la ausencia de indicadores para medir determinadas actividades o la presencia de indicadores que no han proporcionado información suficiente y relevante para la toma de decisiones; la falta de seguimiento de los resultados obtenidos y de las desviaciones producidas; la falta de vinculación entre el Plan Estratégico General de carácter plurianual existente y la planificación anual prevista en las memorias presupuestarias; así como la inexistencia de un Plan Estratégico de Subvenciones en el ejercicio fiscalizado. (Subapartado II.5).

III.6. RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

18. El IPCE ha mantenido en el ejercicio fiscalizado una política de igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de contratación, si bien en 3 de los 9 pliegos de cláusulas administrativas particulares analizados no se establecieron criterios preferenciales previstos en el artículo 34.2 de la LOIEMH. Además, en la regulación de las subvenciones convocadas tampoco se recogió ninguna actuación tendente a la promoción de la igualdad efectiva. (Subapartado II.6).

III.7. RESPECTO AL ANÁLISIS DE LAS PRESCRIPCIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

19. El IPCE ha cumplido, en 2016, las obligaciones impuestas por la normativa en materia de transparencia y acceso a la información relativa a la información económica, presupuestaria y estadística, a excepción de algunos aspectos como la ausencia de publicidad de dos de las seis encomiendas de gestión analizadas o la falta de publicidad del adjudicatario y de las subcontrataciones realizadas en las encomiendas publicadas. Asimismo, no se ha dado respuesta a las prescripciones de transparencia en materia de planificación al no haberse publicado un plan estratégico plurianual aplicable al ejercicio fiscalizado. (Aparatado II.7).

III.8. RESPECTO DEL ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL

20. A la finalización de la fiscalización persistían algunas de las deficiencias e irregularidades señaladas en el informe anterior relativo a la gestión de la DGBA, como la ausencia de un instrumento de planificación plurianual en el que se prevean las actuaciones y acciones que se ejecutan anualmente en relación con la conservación, restauración, investigación y documentación del patrimonio. (Subapartado II.8).

IV. RECOMENDACIONES

1. Sería conveniente que el IPCE elaborara unos manuales de procedimientos de sus distintas áreas de gestión, definiendo las funciones y responsabilidades de cada unidad.

2. El IPCE debería reforzar los mecanismos de control interno haciendo extensible la aplicación del Sistema Integral de gestión Interna a todas las áreas de gestión y estableciendo registros y programas para el control de las inversiones realizadas en el marco de los PPNN. Asimismo, la DGBA debería formular en todo momento las instrucciones dirigidas al IPCE por escrito.

3. Las deficiencias puestas de manifiesto en la gestión de las subvenciones concedidas, y contratos y encomiendas de gestión formalizados deben superarse mediante una evaluación exhaustiva de los procedimientos implantados por el Instituto.

4. Sería conveniente realizar un estudio de costes adecuado de la actividad gravada con la tasa gestionada por el IPCE que garantice el cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la Ley 8/89, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, así como determinar correctamente los costes económicos de las actuaciones de formación que dan lugar al cobro de precios públicos, así como su grado de cobertura financiera.

5. Los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural deberían ser regulados al objeto de determinar su naturaleza, finalidad y contenido. En el marco de los PPNN sería conveniente establecer aspectos tales como la programación plurianual, una metodología clara para la selección de los proyectos objeto de financiación, los procedimientos de conservación preventiva y de protección activa de los bienes culturales, los mecanismos adecuados de coordinación y control de las actuaciones, la promoción del conocimiento a través de la investigación, así como el fomento del acceso de los ciudadanos y su difusión. La amplitud de los PPNN y el reparto competencial previsto en la Constitución Española en esta materia precisaría, para que los PPNN pudieran desplegar todos sus efectos, de mecanismos ágiles de comunicación y colaboración entre todos los agentes implicados.

6. El IPCE debería acomodar el contenido de las memorias presupuestarias a los instrumentos de planificación plurianual y redefinir los indicadores de gestión de forma que proporcionen información válida para el seguimiento de los objetivos establecidos y para la toma de decisiones. Asimismo, sería necesaria la realización de una adecuada planificación estratégica de subvenciones que permitiera mejorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las subvenciones concedidas, así como la eficiencia y la economía en la gestión de estos recursos.

Madrid, 25 de julio de 2019

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

Anexos

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I - MUESTRA DE CONTRATOS FISCALIZADOS DE CAPÍTULO 2

ANEXO II - MUESTRA DE CONTRATOS MAYORES FISCALIZADOS DE CAPÍTULO 6

ANEXO III - MUESTRA DE CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS DE CAPÍTULO 6

ANEXO IV - ACTUACIONES EFECTUADAS POR EL IPCE EN EL MARCO DE LOS PLANES NACIONALES. Ejercicio 2016

ANEXO V - LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LOS PLANES NACIONALES DE PATRIMONIO CULTURAL

ANEXO VI - NÚMERO DE CATEDRALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANEXO VII - NÚMERO DE ABADÍAS, MONASTERIOS Y CONVENTOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANEXO I:
MUESTRA DE CONTRATOS FISCALIZADOS DE CAPÍTULO 2
(euros)

Concepto presupuestario	Orden	Nº expediente MECD	Tipo de contrato (*)	Objeto de contrato	Fecha contrato /Fecha aprobación gasto (CM)	Procedimiento (**)	Importe adjudicación (con IVA)	Obligaciones reconocidas 2016
212	1	2016/00000531	SE	Prórroga servicio de mantenimiento y conservación del edificio sede del IPCE	01/07/2016	-	63.973	26.655
216	2	2015/00000605	SE	Servicio de mantenimiento, gestión y administración de las redes informáticas existentes en el IPCE	23/02/2016	PN	26.031	19.523
213	3	2016/00000155	SE	Mantenimiento del jardín exterior y apoyo al mantenimiento del jardín interior de la Subdirección general del IPCE	23/02/2016	PN	22.090	7.363
227	4	2015/00000276	SE	Explotación del servicio de cafetería y comedor-autoservicio de la Subdirección general del IPCE	30/07/2015	PN	16.940	11.293
227	5	2016/00000582	SE	Prórroga explotación del servicio de cafetería y comedor-autoservicio de la Subdirección general del IPCE	29/07/2016	-	16.940	5.647
213	6	2015/00000983	SE	Mantenimiento de los ascensores del IPCE	27/11/2015	CM	3.775	3.461
22199	7	2016/00000177	SU	Adquisición de material de conservación para las colecciones fotográficas conservadas en el archivo del IPCE	24/02/2016	CM	17.061	17.061
22700	8	2015/00000321	SE	Servicio de limpieza de la Escuela de Patrimonio Histórico de Nájera	20/04/2015	CM	21.031	4.943
22700	9	2016/00000392	SE	Servicio de limpieza de la Escuela de Patrimonio Histórico de Nájera	25/04/2016	CM	20.184	8.143
22799	10	2015/00000839	SE	Alimentación de contenidos de las bases de datos de subvenciones, envío de documentación de las mismas al archivo del Ministerio	26/10/2015	CM	18.876	18.876
22706	11	2015/00000084	SE	Diseño gestión y desarrollo de visitas guiadas al edificio sede IPCE	02/02/2015	CM	7.744	1.936
22706	12	2015/00000907	SE	Diseño, gestión y desarrollo de visitas guiadas al edificio sede del IPCE durante el año 2016	11/11/2015	CM	12.100	9.075
22706	13	2016/00000264	SE	Desarrollo de acciones vinculadas al plan nacional de salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial	21/03/2016	CM	14.117	7.058
22706	14	2016/00000421	SE	Producción y montaje expositivo de la exposición sobre el proceso de recuperación del Monasterio de Santa María de El Paular en el antiguo Claustro de Legos	28/04/2016	CM	17.133	17.133
22706	15	2016/00000463	SE	Implantación de protocoles de mantenimiento del Plan de conservación preventiva del Real Monasterio de Santa María de El Paular	20/05/2016	CM	21.356	10.678
TOTAL							**299.351**	**168.845**

* SE: Contrato de servicios; SU: Contrato de suministros

** PN: Procedimiento negociado; CM: Contratación menor

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO II:
MUESTRA DE CONTRATOS MAYORES FISCALIZADOS DE CAPÍTULO 6
(euros)

Concepto presupuestario	Orden	Nº expediente MECD	Tipo de contrato (*)	Objeto de contrato	Fecha	Procedimiento (**)	Importe adjudicación	Obligaciones reconocidas 2016
63002	1	2014/00000264	SE	Redacción proyecto básico y de ejecución, Estudio S.S., Coordinación S.S. y Dirección obras de consolidación y restauración diversas zonas del Monasterio de S. Juan de los Reyes, Toledo	01/12/2016	PA	37.122	958
63002	2	2016/00000036	OB	Obras de consolidación y restauración de diversas zonas (escalera y sacristía, iglesia y claustro) del Monasterio de San Juan de los Reyes en Toledo	28/07/2016	PA	447.679	23.811
63002	3	2015/00000026	OB	Obras de actuación urgente por la acción de térmidos de la cubierta de la Capilla del Santo Cristo de la Catedral de Santa María de Tortosa (Tarragona)	24/06/2015	PA	180,597	111.078
63002	4	2014/00000122	SE	Redacción proyecto básico y Dirección obras de consolidación y restauración de las cubiertas del Monasterio de Santa María del Parral en Segovia.	06/02/2014	PA	39.567	510
63002	5	2016/00000204	OB	Obras de consolidación y restauración de las cubiertas del Monasterio de Santa María del Parral en Segovia	26/07/2016	PA	1.307.069	16.808
63002	6	2016/00000138	SE	Restauración y montaje 4 tapices del salón de estufa y 2 cortinas del cuarto mirador del Museo Cerralbo	04/07/2016	PA	217.600	0
63002	7	2016/00000035	OB	Obras de consolidación y restauración tramos de la muralla Albaicín Granada	04/07/2016	PA	1.014.594	0
63002	8	-	SE	Redacción del proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, coordinación de seguridad y salud, y Dirección de obras de Monasterio San Pedro de Arlanza.	14/08/2015	PA	112.081	0
63002	9	2014/00000323	OB	Obras de consolidación, adecuación paisajística y puesta en valor de los restos arqueológicos del área este del Monasterio de Santa María de El Paular en Rascafría, Madrid	02/12/2014	PA	383.642	54.426
63002	10	2015/00000351	OB	Obras de conservación de la catedral de Murcia	03/11/2015	PN	72.376	72.376
62005	11	2016/00000160	SU	Adquisición de un equipo de microfluorescencia de rayos x para el área de investigación y formación, sección de análisis de materiales del IPCE	22/04/2016	PN	95.590	95.590
64008	12	2014/00000762	SE	Trabajos de investigación y documentación sobre la producción y transformación del esparto en España	07/04/2015	PN	68.969	29.886
64008	13	2015/00000448	SE	Estudio del estado de conservación de varios monumentos declarados bienes de interés cultural de titularidad estatal, afectos al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	02/11/2015	PN	52.030	52.030
63002	14	2016/00000215	OB	Obras de emergencia en la Iglesia de la Inmaculada Concepción de Melilla	02/03/2016	TE	816.962	797.852
TOTAL							**4.665.462**	**1.255.325**

* OB: Contrato de obras; SE: Contrato de servicios; SU: Contrato de suministros
** PA: Procedimiento abierto; PN: Procedimiento negociado; PNS: Procedimiento negociado sin publicidad; TE: Tramitación de emergencia
FUENTE: Elaboración propia

ANEXO III:
MUESTRA DE CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS DE CAPÍTULO 6
(euros)

Concepto presupuestario	Orden	Nº expediente MECD	Tipo de contrato (*)	Objeto de contrato	Fecha AD	Importe (sin IVA)	*Importe (con IVA)*	Obligaciones reconocidas 2016 (con IVA)
62005	15	2016/00000319	SU	Adquisición de un equipo para la limpieza y reducción electrolítica de material metálico de procedencia subacuática (PLECO)	04/04/2016	16.000	*19.360*	0
63002	16	2013/00000880	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de restauración del Convento de San José de las Batuecas en La Alberca (Salamanca)	20/08/2013	17.248	*20.870*	228
63002	17	2013/00000880	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras de restauración del Convento de San José de las Batuecas en La Alberca (Salamanca)	20/08/2013	17.248	*20.870*	228
63002	18	2013/00000880	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de restauración del Convento de San José de las Batuecas en La Alberca (Salamanca)	24/03/2015	1.421	*1.720*	1.720
63002	19	2013/00000880	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras de restauración del Convento de San José de las Batuecas en La Alberca (Salamanca)	24/03/2015	1.421	*1.720*	1.720
63002	20	2014/00000977	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de la cortina sureste del Castillo de San Fernando en Figueras (Gerona)	09/12/2014	15.518	*18.776*	3.669
63002	21	2014/00000977	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de la cortina sureste del Castillo de San Fernando en Figueras (Gerona)	09/12/2014	15.518	*18.776*	0
63002	22	2014/00000918	SE	Arquitecto director y coordinación de seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de las fachadas principal y de la torre de la Iglesia de Nuestra Señora de Montserrat en Madrid	15/12/2014	2.223	*2.689*	1.849
63002	23	2014/00000918	SE	Arquitecto director y coordinación de seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de las fachadas principal y de la torre de la Iglesia de Nuestra Señora de Montserrat en Madrid	15/12/2014	2.223	*2.689*	1.849
63002	24	2014/00000918	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de las fachadas principal y de la torre de la Iglesia de Nuestra Señora de Montserrat en Madrid	15/12/2014	5.433	*6.574*	4.520
63002	25	2015/00000269	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de obras de consolidación y restauración de la sacristía y ábside de la Colegiata de Santa María La Mayor Calatayud (Zaragoza)	14/04/2015	10.364	*12.541*	3.883
63002	26	2015/00000269	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de obras de consolidación y restauración de la sacristía y ábside de la Colegiata de Santa María La Mayor Calatayud (Zaragoza)	14/04/2015	10.364	*12.541*	3.883
63002	27	2015/00000589	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración del Alcázar del Rey Don Pedro en Carmona, Sevilla	26/10/2015	10.435	*12.626*	12.626
63002	28	2015/00000589	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración del Alcázar del Rey Don Pedro en Carmona, Sevilla	26/10/2015	10.495	*12.699*	12.699
63002	29	2015/00000616	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración del templo del convento de Santa María de las Huertas en Lorca, Murcia	24/07/2015	17.445	*21.109*	16.808
63002	30	2015/00000616	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración del templo del convento de Santa María de las Huertas en Lorca, Murcia	24/07/2015	14.903	*18.033*	17.654
63002	31	2015/00000777	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de la zona de acceso y la zona oeste de la plaza de San Fernando del Castillo de Sagunto, Valencia	30/10/2015	7.155	*8.658*	8.658

Concepto presupuestario	Orden	Nº expediente MECD	Tipo de contrato (*)	Objeto de contrato	Fecha AD	Importe (sin IVA)	*Importe (con IVA)*	Obligaciones reconocidas 2016 (con IVA)
63002	32	2015/00000778	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de la zona de acceso y la zona oeste de la plaza de San Fernando del Castillo de Sagunto, Valencia	30/10/2015	7.155	*8.658*	8.658
63002	33	2015/00000777	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación y restauración de la zona de acceso y la zona oeste de la plaza de San Fernando del Castillo de Sagunto, Valencia	30/10/2015	15.545	*18.810*	18.810
63002	34	2014/00000591	SE	Redacción del proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, coordinación de seguridad y salud, y dirección de obras de conservación en la Catedral de Murcia	06/08/2014	12.658	*15.316*	7.433
63002	35	2014/00000935	SE	Arquitecto director y coordinadoción de la seguridad y salud de obras en Galeria La Artesa	01/12/2014	6.000	*7.260*	0
63002	36	2014/00000935	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinadoción de la seguridad y salud de obras en Galeria La Artesa	01/12/2014	5.900	*7.139*	0
63002	37	2014/00001024	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación, adecuación paisajística y puesta en valor de los restos arqueológicos del área este del Monasterio de Santa María de El Paular	22/12/2014	12.685	*15.349*	2.183
63002	38	2014/00001024	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de las obras de consolidación, adecuación paisajística y puesta en valor de los restos arqueológicos del área este del Monasterio de Santa María de El Paular	22/12/2014	12.685	*15.349*	2.183
63002	39	2014/00000932	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de restauración del claustro de Legos para centro de recepción de visitantes del Monasterio de Santa María de El Paular	09/12/2014	17.250	*20.872*	10.701
63002	40	2014/00000932	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de las obras de restauración del claustro de Legos para centro de recepción de visitantes del Monasterio de Santa María de El Paular	09/12/2014	17.250	*20.872*	10.701
63002	41	2016/00000694	SE	Arquitecto director y coordinación de la seguridad y salud de las obras de restauración y rehabilitación de la planta baja de la panda norte del claustro mayor para centro de espiritualidad en el Monasterio de Santa María de El Paular	19/07/2016	17.880	*21.635*	10.817
63002	42	2016/00000694	SE	Arquitecto técnico para la dirección y coordinación de la seguridad y salud de las obras de restauración y rehabilitación de la planta baja de la panda norte del claustro mayor para centro de espiritualidad en el Monasterio de Santa María de El Paular	19/07/2016	17.800	*21.538*	10.769
64008	43	2016/00000263	SE	Desarrollo de acciones vinculadas al Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio cultural Inmaterial	10/05/2016	5.993	*7.058*	7.058
64008	44	2016/00000395	SE	Estudio de documentación, Investigación y trabajo de campo para elaborar inventario de patrimonio cultural inmaterial en Navarra	10/05/2016	17.980	*21.756*	7.252
TOTAL						**342.195**	***413.863***	**188.559**

* OB: Contrato de obras; SE: Contrato de servicios; SU: Contrato de suministros

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO IV:
ACTUACIONES EFECTUADAS POR EL IPCE EN EL MARCO DE LOS PLANES NACIONALES
Ejercicio 2016
(euros)

PLAN NACIONAL	Subconcepto presupuestario	Descripción expediente	Obligaciones Reconocidas
P. N. CATEDRALES	63002	Restauración del campanario y claustro de la Catedral	107.607
	63008	Conservación y restauración del coro de la Catedral de Plasencia (Cáceres)	272.468
	63002	Obras de actuación urgente por la acción de términos de la cubierta de la capilla del Santo Cristo de la Catedral de Santa María de Tortosa (Tarragona)	111.078
	63002	Obras de restauración de la sala capitular y cubiertas de la naves laterales de Santa María de Calahorra (La Rioja)	190.491
	63002	Obras de consolidación y restauración de la cubiertas del cimborrio, ábside y piedad de la catedral de Santa Marai D'Urgel (Lleida)	512.940
	63002	Obras de intervención en las cubiertas pabellón 2 de la Catedral de Jaén	125.961
	63008	Conservación y restauración de la escultura policromada de Nuestra Señora de la Virgen Blanca	52.359
	63002	Obras de conservación de la Catedral de Murcia	79.809
	63008	Conservación y restauración del Alfarje "Tanto Monta" del Palacio Episcopal viejo anejo a la Catedral de Huesca	197.609
			1.650.322
P.N. ABADfAS, MONASTERIOS Y CONVENTOS	63002	Encomienda de gestión para la redacción del proyecto y la ejecución de obras de restauración y rehabilitación del claustro de Legos para el monasterio de El Paular en Rascafría (Madrid)	640.533
	63002	Encomienda de gestión para la redacción del proyecto y ejecución de las obras de restauración de la galería de la ARTESA en el Monasterio de Santa María de El Paular en Rascafría (Madrid)	21.345
	63002	Obras de consolidación, adecuación paisajística y puesta en valor de los restos arqueológicos del área del monasterio de Santa María de El Paular en Rascafría (Madrid)	58.792
	63002	Encomienda de gestión a la empresa pública TRAGSA para la redacción proyecto y la ejecución de obras de restauración y rehabilitación planta baja de la Panda Norte del claustro mayor para el Monasterio de Santa María de El Paular en Rascafria (Madrid)	608.794
	63002	Obras de restauración de las cubiertas del Real Monasterio de Ntra. Sra. de Guadalupe	497.720
	63002	Obras de consolidación y restauración de diversas zonas, escalera y sacristía, iglesia y claustro del Monasterio de San Juan de los Reyes	24.769
	63002	Obras de consolidación y restauración de las cubiertas del monasterio de Santa María del Parral en Segovia	17.318
			1.869.271
P. N. ARQUITECTURA DEFENSIVA	63002	Obras de consolidación y restauración de la cortina sureste del castillo de Figueras (Girona)	46.994
	63002	Obras de consolidación y restauración del Alcazar del Rey don Pedro en Carmona (Sevilla)	372.150
	63002	Obras de restauración en la muralla de Jerez de los Caballeros (Badajoz) parte meridional, calle Monte Dorado y Parque de Santa Lucia	86.850
	63002	Obras de consolidación y restauración del Castillo de Ucero (Soria)	40.665
	63002	Obras de consolidación y restauración de la ciudadela del castillo de San Pedro en Jaca (Huesca)	334.426
	63002	Redacción proyecto básico y de ejecución, estudio , coordinación y dirección de obras de restauración puerta de San Vicente y del Alcazar de las Murallas de Avila	8.336
	63002	Redacción proyectos básico y de ejecución y restauración de la Puerta del Cambrón de las Murallas de Toledo	13.189
	63002	Obras menores de reparaciones puntuales y urgentes en el Castillo de Montearagón en Quincena (Huesca)	1.771
	64008	Redacción del Plan Director de las Murallas de Santo Domingo de la Calzada (La Rioja)	36.886
	64008	Elaboración de un nuevo plan director del Castillo de Elda (Alicante)	29.040
	64008	Estudio del estado de conservación de varios monumentos declarados bienes de interés cultural de titularidad estatal, afectos al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	52.030
	63002	Obras de consolidación y restauración de la zona de acceso y la zona oeste de la Plaza de San Fernando en el Castillo de Sagunto (Valencia)	522.520
	63002	Dirección de las obras de consolidación y restauración de la zona de acceso y la zona oeste de la Plaza de San Fernando del Castillo de Sagunto (Valencia)	36.126
			1.580.983

PLAN NACIONAL	Subconcepto presupuestario	Descripción expediente	Obligaciones Reconocidas
P.N. PATRIMONIO INDUSTRIAL	63002	Restauración diversas edificaciones en el pozo de Santa Bárbara, el Valle del río Turón en Mieres (Asturias)	92.400
	64008	Servicio de catálogo de los Faros con interés patrimonial en España	21.216
		Estudio del Paisaje de la Industria azucarera en la Vega de Granada	21.175
			134.791
P. N. PAISAJE CULTURAL	64008	Redacción del plan director del paisaje cultural en Isla de Sálvora y su arquitectura tradicional Pontevedra	10.603
	64008	Servicio de realización de un inventario cartográfico digital de 100 paisajes culturales de España	21.175
	64008	Elaboración de documentación para el estudio de la situación legal del paisaje en España	14.300
			46.078
P. N. ARQUITECTURA TRADICIONAL	64008	Realización de un estudio de buenas prácticas en las intervenciones de arquitectura tradicional española en el marco del Plan Nacional	20.630
	64008	Documentación e investigación para conocimiento de los sistemas tradicionales, así como de la extracción, utilización y puesta en obra de los materiales tradiciones en España	16.705
	64008	Servicio realización de estudio de documentación en el Plan Nacional de Arquitectura Tradicional de viabilidad estudio piloto en los Pedroches (Córdoba)	4.235
	64008	Realización de ficha de catalogación de la música y danza tradicional española en dos comarcas españolas	16.063
	64008	Inventario de viviendas subterráneas según plan nacional de arquitectura tradicional en Caravaca de la Cruz (Murcia)	11.551
	64008	Desarrollo de acciones vinculadas al Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial	7.058,33
	64008	Análisis de principios de ordenación e instrumentos urbanísticos para protección arquitectura tradicional en municipios rurales en España	10.285
	64008	Estudio del Yeso tradicional en España, su estado de conservación y propuesta para su revalorización y difusión	20.812
	64008	Plan de gestión desarrollo estrategias de compatibilizar el impacto de turismo con la arquitectura tradicional estudio piloto en la Isla Formentera Plan Nacional Arquitectura Tradicional	10.282
			117.621
P. N. DE SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL	64008	Trabajos de investigación y documentación sobre la producción y transformación del Esparto en España	29.886
	64008	Realización de inventario sobre patrimonio cultural inmaterial en la Comunidad Valenciana	13.493
	64008	Inventario del Patrimonio Cultural inmaterial menorquín a través de documentación Etnográfica participativa	0
	64008	Estudio de documentación, investigación y trabajo de campo para elaborar inventario de patrimonio cultural inmaterial en Navarra. Plan Nacional Salvaguarda del PCI	7.252
	64008	Estudio y diagnóstico de los sistemas de trashumancia en áreas de montaña del sureste peninsular y Mediterráneo	7.058
	64008	Directorio de órganos AGE con fondos fotográficos y audiovisuales interés patrimonio etnográfico e inmaterial	9.650
	64008	Realización del Plan para la confección de inventario del PCI en reserva biosfera tierras Ebro extrapolable a otras áreas españolas	9.619
			76.958
. N. DE INVESTIGACiON en conservacion DE PATRIMONIO CULTURAL	64008	Control y seguimiento del biodeterioro y de las condiciones ambientales del agua de filtración y de las emisiones de gas radón de la cueva de Altamira establecidas en el Plan de conservación preventiva de la cueva de Altamira	30.250
	64008	Validación de vitrinas con atmosferas de aire y anoxia para conservación de bienes culturales delicados y singulares	21.623
	64008	Servicio de alimentación de contenidos del observatorio de investigación en conservación durante el año 2016	17.721
	64008	Servicio de estudio con video endoscopio de la reja de la Catedral de Granada	2.190
	64008	Estudio técnico de evaluación del riesgo para la intervención de restauración en bienes culturales en piedra policromada	14.358

PLAN NACIONAL	Subconcepto presupuestario	Descripción expediente	Obligaciones Reconocidas
	64008	TA-Aplicación de varias técnicas de tratamientos de limpieza de restos fósiles de vertebrados del yacimiento paleontológico de lo hueco. Fuetes (Cuenca)	9.196
	64008	TA-aplicación de técnicas electroquímicas para la caracterización y tratamiento de las Monedas de Plata	4.840
			100.178
P. N. DE CONSERVACIÓN PREVENTIVA	64008	Estudio de contaminantes en museos estatales de la Comunidad de Madrid y diseño de medidas conservación preventiva	7.220
	64008	Servicio de colaboración edición texto referencia conservación preventiva bienes inmuebles	10.648
	64008	Estudio de contaminantes que afectan a la conservación de bienes culturales en Vitrinas	1.794
	64008	Acciones de seguimiento de condiciones ambientales de infiltración agua y emisiones de gas Radón en el PCP de la cueva de Altamira.	21.538
	64008	Validación y difusión del proyecto implantación conservación preventiva en exposiciones temporales de bienes culturales	5.384
	64008	Implantación de protocolos de mantenimiento del Plan de conservación preventiva del Real Monasterio de Santa María de El Paular	10.678
	64008	Estudio y optimización de la técnica de diagnóstico por imagen en fluorescencia ultravioleta sobre bienes culturales textiles	14.293
	64008	Servicio de cuantificación del riesgo de deterioro de los bienes muebles en espacios interiores	9.492
			81.047
P. N DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO FOTOGRAFICO			0
			0
P. N. DE EDUCACION Y PATRIMONIO	64008	Análisis de uso y propuestas de desarrollo de APPS, dispositivos móviles y mobile learning en la educación patrimonial	14.520
	64008	Diseño, desarrollo y puesta en marcha de maleta educativa de apoyo a la arquitectura tradicional.	14.117
	64008	Proyecto didáctico enseñanza arte rupestre del arco mediterráneo en etapas educativas en las CCAA Aragón, Comunidad Valenciana y Región de Murcia	11.293
	64008	Relación de estudio sobre estrategias de educación para reconocimiento del patrimonio cultural a través de la negociación social	7.260
	64008	Servicio de realización de inventario, análisis y evaluación de programas educativos centrados en el patrimonio cultural inmaterial	10.890
			58.080
P. N. DE EMERGENCIAS Y GESTI0N DE riesgos EN PATRIMONIO CULTURAL	64008	Evaluación de incidencia de riesgo catastrófico en sede del IPCE medidas preventivas de protección bienes culturales allí depositados en situaciones de emergencia	14.928
			14.928
P.N. PATRIMONIO S. XX	64008	Mapa del Patrimonio sonoro no musical de España. Proyecto Piloto	10.738,74
			10.739
TOTAL			**5.740.996**

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO V:
LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LOS PLANES NACIONALES DE PATRIMONIO CULTURAL

	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
PNC	- Cuestionario a las CCAA sobre la situación de las Catedrales y diagnóstico de problemas. - Identificación de bienes (inventarios). - Elaboración y redacción de Planes directores. - Revisión y actualización de los Planes Directores de cada Catedral. - Cartas de riesgo para establecer estrategias de protección y conservación preventiva. - Actuaciones de Conservación y restauración. - Programas específicos de documentación e investigación. - Acciones de formación, accesibilidad y difusión.
PNAMC	- Identificación y clasificación de los bienes mediante la elaboración de inventarios y catálogos. - Análisis y cualificación de los bienes mediante elaboración de Fichas Técnicas de bienes sobre su situación. - Planes Directores para cada bien. - Cartas de riesgo para establecer la conservación preventiva. - Actuaciones de mantenimiento - Actuaciones de Conservación y restauración. - Programas específicos de documentación e investigación. - Acciones de formación, accesibilidad y difusión.
PNAD	- Estudio y diagnóstico, con la elaboración de un inventario, para un futuro Catálogo nacional de Arquitectura Defensiva. - Investigación y estudios - Cartas de riesgo, planes estratégicos, planes directores. - Actuaciones de Conservación y mantenimiento. - Acciones de formación, accesibilidad y difusión.
PNPI	- Elaboración de una lista de los principales elementos de los sectores del patrimonio industrial enumerados en el PN anterior. Confeccionar un inventario general. - Fomentar estudios sobre la cultura industrial. - Redactar Planes directores. - Difundir ejemplos de buenas prácticas en la preservación y reutilización del patrimonio industrial. - Localizar los paisajes industriales más importantes e iniciar con las CCAA planes de protección. - Fomentar el turismo industrial y difundir ejemplos de regeneración de barrios y territorios. - Plan de inversión en bienes de patrimonio industrial que cumplan con los criterios definidos en el PN.
PNPC	- Documentación e investigación: elaboración de un inventario/Registro de paisajes; elaboración de catálogos; estudios; proyectos de investigación. - Formación y difusión. - Intervenciones: elaboración de planes directores de los paisajes más significativos; proyectos de intervención o fomento de turismo cultural.
PNCSXX	- Documentación: Inventario, y elaborar marco conceptual. - Investigación: fomento de estudios de investigación. - Protección: actuaciones y estudio de nuevas prácticas de protección. - Conservación e intervención: actuaciones, difundir buenas prácticas, desarrollo y mejora de proyectos. - Formación. - Fomento y difusión. - Adquisición y recuperación.
PNAT	- Programa de investigación y documentación: estudios de investigación, manuales, guías, planes directores y planes especiales, fichas de contenido para elaborar un inventario, creación de una Plataforma de Arquitectura Tradicional. - Programa de protección: dotar de protección jurídica o impulsar la valoración y protección. - Programa de intervención y recuperación de los sistemas tradicionales. - Programa de difusión, transmisión y cooperación.

	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
PNSPCI	- Programa de investigación y documentación. - Programa de conservación de los soportes materiales del PCI. - Programa de formación, transmisión, promoción y difusión del PCI (a través de internet y redes sociales entre otros). Creación de centros de interpretación del PCI en ámbitos locales. - Establecimiento de criterios y buenas prácticas en la explotación turística.
PNIC	- Programa de conservación y medio ambiente. - Programa de materiales y nuevas tecnologías de estudio y análisis. - Programa de estudio de la tecnología de los bienes culturales. - Programa de economía, valor social y sostenibilidad Programa de puesta a punto y mejora de metodología y protocolos de conservación y restauración Observatorio de investigación en conservación (que no se plantea como un programa de investigación como los anteriores, sino como un instrumento transversal de implementación del PN, liderado por la Comisión de Expertos)
PNCP	- Propuesta de estudios e investigación. - Propuesta de proyectos piloto de conservación. - Propuesta de formación de profesionales. - Propuesta de difusión.
PNPF	- Conservación de originales y preservación digital. - Descripción de fondos y colecciones. - Uso y difusión. - Formación. - Política de adquisiciones. - Propiedad intelectual. - Creación de un Observatorio sobre Patrimonio Fotográfico que "asesore en materia de gestión, conservación y difusión de fotografía, promueva la articulación de una red nacional de centros"
PNEP	- Programa de investigación en educación patrimonial e innovación en didáctica del patrimonio. - Programa de formación de educadores, gestores y otros agentes culturales e investigación en educación patrimonial. - Programa de difusión.
PNE	- Creación de unidades de gestión de emergencias en patrimonio cultural en las CCAA coordinadas con Protección Civil. - Programa de investigación y documentación: mapa de riesgos - Planes de emergencia de bienes culturales. - Programas de formación. - Programa de difusión
PNSUB	- Protección de los yacimientos arqueológicos en las aguas jurisdiccionales españolas - Protección de los pecios españoles en aguas internacionales o terceros países

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO VI:
NÚMERO DE CATEDRALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Nº	CATEDRAL - LOCALIDAD	COMUNIDAD AUTÓNOMA
1	Almería	**ANDALUCÍA**
2	*Baeza* (Jaén)	
3	Baza (Granada)	
4	*Vieja de Cádiz*	
5	Nueva de Cádiz	
6	Córdoba	
7	Granada	
8	Guadix (Granada)	
9	Huelva	
10	Jaén	
11	Jerez de la Frontera (Cádiz)	
12	Málaga	
13	Sevilla	
14	Barbastro (Huesca)	**ARAGÓN**
15	Monzón (Huesca)	
16	Huesca	
17	Jaca (Huesca)	
18	*Roda de Isábena* (Huesca)	
19	Tarazona (Huesca)	
20	Albarracín (Teruel)	
21	Teruel	
22	Zaragoza (La Seo)	
23	Zaragoza (El Pilar)	
24	Oviedo	**ASTURIAS**
25	Mallorca	**BALEARES**
26	Ciudadela (Menorca)	
27	Ibiza	
28	La Laguna (Tenerife)	**CANARIAS**
29	Las Palmas (Gran Canaria)	
30	Santander	**CANTABRIA**
31	Albacete	**CASTILLA-LA MANCHA**
32	Ciudad Real	
33	Cuenca	
34	Sigüenza (Guadalajara)	
35	Guadalajara	
36	Toledo	
37	Astorga (León)	**CASTILLA Y LEÓN**
38	Ávila	
39	Burgos	
40	Ciudad Rodrigo (Salamanca)	
41	León	
42	Burgo de Osma (Soria)	
43	Soria	
44	Palencia	
45	Vieja de Salamanca	
46	Nueva de Salamanca	
47	Segovia	
48	Valladolid	
49	Zamora	

Nº	CATEDRAL - LOCALIDAD	COMUNIDAD AUTÓNOMA
50	Barcelona	**CATALUÑA**
51	Girona	
52	Nueva de Lérida	
53	*Vieja de Lérida*	
54	*Manresa* (Barcelona)	
55	Sant Feliu de Llobregat (Barcelona) No es bien de interés cultural	
56	Solsona (Lérida)	
57	Tarragona	
58	Terrassa (Barcelona) No es bien de interés cultural	
59	Tortosa (Tarragona)	
60	Seo de Urgell (Lleida)	
61	Vic (Barcelona	
62	Ceuta	**CEUTA**
63	Orihuela (Alicante)	**COMUNIDAD VALENCIANA**
64	Alicante	
65	Segorbe (Castellón)	
66	Castellón	
67	Valencia	
68	Cáceres	**EXTREMADURA**
69	Coria (Cáceres)	
70	Badajoz	
71	Mérida (Badajoz)	
72	Plasencia	
73	Lugo	**GALICIA**
74	Mondoñedo (Lugo)	
75	Orense	
76	Santiago de Compostela	
77	Tuy (Pontevedra)	
78	Santo Domingo de la Calzada	**LA RIOJA**
79	Calahorra	
80	Logroño	
81	Alcalá de Henares (Madrid)	**MADRID**
82	Getafe (Madrid)	
83	Madrid-La Almudena	
84	Madrid-Fuerzas Armadas	
85	*Madrid-San Isidro*	
86	Tudela (Navarra)	**NAVARRA**
87	Pamplona	
88	Bilbao	**PAÍS VASCO**
89	San Sebastián	
90	Vieja de Vitoria (Álava)	
91	Nueva de Vitoria (Álava)	
92	*Cartagena* (Murcia)	**REGIÓN DE MURCIA**
93	Murcia	

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO VII:
NÚMERO DE ABADÍAS, MONASTERIOS Y CONVENTOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	TOTAL Provincia	TOTAL Comunidad Autónoma
ANDALUCÍA	Almería	4	87
	Cádiz	5	
	Córdoba	15	
	Granada	10	
	Huelva	6	
	Jaén	10	
	Málaga	11	
	Sevilla	26	
ARAGÓN	Huesca	11	29
	Teruel	4	
	Zaragoza	14	
ASTURIAS (PRINCIPADO DE)	Asturias	10	10
BALEARS (ILLES)	Illes Balears	14	14
CANARIAS	Las Palmas	1	12
	Santa Cruz de Tenerife	11	
CANTABRIA	Cantabria	4	4
CASTILLA Y LEÓN	Ávila	12	112
	Burgos	16	
	León	14	
	Palencia	11	
	Salamanca	15	
	Segovia	11	
	Soria	6	
	Valladolid	21	
	Zamora	6	
CASTILLA-LA MANCHA	Albacete	3	68
	Ciudad Real	8	
	Cuenca	12	
	Guadalajara	14	
	Toledo	31	
CATALUÑA	Barcelona	22	60
	Girona	19	
	Lleida	14	
	Tarragona	5	
COMUNITAT VALENCIANA	Alicante	3	20
	Castellón	3	
	Valencia	14	
EXTREMADURA	Badajoz	10	23
	Cáceres	13	
GALICIA	A Coruña	11	42
	Lugo	11	
	Ourense	11	
	Pontevedra	9	
MADRID (COMUNIDAD DE)	Madrid	29	29
MURCIA (REGIÓN DE)	Murcia	14	14
NAVARRA (COMUNIDAD FORAL DE)	Navarra	10	10
PAÍS VASCO	Álava	1	13
	Guipúzcoa	12	
RIOJA (LA)	La Rioja	9	9
MELILLA		1	1
TOTAL ABADÍAS, MONASTERIOS Y CONVENTOS DECLARADOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL			**557**

FUENTE: Elaboración propia