

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

5222 *Resolución de 28 de marzo de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las subvenciones concedidas por el Instituto de Salud Carlos III en el ámbito de la Acción Estratégica en Salud (AES) del Plan Nacional de I+D+I.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de marzo de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las subvenciones concedidas por el Instituto de Salud Carlos III en el ámbito de la Acción Estratégica en Salud (AES) del Plan Nacional de I+D+I, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.
2. Instar al Instituto de Salud Carlos III a:
 - Establecer los procedimientos internos y el personal necesarios para verificar las cuantías para cada subvención concedida.
3. Instar a la Agencia Tributaria a:
 - Revisar la situación tributaria de los/as beneficiarios/as que podrían estar deduciéndose el IVA soportado de los gastos subvencionados.
4. Instar al Tribunal de Cuentas a:
 - Fiscalizar los procedimientos de concesión de subvenciones en el marco de las competencias del Instituto de Salud Carlos III, a fin de controlar que se cumple con una homogeneidad en todas sus fases (presentación de solicitudes, evaluación de solicitudes, concesión y gestión y justificación de las ayudas).

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de marzo de 2017.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Vicente Ten Oliver.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SALUD CARLOS III EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD (AES) DEL PLAN NACIONAL DE I+D+I

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 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 20 de diciembre de 2014, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SALUD CARLOS III EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD (AES) DEL PLAN NACIONAL DE I+D+I, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

Índice

I. CONSIDERACIONES GENERALES	11
I.1 INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	11
I.2 ANTECEDENTES	11
I.2.1 Naturaleza jurídica, organización y funciones	11
I.2.2 Marco normativo	14
I.3 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	14
I.4 TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	16
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	17
II.1 FINANCIACIÓN	17
II.2 FASE DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES	19
II.2.1 Forma y plazo de presentación de las solicitudes	21
II.2.2 Instrucción del procedimiento	22
II.3 FASE DE EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES	27
II.3.1 Órganos evaluadores	29
II.3.2 Procedimiento de evaluación	31
II.3.3 Comisión de Selección	34
II.4 FASE DE CONCESIÓN	35
II.4.1 Resolución provisional	37
II.4.2 Resolución definitiva	37
II.4.3 Ayudas intramurales	39
II.4.4 Recursos	39
II.4.5 Contabilización	40
II.5 FASE DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS	42
II.5.1 Realización de la actividad subvencionada	44
II.5.2 Seguimiento y justificación de las ayudas	45
II.5.3 Pago de las ayudas	52
II.5.4 Controles complementarios	54
II.5.5 Revisión de las memorias finales, reintegros y cierre del expediente	55
II.5.6 Aplicación de los fondos por los beneficiarios	57

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60
III.1 CONCLUSIONES	60
III.1.1 Fase de presentación de las solicitudes (epígrafe II.2)	60
III.1.2 Fase de evaluación de solicitudes (epígrafe II.3)	60
III.1.3 Fase de concesión (epígrafe II.4)	62
III.1.4 Fase de gestión y justificación de las ayudas (epígrafe II.5).....	64
III.2 RECOMENDACIONES	68

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AES	Acción Estratégica en Salud
AETS	Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias
AGE	Administración General del Estado
ANEP	Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva
BAE	Bolsas de ampliación de estudios
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CDTI	Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial
CSD	Consejo Superior de Deportes
CTE	Comisión Técnica de Evaluación
DGP	Dirección General de Presupuestos
ECC	Ministerio de Economía y Competitividad
EEI	Espacio Europeo de Investigación
EVAYS	Aplicación de Evaluación
EVER	Base de Datos de Personal Evaluador
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FGIN	Ayudas predoctorales de Formación en Gestión de la Investigación en Salud
FIBHGM	Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Gregorio Marañón
FIRHUVH	Fundació Institut de Recerca - Hospital Universitari Vall d'Hebrón
FISEVI	Fundación Pública Andaluza para la Gestión de la Investigación en Salud de Sevilla
IP	Investigador Principal
ISCIII	Instituto de Salud Carlos III
IVA	Impuesto sobre el valor añadido

LGS	Ley General de Subvenciones
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MSC	Ministerio de Sanidad y Consumo
OPI	Organismo Público de Investigación
PFIS	Ayudas predoctorales de formación e investigación en salud
PI	Proyectos de Investigación
PI-ETES	Proyectos de investigación en evaluación de tecnologías sanitarias y servicios de salud
PI-salud	Proyectos de investigación en salud
PN de I+D+I	Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación
RD	Real Decreto
REA	Resumen Económico Anual
RETICS	Redes Temáticas de Investigación Cooperativa en Salud
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones
RRHH	Recursos Humanos
SAyS	Aplicación informática de Solicitud de Ayudas y Seguimiento
SCO	Ministerio de Sanidad y Consumo
SGEFI	Subdirección General de Evaluación y Fomento de la Investigación
SGRCIC	Subdirección General de Redes y Centros de Investigación Cooperativa
SNS	Sistema Nacional de Salud
TAO	Aplicación de Solicitudes

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La *Fiscalización de las subvenciones concedidas por el Instituto de Salud Carlos III en el ámbito de la Acción Estratégica en Salud (AES) del Plan Nacional de I+D+I*, se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2013, aprobado por el Pleno el día 20 de diciembre de 2012 (y modificado en sus sesiones de 31 de enero, 28 de febrero, 25 de abril, 27 de junio, 25 de julio, 26 de septiembre y 28 de noviembre de 2013), dentro del apartado correspondiente a las actuaciones a realizar por iniciativa del Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Las directrices técnicas de la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno en su reunión de 30 de octubre de 2013.

I.2 ANTECEDENTES

I.2.1 Naturaleza jurídica, organización y funciones

El Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) fue creado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que en su art. 111.1 le atribuye carácter de órgano de apoyo científico técnico del Departamento de Sanidad de la Administración General del Estado (AGE) y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas (CCAA). El ISCIII tiene naturaleza de organismo autónomo, adscrito orgánicamente al Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) y, funcionalmente, tanto a este departamento como al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Su configuración como organismo público de investigación (OPI) viene dada por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, al establecer en su art. 120 que el ISCIII se regirá por la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. En el mismo sentido, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en su art. 47.1 establece que el ISCIII realizará actividades de financiación de la investigación científica y técnica y en su art. 47.2 le otorga la condición de OPI de la AGE.

El Organismo, conforme consta en su Estatuto, tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar, y dentro de su esfera de competencia, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines.

Los órganos superiores del organismo son el Consejo Rector, órgano colegiado cuyo régimen jurídico se ajusta a las normas contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y el Director, nombrado y separado mediante Real Decreto (RD) acordado en Consejo de Ministros.

En el momento actual, las principales funciones del ISCIII se concretan en:

1. Investigación biomédica: fomento y desarrollo de una investigación de excelencia y altamente competitiva.

2. Servicios científico-técnicos: prestación de servicios de referencia de soporte a la AGE y al Sistema Nacional de Salud (SNS).
3. Formación científico-técnica sanitaria: programas de formación en salud pública, dirección y gestión sanitaria y dirección y gestión científica, orientados fundamentalmente a los profesionales de la salud.

Actividad subvencional del ISCIII

El art. 3.4 de su Estatuto incluye entre las funciones del ISCIII: *“la concesión de ayudas y subvenciones a la investigación y su seguimiento”*, como organismo de fomento y coordinación de las actividades de investigación biomédica en ciencias de la salud.

En este contexto, el ISCIII es la institución de ámbito estatal responsable de la Acción Estratégica en Salud (AES) del Plan Nacional de I+D+I (PN de I+D+I). Su misión principal es la prestación de servicios técnico-científicos de referencia, dirigidos al SNS y el fomento y ejecución de investigación en ciencias de la salud y de la vida. El ISCIII financia, gestiona y ejecuta la investigación biomédica en España a través de centros propios, fundaciones, redes y consorcios, así como plataformas de servicios científico-técnicas y conciertos con las CCAA y otras instituciones.

En la convocatoria de subvenciones objeto de la fiscalización, a la que se hace referencia en el apartado I.3 posterior, la actividad financiadora del ISCIII en el ámbito de la AES se enmarcó en el VI PN de I+D+I, vigente durante el periodo 2008-2011, que fue prorrogado para el ejercicio 2012 con fecha 7 de octubre 2011.

El objetivo general de la AES es generar conocimiento para preservar la salud y el bienestar de la ciudadanía, reforzando e incrementando la competitividad y capacidad de I+D+I del SNS y de las empresas relacionadas con el sector.

Para lograr este objetivo es necesario fomentar la actividad científica y tecnológica, actuando en diferentes entornos. De acuerdo con ello, el art. 4 de la Orden SCO/523/2008, que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas de la iniciativa estratégica de investigación, contempla las siguientes líneas de actuación:

- a) Línea de actuación de recursos humanos.
- b) Línea de actuación de proyectos.
- c) Línea de actuación de infraestructuras.
- d) Línea de actuación de articulación del sistema.
- e) Línea de actuación de acciones complementarias de refuerzo de las anteriores.

El art. 10 de la mencionada Orden, establece la competencia del Director del ISCIII para convocar, instruir y conceder las ayudas correspondientes a los subprogramas de la AES.

De acuerdo con lo anterior, el ISCIII publica cada año en el Boletín Oficial del Estado la Resolución por la que se aprueba la convocatoria de ayudas correspondiente y, una vez resuelta la misma, publica igualmente tanto en el Boletín Oficial del Estado como en su página web la correspondiente Resolución de concesión.

La Resolución por la que se publicó la convocatoria objeto de fiscalización, fue una Resolución conjunta de la Secretaría de Estado de Investigación y del ISCIII, de 20 de marzo de 2009. En ella se establecieron las siguientes líneas de actuación y subprogramas a gestionar por el ISCIII:

1. Línea de Recursos Humanos (RRHH).

a) Subprogramas de formación y movilidad, cuyas modalidades son:

- Ayudas predoctorales de formación e investigación en salud (PFIS).
- Ayudas predoctorales de formación en gestión de la investigación en salud (FGIN).
- Ayudas para contratos de formación en investigación “Río Hortega”, para profesionales sanitarios que hayan finalizado el periodo de formación sanitaria especializada.
- Bolsas de ampliación de estudios (BAE).

b) Subprograma de contratación e incorporación, que incluye las siguientes modalidades:

- Contratos postdoctorales de perfeccionamiento en investigación en salud “Sara Borrell”.
- Contratos de investigadores en el SNS “Miguel Servet”.
- Contratos de Técnicos de apoyo a la investigación en el SNS.

2. Línea de Proyectos de Investigación (PI).

a) Subprograma de proyectos de investigación en salud (PI-salud).

b) Subprograma de proyectos de investigación clínica no comercial con medicamentos de uso humano¹.

c) Subprograma de proyectos de investigación en evaluación de tecnologías sanitarias y servicios de salud (PI-ETES).

3. Línea de Infraestructuras Científico-Tecnológicas.

4. Línea de Articulación del Sistema.

Subprograma de Redes Temáticas de Investigación Cooperativa en Salud (RETICS)

La precitada Resolución estableció una quinta línea de ayudas denominada de “*actuaciones complementarias de refuerzo*”, si bien su gestión correspondía a la Secretaría de Estado de Investigación.

Estas ayudas se financiaron en el ejercicio 2009 con cargo a los créditos del programa 465A “Investigación Sanitaria”. En la descripción del mismo se establece que “*las actuaciones del ISCIII que se financian con cargo a este programa presupuestario están encaminadas sustancialmente a fomentar la actividad de investigación y desarrollo tecnológico que se realiza en el SNS y en el propio Instituto, como elemento esencial del mismo, en el marco de la AES, así como a la prestación de servicios de carácter científico-técnico*”.

Los fondos destinados a la financiación de las distintas líneas gestionadas por el ISCIII en la convocatoria de 2009 (incluidos los importes con que podían ser complementados), fueron los siguientes:

¹ Este subprograma estaba condicionado a la aprobación de un suplemento de crédito que no se produjo.

Cuadro nº 1: FINANCIACIÓN CONVOCATORIA

LÍNEA DE AYUDA	CONVOCATORIA 2009 (€)
RRHH	31.893.961,50
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN	117.000.000,00
ARTICULACIÓN DEL SISTEMA	40.000.000,00
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	6.000.000,00
TOTAL	194.893.961,50

Fuente: Convocatoria correspondiente al ejercicio 2009 de la AES.

I.2.2 Marco normativo

El ISCIII se rige, con carácter general, por la legislación aplicable a todos los organismos autónomos de la Administración del Estado, y en particular por lo dispuesto en su Estatuto, aprobado por el RD 375/2001 de 6 de abril, modificado sucesivamente por los Reales Decretos 590/2005, 246/2009, 1672/2009, 200/2012 y 622/2014.

En su actividad como organismo financiador de la investigación científica y técnica que le atribuye el art. 47.1 de la Ley 14/2011, resultan de aplicación al ISCIII:

- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- El RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS).
- El RD 1589/2012, de 23 de noviembre, por el que se crea la Comisión Mixta de Coordinación entre el MINECO y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en relación con el ISCIII.
- La Orden SCO/523/2008, de 27 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas de la iniciativa estratégica de investigación en salud en el marco de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica, y del PN de I+D+I 2008-2011.
- La Orden ECC/1051/2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la AES 2013-2016.
- Orden MSC/1998, de 9 de enero, que regula la actividad de las CTE.
- Las diversas Resoluciones que aprueban las sucesivas convocatorias de ayudas de la AES del PN de I+D+I.

I.3 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo de la fiscalización consiste en analizar los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones que realiza el ISCIII como responsable de la AES del PN de I+D+I, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Con el objeto de completar el análisis de los procedimientos de concesión y gestión de estas ayudas, se ha fiscalizado una muestra de perceptores de subvenciones comprobando la adecuada obtención de la subvención, su correcta aplicación y justificación y, en su caso, la inexistencia de sobrefinanciación de costes respecto de las subvenciones recibidas para los

mismos fines de otras entidades públicas y el cumplimiento de cualquier otro requisito establecido por la normativa aplicable.

De las cuatro líneas de subvención gestionadas por el ISCIII en la convocatoria objeto de fiscalización, se han seleccionado tres líneas para su análisis: RRHH, PI y Articulación del Sistema, por su mayor importe y por presentar algunas especialidades, desde el punto de vista del procedimiento aplicado, que no concurrían en la línea de Infraestructuras Científico-Tecnológicas. Estas líneas han sido analizadas en su totalidad, incluyéndose por tanto todos los subprogramas y modalidades existentes en cada una de ellas, en su caso.

En particular, han sido objeto de análisis los siguientes extremos:

- a) El marco normativo aplicable a estas subvenciones. En especial, la Orden SCO/523/2008, que estableció las bases reguladoras de las ayudas y la Resolución de 20 de marzo de 2009, por la que se publicó la convocatoria correspondiente al ejercicio 2009. Asimismo, han sido objeto de análisis la Orden ECC/1051/2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la AES 2013-2016 y las convocatorias de ayudas correspondientes a los ejercicios 2010 a 2014, al objeto de estudiar las variaciones que haya experimentado el procedimiento de concesión y gestión de las ayudas.
- b) Las instrucciones emitidas y los criterios de actuación seguidos por el ISCIII que han sido de aplicación a los procedimientos de concesión y gestión de las ayudas, en todas sus fases: convocatoria, presentación de solicitudes y su evaluación, concesión, seguimiento y justificación de las ayudas y, en su caso, reintegro y sanción.
- c) Los estados contables del ISCIII y el registro en ellos de las distintas actuaciones derivadas de los procedimientos de concesión y gestión de las ayudas.
- d) Los sistemas de control interno aplicados por el organismo en los procedimientos de concesión y gestión en todas sus fases.
- e) Las aplicaciones informáticas y bases de datos utilizadas por el ISCIII en los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones.
- f) Los estados contables, bases de datos y justificantes relativos a las subvenciones recibidas obrantes en poder de los beneficiarios incluidos en la muestra.
- g) Los informes de auditoría y de control financiero elaborados tanto por la Intervención General de la Administración del Estado como por otras entidades controladoras.
- h) Cualquier otra información o documentación cuyo análisis se ha considerado necesario para alcanzar los objetivos previstos.

Se ha verificado, asimismo, el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables del ISCIII y de los beneficiarios seleccionados.

Las actuaciones fiscalizadoras se han desarrollado en la sede del ISCIII y en las de los siguientes beneficiarios:

- Fundación Pública Andaluza para la Gestión de la Investigación en Salud en Sevilla (FISEVI).

- Fundació Institut de Recerca - Hospital Universitari Vall d'Hebrón (FIRHUVH).
- Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Universitario Ramón y Cajal.
- Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Gregorio Marañón (FIBHGM).

Las ayudas objeto de fiscalización, con carácter general, son subvenciones plurianuales, esto es, el periodo para la realización de la actividad subvencionada oscila entre dos meses y cuatro años, dependiendo de las líneas y subprogramas. Ello supone que para fiscalizar el ciclo completo de la actividad subvencional -solicitud, concesión, ejecución y justificación- haya que remitirse a la convocatoria del ejercicio 2009.

No obstante, para el análisis en particular del procedimiento de concesión de las ayudas se han tenido en cuenta las modificaciones que se hayan introducido en el mismo en las convocatorias de ejercicios siguientes, 2014 inclusive.

I.4 TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la ley 7/1988, del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a los responsables del ISCIII durante el periodo fiscalizado, esto es, al actual Director (desde marzo de 2013) y a dos ex-Directores del Organismo. Asimismo, se ha remitido el anteproyecto de informe a los actuales responsables de las cuatro entidades beneficiarias de las ayudas y a quienes lo fueron durante el periodo fiscalizado. Todo ello para la eventual formulación de las alegaciones que considerasen oportunas o la presentación de los documentos y justificaciones que estimasen procedentes.

El Director del ISCIII presentó las alegaciones que han sido incorporadas a este Informe. En ellas se da cuenta al Tribunal de las medidas que ya han sido adoptadas y de las que lo están siendo, en coherencia con las recomendaciones del Informe.

Asimismo, han formulado alegaciones los actuales responsables de las cuatro entidades beneficiarias de las ayudas que han sido fiscalizadas, si bien la Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Universitario Ramón y Cajal y la Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Gregorio Marañón (FIBHGM), se han limitado a manifestar que no formulaban alegaciones.

La evaluación por el Tribunal de las alegaciones recibidas se ha reflejado en el texto del Informe bien mediante la modificación del texto inicial, o bien incluyendo notas a pie de página para comentar el contenido de algunas alegaciones realizadas por los cuentadantes de las que no se han derivado modificaciones en el Informe.

No se han recibido alegaciones en este Tribunal de Cuentas de ninguno de los exresponsables de las entidades fiscalizadas, salvo el ex-Gerente de la Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Gregorio Marañón (FIBHGM).

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Como se ha indicado en el apartado I.3, el trabajo realizado se ha centrado en las líneas de ayudas correspondientes a RRHH (analizándose las ayudas correspondientes a los subprogramas de formación y movilidad y de contratación e incorporación, en todas sus modalidades), PI (donde se han analizado todos los subprogramas) y Articulación del Sistema (en la que se ha analizado el subprograma RETICS, único que estuvo operativo en la convocatoria de 2009).

La exposición de los resultados de la fiscalización se estructurará distinguiendo los siguientes apartados:

1. Financiación.
2. Fase de presentación de solicitudes.
3. Fase de evaluación de las solicitudes.
4. Fase de concesión de las ayudas.
5. Fase de gestión y justificación de las ayudas.

En cada una de las fases se incluye un diagrama de flujos con la descripción global del procedimiento seguido por el ISCIII.

II.1 FINANCIACIÓN

La financiación de las ayudas fiscalizadas y su cuantía estimada se detalla en los subprogramas o modalidades correspondientes, imputándose al presupuesto de gastos del ISCIII para el año 2009 y al de los ejercicios siguientes, dado su carácter plurianual, estando supeditada en estos casos su efectiva aplicación a las disponibilidades existentes en las partidas correspondientes de los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo previsto en el art. 47 LGP.

Además, los importes que se señalan en cada subprograma o modalidad pueden ser complementados con otros importes adicionales con posterioridad a la entrada en vigor de la resolución por la que se aprueba la convocatoria. La efectividad de las cuantías adicionales queda condicionada a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la declaración de disponibilidad de crédito en un momento anterior a la resolución de concesión de la subvención.

Las cuantías previstas en las convocatorias 2009 a 2012 para la financiación de las ayudas fiscalizadas, incluidos los importes con que podían ser complementadas, fueron las siguientes:

Cuadro nº 2: FINANCIACIÓN DISPONIBLE POR ANUALIDADES (€)

TIPO DE AYUDA	EJERCICIO	CONVOCATORIA			
		2009	2010	2011	2012
Línea RRHH	X	7.251.871,50	5.064.675,00	4.714.215,00	5.247.495,00
	X+1	9.316.010,00	8.065.487,00	7.668.815,00	7.875.835,00
	X+2	9.422.600,00	8.543.928,00	6.799.760,00	6.930.605,00
	X+3	5.903.480,00	5.230.382,00	4.187.480,00	4.010.105,00
	X+4	0,00	996.735,00	1.112.595,00	35.200,00
TOTAL		31.893.961,50	27.901.207,00	24.482.865,00	24.099.240,00
Línea de proyectos de investigación	X	41.000.000,00	45.000.000,00	52.550.000,00	51.000.000,00
	X+1	35.000.000,00	31.000.000,00	31.000.000,00	25.000.000,00
	X+2	31.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	19.000.000,00
	X+3	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	5.000.000,00
TOTAL		117.000.000,00	116.000.000,00	123.550.000,00	100.000.000,00
Línea de articulación del sistema / Subprograma RETICS	X	10.000.000,00	0,00	0,00	26.000.000,00
	X+1	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00
	X+2	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00
	X+3	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL		40.000.000,00	0,00	0,00	26.000.000,00

Fuente: Convocatorias correspondientes a los ejercicios 2009 a 2012 de la AES.

a) Línea RRHH: subprogramas de formación, movilidad, contratación e incorporación

La financiación de las modalidades de ayudas de la línea RRHH se realizó con cargo a la aplicación presupuestaria 21.207.465A.483 y, en el caso de los proyectos de investigación asociados a los contratos de investigadores en el SNS "Miguel Servet", a la aplicación presupuestaria 21.207.465A.781 del presupuesto de gastos del ISCIII.

A este respecto, conviene señalar que el ISCIII no considera el coste del segundo ciclo de la modalidad FGIN como imputable a la convocatoria, y a los créditos que la financian, sino al capítulo I de su presupuesto de gastos.

Este criterio ha motivado que se haya modificado en 2013 la redacción de la convocatoria de ayudas en este punto, respecto a la existente en 2009, para especificar que la financiación de estos contratos no se realiza con cargo a la convocatoria.

b) Línea PI

▪ Subprograma de PI-salud

Estas ayudas se financiaron con cargo a la aplicación presupuestaria 21.207.465A.781.

A este respecto, para este subprograma se hicieron efectivas parcialmente las cuantías adicionales estipuladas en la convocatoria para la anualidad de 2009, publicándose dos resoluciones de "Declaración de créditos disponibles", por un importe total de 7.000.000 euros. En la segunda de ellas, no se cumplió lo previsto en el art. 58.5 RLGs que establece que "el órgano concedente deberá publicar la declaración de créditos disponibles

y la distribución definitiva, respectivamente, con carácter previo a la resolución de concesión en los mismos medios que la convocatoria”, pues esta fue publicada el 11.01.2010, cuando la resolución de concesión fue emitida el 16.12.2009.

- Subprograma PI-ETES

Estas ayudas se financiaron con cargo a las aplicaciones presupuestarias 21.207.465A.785 y/o 21.207.465A.782.

c) Línea de articulación del sistema: subprograma RETICS

La financiación de las ayudas objeto de este subprograma se efectuó con cargo a la aplicación presupuestaria 21.207.465A.782.

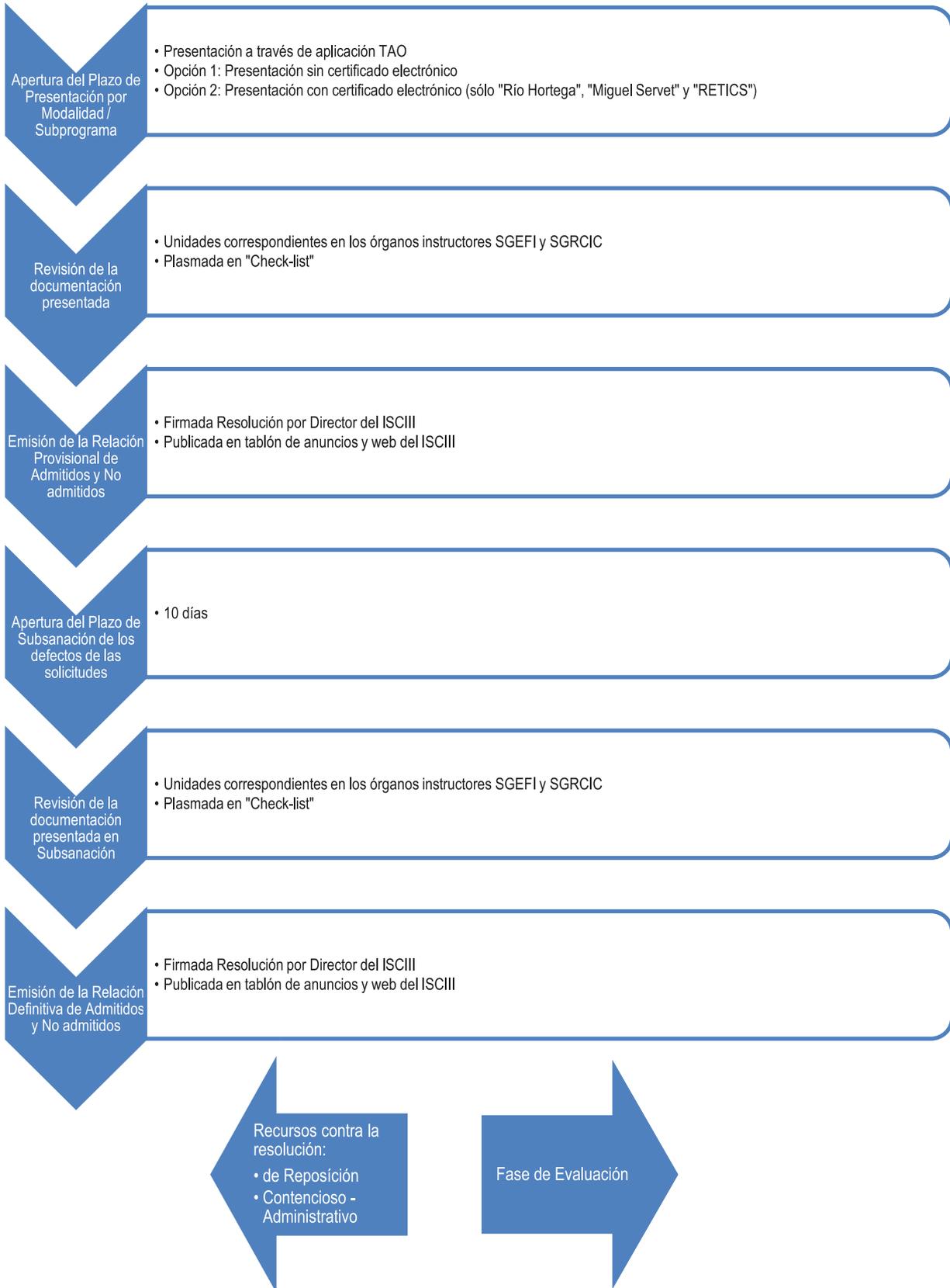
En el caso de la RETICS de la modalidad Biobancos, la cuantía máxima establecida para la anualidad 2009 fue de 5.500.000 euros, y la misma cuantía máxima para los años 2010, 2011 y 2012.

Para la modalidad Red de Innovación en Tecnologías Médicas y Sanitarias la cuantía máxima establecida para la anualidad 2009 fue de 3.000.000 euros, y la misma cuantía máxima en 2010, 2011 y 2012.

II.2 FASE DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

Como se ha indicado, la Resolución conjunta de 20 de marzo de 2009, de la Secretaría de Estado de Investigación y del ISCIII, publicó la convocatoria, correspondiente al año 2009, de ayudas de la AES, en el marco del PN de I+D+I 2008-2011.

A continuación se recoge un diagrama de flujos con la descripción global del procedimiento correspondiente a esta fase:



II.2.1 Forma y plazo de presentación de las solicitudes

La forma y plazo de presentación de las solicitudes aparece regulada en el art. 5 de la convocatoria.

– De acuerdo con este artículo, la presentación de las solicitudes durante la convocatoria analizada se realizó a través de dos procedimientos:

- a) Mediante la aplicación informática TAO, habilitada en la dirección electrónica <http://aes.isciii.es>, para los interesados que no disponían de certificado electrónico. En la convocatoria de 2010, esta aplicación fue sustituida por la aplicación SAyS (Solicitud de Ayudas y Seguimiento).

A través de esta aplicación, tanto la solicitud como la restante documentación exigida en la convocatoria para cada modalidad o subprograma de ayuda era enviada al ISCIII telemáticamente. No obstante, para ser considerada como presentada, los solicitantes debían además imprimir y firmar la propia solicitud y otra documentación específica, que variaba en función de la modalidad de ayuda solicitada, para su entrega en el Registro General del ISCIII, o en cualquiera de las formas previstas en el art. 38.4 LRJPAC.

El modelo normalizado de solicitud era firmado en:

- la línea de RRHH, por el candidato y el representante legal del centro (salvo FGIN donde no era necesario la del representante legal);
- la línea de PI, por el investigador principal (IP), los miembros del grupo de investigación y el representante legal del centro;
- el subprograma de RETICS, por el coordinador del centro, los miembros del grupo de investigación y el representante legal del centro.

Con esto, todos los firmantes asumían el compromiso del cumplimiento del objeto de la subvención.

- b) Mediante el registro electrónico² del ISCIII, a través de la dirección electrónica <http://www.isciii.es/registro>, para aquellos interesados con certificado electrónico. En la convocatoria 2009 esta modalidad solo fue habilitada en las ayudas para contratos de formación en investigación “Río Hortega”, para contratos de investigadores en el Sistema Nacional de Salud “Miguel Servet” y para RETICS.

La solicitud exigía la firma digital, según se indica a continuación:

- para la modalidad “Río Hortega”: el candidato, el jefe de grupo de investigación y el representante legal del centro;
- para la modalidad “Miguel Servet”: el candidato y el representante legal del centro;
- para el subprograma RETICS: el coordinador del centro, los miembros del grupo de investigación y el representante legal del centro.

² Orden SCO/3233/2007, de 29 de octubre, por la que se crea el registro electrónico en el Instituto de Salud Carlos III.

A partir de la convocatoria de 2010 este procedimiento para la presentación de solicitudes está operativo para todas las líneas de ayudas.

En la convocatoria 2009 no hubo ninguna solicitud presentada por este sistema. En las convocatorias posteriores, los responsables de las ayudas PI y RETICS decidieron simplificar el número de firmas necesarias, pidiendo solo la firma digital del representante legal del centro, responsabilizándose este de la custodia y veracidad de las firmas restantes.

Al presentarse una solicitud, por cualquiera de las dos formas mencionadas, automáticamente se asigna un número de expediente. Sin embargo, la base de datos proporcionada por el ISCIII refleja saltos en la numeración en cada una de las ayudas, si bien en todos los casos se trató de solicitudes no concluidas (v.gr.: cuando se inicia la presentación de la solicitud telemáticamente sin certificado digital, pero no termina de grabarse por no confirmarse en la aplicación).

- La documentación que debía acompañar a la solicitud era, lógicamente, diferente en función del subprograma o modalidad respecto del que se solicitaba la ayuda, y aparecía minuciosamente detallada en los artículos de la convocatoria específicos para cada subprograma y modalidad.
- Asimismo, la convocatoria establecía para cada tipo de ayuda los requisitos que debían cumplir los centros solicitantes y los investigadores.
- Existieron unas instrucciones generales para la cumplimentación telemática de solicitudes disponibles para los solicitantes que proporcionaban una guía inicial sobre el uso de la aplicación (aplicación TAO). En las convocatorias posteriores, tras la entrada en funcionamiento de la aplicación SAyS, estas instrucciones fueron sustituidas por una Guía de configuración de la referida aplicación.
- La convocatoria estableció los plazos para que los interesados a cada modalidad o subprograma de ayuda presentaran las solicitudes y la restante documentación exigida. Excepcionalmente las solicitudes de PI-salud al amparo del Espacio Europeo de Investigación (EEI) pudieron ser presentadas a lo largo de todo el ejercicio 2009.
- El número de solicitudes presentadas en la convocatoria 2009 para las ayudas fiscalizadas fue de 4.305³.

II.2.2 Instrucción del procedimiento

- El art. 6 de la convocatoria establecía los órganos competentes para la instrucción del procedimiento. Estos fueron los siguientes:
 - a) La Subdirección General de Evaluación y Fomento de la Investigación (SGEFI), para los siguientes subprogramas o modalidades:

³ Fuente: Resoluciones que aprueban las relaciones definitivas de solicitantes admitidos y no admitidos (incluyen solicitudes *intramurales*).

- Subprogramas de Formación y Movilidad, en sus modalidades: PFIS, FGIN, Contratos “Río Hortega” y BAE.
 - Subprograma de Contratación e Incorporación, en sus modalidades: contratos “Sara Borrell”, contratos “Miguel Servet” y contratos de Apoyo a la Investigación en el SNS.
 - Subprograma de PI-salud.
 - Subprograma de PI en evaluación de tecnologías sanitarias e investigación en servicios de salud (PI-ETES).
- b) La Subdirección General de Redes y Centros de Investigación Cooperativa (SGRCIC), para el subprograma RETICS.

Cada una de las ayudas (RRHH, PI y RETICS) es asignada a diferentes unidades dentro de las precitadas Subdirecciones instructoras.

- Terminado el plazo de presentación de las solicitudes y la documentación complementaria, los órganos instructores proceden a su revisión.

Para realizar esta tarea, las diferentes unidades responsables elaboran unos listados de comprobación (“*check-list*”) por cada tipo de ayuda que les permiten la revisión de la documentación a presentar y de los requisitos establecidos en la convocatoria. Estos listados se adaptan, lógicamente, a las distintas ayudas a las que se aplican pues sus requisitos son diferentes. El resultado de la revisión es la admisión o rechazo de la solicitud.

Tras el análisis de los modelos de “*check-list*” utilizados por personal del ISCIII para la valoración de admisión o no de las solicitudes, se puede destacar lo siguiente:

- Los “*check-list*” son elaborados por las unidades encargadas de la tramitación, pero no forman parte de ningún manual de procedimiento ni son formalmente aprobados o validados por los titulares de los órganos de instrucción.
- No hay un procedimiento homogéneo para la verificación de las solicitudes y el uso de los “*check-list*”, sino que su funcionamiento presenta diferencias, incluso dentro del mismo órgano instructor. Así:
 - a. En la línea de RRHH, se forma un expediente para cada solicitud con la documentación presentada y se designa una persona para revisar todos los expedientes de una misma modalidad de ayuda.

En función de la documentación requerida en cada convocatoria para cada modalidad, la persona encargada de revisar los expedientes elabora el “*check-list*”, que posteriormente supervisa el Jefe de Servicio.

Cumplimentados todos los “*check-list*”, se genera una relación que sirve de base para la relación provisional de solicitudes admitidas.

Las solicitudes afectadas, en su caso, por las observaciones son revisadas por las mismas personas que las analizaron inicialmente.

En ningún caso se deja constancia expresa en estos “*check-list*”, ni en la aplicación, de quién revisó cada solicitud ni de la fecha en que, en su caso, la realizó (excepto en la línea PI cuando se producen incidencias), ni de quien la supervisó. Esta deficiencia se

produce también en las líneas PI y RETICS, si bien en todas ellas existen mecanismos de supervisión: consultas al responsable de la unidad, comprobación de los no admitidos antes de la publicación de las resoluciones, etc.

- b. En PI, cuyo órgano instructor es el mismo que en RRHH, el reparto de las solicitudes presentadas se realiza en función del centro solicitante, o bien por Comunidad Autónoma, siempre teniendo en cuenta la distribución homogénea de la carga de trabajo.

El revisor tiene responsabilidad sobre las solicitudes que le han sido asignadas, hasta la resolución definitiva de admisión o no admisión.

- c. En RETICS, la revisión de las solicitudes de la convocatoria de 2009 fue realizada por personal de una unidad adscrita a la SGEFI, si bien según el art. 6.1.b) de la convocatoria el órgano competente para la instrucción del procedimiento del subprograma de RETICS era la SGRCIC.

Cada solicitud es revisada por una única persona mediante el “*check-list*”.

- Como se ha indicado, cada unidad ha elaborado el “*check-list*” adaptándolo a los requisitos establecidos en la convocatoria para cada una de las modalidades de ayudas que tiene que revisar, lo que es razonable. No obstante, existen diferencias entre los modelos utilizados que no responden a la diferente naturaleza de las solicitudes a revisar (v.gr.: en la línea de RRHH, el listado presenta un campo más que en la línea PI y en el subprograma RETICS con indicación del resultado de la revisión de la documentación).
- No queda constancia de los defectos encontrados que motivaron la no admisión en la resolución provisional de las solicitudes si estos defectos han sido corregidos en la fase de alegaciones, ya que se actualiza la información borrando los defectos marcados.
- La convocatoria no solo exige que las solicitudes vayan acompañadas de una prolija documentación, sino que establece en múltiples apartados, gran cantidad de requisitos e incompatibilidades que deben cumplir los beneficiarios, candidatos, equipos de investigación y centros, lo que hace complejo elaborar los correspondientes “*check-list*”. A este respecto, se han observado diversas deficiencias en su contenido relativas a la inclusión de la verificación de determinados requisitos establecidos en la convocatoria. Entre ellas podemos destacar las siguientes:
 - En los modelos de “*check-list*” de las modalidades de RRHH (PFIS, FGIN y BAE) no constaba la revisión de la existencia de la declaración responsable del cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 4.2 de la convocatoria (referentes al art. 13 LGS: requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora). Si bien no se ha observado que estos requisitos no fueran efectivamente cumplidos por los beneficiarios.
 - En el modelo de “*check-list*” de la modalidad BAE, no queda registrado que se revise para los casos de nombramientos de interinos (art. 41.a de la convocatoria) el “*tener una antigüedad de más de seis meses en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes*”.
 - En el modelo de “*check-list*” de la modalidad “Río Hortega” y “Sara Borrell”, no queda registrado que se revisara el requisito establecido en la convocatoria (arts. 41.a y

61.1.a) de que el candidato fuera *“español, nacional de los demás países de la Unión Europea o nacional de un país no comunitario con residencia legal en España en el momento de presentar la solicitud”*, ni el correspondiente documento acreditativo (arts. 43 y 62).

- Tampoco queda reflejada en el *“check-list”* de la modalidad “Sara Borrell” la revisión del art. 57.2 de la convocatoria de que *“el grupo receptor deberá ser diferente y pertenecer a un centro distinto al del grupo con el que el candidato haya realizado su tesis doctoral y estar dirigido por un investigador con el título de Doctor vinculado estatutaria, funcional o laboralmente al centro donde se realice la actividad investigadora”*.
 - En los dos modelos de *“check-list”* para los subprogramas de la línea PI se establece la causa de exclusión (E19): *“la entidad solicitante incumple o no acredita los requisitos de la convocatoria”*, lo que abarcaría la revisión de diferentes requisitos estipulados en la convocatoria, introduciendo una no deseable ambigüedad en la determinación del requisito incumplido.
 - No queda reflejo en los *“check-list”* de la línea PI, de la revisión del requisito establecido en art. 92.3 de la convocatoria sobre que *“No se podrán presentar a estos subprogramas solicitudes cuyas temáticas se encuentren ya financiadas en su totalidad o parcialmente a través de las convocatorias de proyectos del PN de I+D+I 2004-2007 y la convocatoria de proyectos de investigación fundamental y aplicada del PN de I+D+I 2008-2011”*. La inclusión de este requisito es conveniente porque el cruce que realiza el ISCIII con la base de datos de ayudas concedidas por el MINECO solo se refiere a las incompatibilidades del IP.
 - Las aplicaciones TAO y SAyS, están orientadas principalmente a apoyar la presentación de solicitudes, es decir, son herramientas para los solicitantes de las ayudas, si bien, la revisión pormenorizada de la documentación y de los requisitos, que el ISCIII realiza a través de los *“check-list”*, está también parcialmente reflejada en dichas aplicaciones.
 - El ISCIII no consulta la información disponible en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) al revisar las solicitudes presentadas para verificar la inexistencia de otras fuentes de financiación. Tampoco suministra información de las concesiones de ayudas a la referida base, incumpliendo los arts. 20 LGS y 36 RLGS.
- Una vez que el órgano instructor termina de revisar las solicitudes, se emite la resolución que aprueba la relación provisional de solicitantes admitidos y no admitidos.

Los órganos competentes para dictar esta resolución, por delegación del Director del ISCIII⁴, son los titulares de las Subdirecciones Generales responsables de la instrucción de los subprogramas.

En la convocatoria de 2009, esta resolución se hizo pública en el tablón de anuncios del ISCIII y en la dirección de Internet <http://aes.isciii.es>.

No obstante lo anterior, la base de datos de solicitudes presentadas proporcionada por el ISCIII distinguía otras situaciones distintas a las de “admitidas” o “no admitidas”. Estas otras

⁴ Resolución de 13 de mayo de 2009, del Instituto de Salud Carlos III, sobre delegación de competencias.

situaciones son las siguientes: renuncia, omitidas, pendientes y vacías⁵; sin embargo, no consta la existencia de un manual de procedimientos o de unas instrucciones que definan estas categorías.

- De acuerdo con el art. 6.4 de la convocatoria, los solicitantes no admitidos y los omitidos dispusieron de un plazo de diez días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación en el tablón del ISCIII, para subsanar los defectos de su solicitud.

A este respecto, se ha observado que si bien el plazo es de diez días, en la resolución provisional de solicitudes admitidas para las ayudas "Miguel Servet", dictada con fecha 24 de julio de 2009, se especificó que el plazo de subsanación terminaba el 4 de septiembre de 2009, lo que supera claramente el plazo establecido⁶.

Tras la remisión, en su caso, de la nueva documentación aportada por los solicitantes, el órgano instructor volvió a revisar las solicitudes y actualizó los listados de comprobación ("*check-list*") con la nueva información obtenida.

Los solicitantes que no subsanaron los errores que motivaron su exclusión u omisión fueron definitivamente excluidos de su participación en la convocatoria.

Una vez que el órgano instructor terminó de revisar la documentación aportada, se dictó la resolución aprobando la relación definitiva de admitidos y no admitidos, mediante la cual se resolvieron las reclamaciones presentadas a la relación provisional.

Esta resolución se hizo también pública en el tablón de anuncios del ISCIII y en la dirección de Internet <http://aes.isciii.es>. A continuación se incluye un cuadro con información sobre el número de solicitudes tramitadas por el ISCIII correspondientes a la convocatoria de 2009, distinguiendo las admitidas de las no admitidas:

⁵ a. Omitidas, son solicitudes iniciadas y generadas telemáticamente sin certificado electrónico, pero donde no se ha recibido la versión impresa.

b. Vacías, los responsables de introducir el campo no siguieron un criterio uniforme, pero realmente serían asimiladas a omitidas.

c. Pendientes, son renunciaciones a solicitudes iniciadas y generadas telemáticamente antes de emitirse la resolución provisional de admitidos.

d. Renuncia, son renunciaciones a solicitudes iniciadas y generadas telemáticamente después de emitirse la resolución provisional de admitidos.

⁶ En sus alegaciones el Instituto señala que para la convocatoria de ayudas de 2009 (y solo para algunas de sus modalidades), el mes de agosto fue declarado inhábil a efectos de la tramitación de estas ayudas mediante Resolución de 21 de julio de 2009, del Instituto de Salud Carlos III. Debe señalarse a este respecto que ni la LRJPAC ni la LGS contemplan esta posibilidad, debiendo haberse tramitado, en su caso, una ampliación de los plazos con arreglo a las normas de procedimiento aplicables.

Cuadro nº 3: SOLICITUDES ADMITIDAS Y NO ADMITIDAS

AYUDA	ADMITIDAS	NO ADMITIDAS	TOTALES
PFIS	482	70	552
FGIN	23	-	23
RÍO HORTEGA	202	2	204
BAE	37	11	48
SARA BORRELL	248	19	267
MIGUEL SERVET	221	3	224
TÉCNICOS DE APOYO	353	14	367
PROYECTOS INVESTIGACIÓN - SALUD	1.690	83	1.773
PROYECTOS INVESTIGACIÓN - TECNOLOGÍAS	714	23	737
RETICS	110	-	110
TOTALES	4.080⁷	225	4.305

Fuente: Elaboración propia.

Los porcentajes de admisión de solicitudes a nivel de líneas fueron del 92,94% en la línea RRHH, del 95,78% en la línea PI y del 100% en el subprograma RETICS, lo que pone de manifiesto un alto grado de atención de las solicitudes.

- Contra esta resolución se pudo interponer potestativamente recurso de reposición en el plazo de un mes o, alternativamente, recurso contencioso administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses.

Los solicitantes no admitidos hicieron uso de este derecho, si bien el número de recursos de reposición interpuestos fue escaso. Los recursos fueron en su mayoría rechazados, sin que conste la interposición de recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

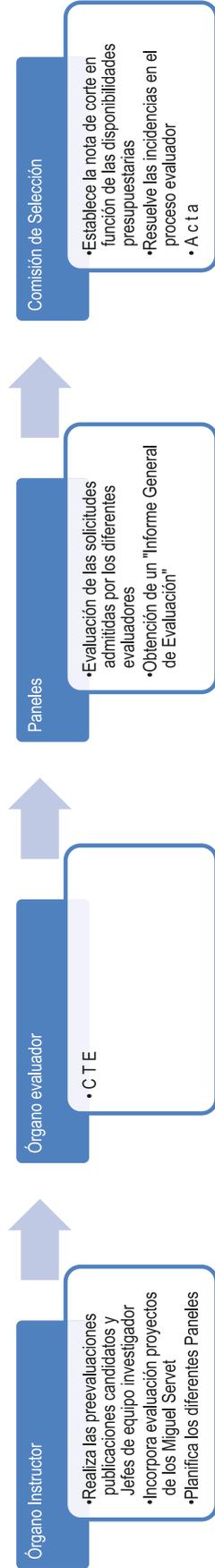
II.3 FASE DE EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES

De acuerdo con el art. 7.1 de la convocatoria, *“las solicitudes admitidas serán evaluadas conforme a los criterios señalados en los subprogramas o modalidades correspondientes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Orden de bases”*.

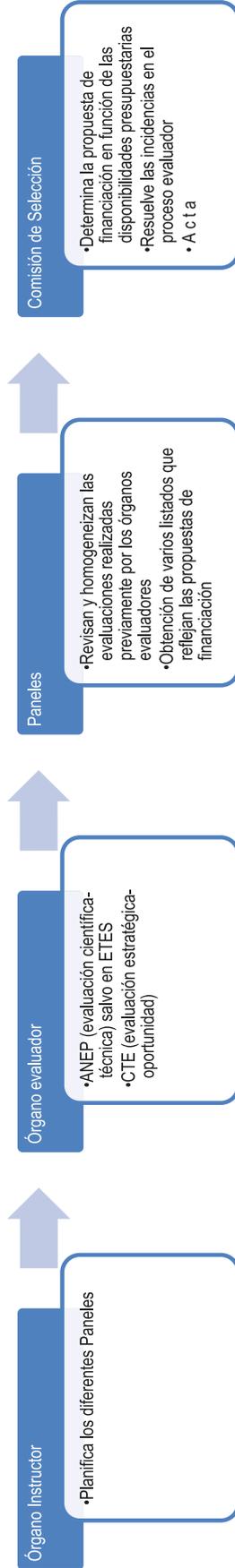
A continuación se recoge un diagrama de flujos con la descripción global del procedimiento correspondiente a esta fase:

⁷ Ocho de los solicitantes admitidos renunciaron a la ayuda antes de la resolución de concesión definitiva.

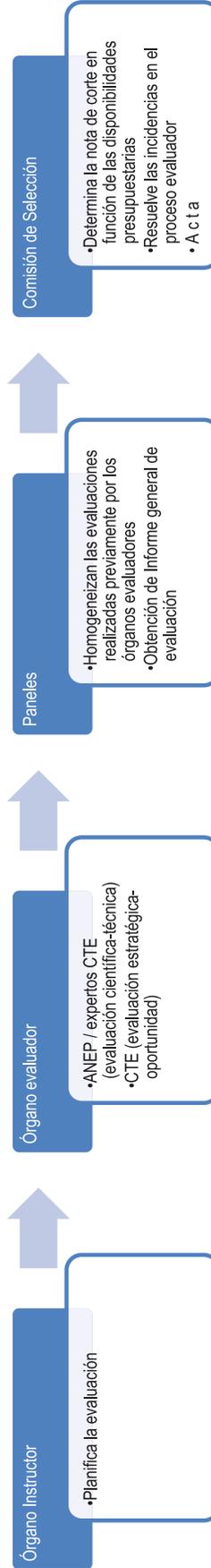
Línea de RRHH:



Línea de Proyectos de Investigación:



Subprograma RETICS:



INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 20/12/2014

II.3.1 Órganos evaluadores

- La Orden de 9 de enero de 1998, por la que se regula el Consejo Científico y las Comisiones Técnicas de Evaluación del Fondo de Investigación Sanitaria para 1998, estipula que al ISCIII le corresponde la promoción de la investigación en ciencias de la salud mediante la evaluación, financiación y seguimiento de proyectos de investigación, ayudas de infraestructura y ayudas para la formación de personal investigador.

Según la precitada Orden, las Comisiones Técnicas de Evaluación (CTE) tienen las siguientes funciones:

- Evaluar los proyectos de investigación y proponer su aceptación o rechazo, mediante informe motivado que quedará incorporado al proyecto.
 - Evaluar e informar anualmente sobre el seguimiento de los trabajos de investigación durante su realización, analizarlos y calificarlos al final de los mismos mediante el estudio de las memorias correspondientes.
 - Evaluar las memorias anuales de ayudas a la infraestructura de las Unidades de Investigación.
- Por su parte, el art. 13.8 de la Orden de bases establecía, con relación a la evaluación de las solicitudes, que *“la evaluación será llevada a cabo por expertos nacionales, internacionales y/o por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), y/o por el Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), y/o por las Comisiones Técnicas de Evaluación del ISCIII establecidas en la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 9 de enero de 1998, y/o por la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias del ISCIII (AETS) y/o el Consejo Superior de Deportes (CSD), así como otros órganos que, en función del ámbito material, se consideren convenientes”*.

De acuerdo con lo anterior, los órganos evaluadores que se establecieron en las líneas de ayudas fiscalizadas fueron los siguientes:

- a. Línea RRHH. El órgano evaluador fue la CTE⁸ de Recursos Humanos del ISCIII. Las solicitudes admitidas en esta línea fueron evaluadas por expertos elegidos por esta CTE de RRHH a partir de una base de evaluadores, conocida como EVPER⁹ y de propuestas del presidente y coordinador de la propia Comisión.

Los puestos de presidente, coordinador y adjuntos de la CTE fueron nombrados por resolución del Director del ISCIII. Sin embargo, no existió un nombramiento formal de quienes realizaron *stricto sensu* la evaluación (también llamados “panelistas”), sino que debían simplemente aceptar la invitación a participar en los paneles de evaluación, realizada mediante correo electrónico desde el órgano instructor. A partir de la convocatoria de 2013, en la resolución de nombramiento de las CTE de RRHH se explica que *“se habilita a la coordinadora y sus miembros para designar a tales expertos”*.

⁸ En 2009 existía una CTE, y actualmente existen tres CTE para la evaluación de la línea de RRHH.

⁹ Esta base, que contiene más de 5.000 referencias y es gestionada por la SGEFI, se ha ido formando con los expertos de distintas áreas temáticas que han estado interesados en intervenir en el proceso de evaluación.

Por otra parte, en la línea de RRHH se ha comprobado la existencia de unas instrucciones que detallan el proceso de selección de los evaluadores y formación de los paneles, pero no están fechadas ni firmadas por lo que no se puede precisar la fecha de su entrada en vigor. En PI y en RETICS no existen instrucciones pormenorizadas que regulen este proceso.

Los evaluadores que aceptaron participar en los paneles debieron firmar un documento de compromiso ético de la evaluación, en el que fundamentalmente se comprometían a mantener la confidencialidad sobre la documentación facilitada y a comunicar cualquier posible conflicto de intereses. Esto también ocurrió con los evaluadores de la línea PI y del subprograma RETICS.

- b. Línea PI. La evaluación de las solicitudes de PI-salud fue realizada por la ANEP¹⁰ y por las CTE del ISCIII. La ANEP realizó la evaluación científico-técnica y las CTE la estratégica y de oportunidad. En la convocatoria de 2009 se crearon diez CTE mediante resolución del Director del ISCIII.

La evaluación de los PI-ETES se realizó a través de las CTE (dos) conforme a la convocatoria.

Los miembros de las CTE, cuya práctica totalidad son expertos externos al ISCIII (el personal del ISCIII únicamente representa entre un 2% y un 5%), fueron seleccionados, generalmente, a través de la base EVPER. En esta línea, todos los miembros de las CTE (presidente, coordinadores, adjuntos y panelistas) son nombrados por resolución del Director del ISCIII.

En relación con la evaluación científico-técnica realizada por la ANEP, debe señalarse que en la cláusula segunda, apartado 5, del Convenio con la ANEP del ejercicio 2009 se recogía que *“La ANEP entregará al ISCIII en el último mes de vigencia de este convenio un resumen ejecutivo de las actuaciones desarrolladas”*. Sin embargo, el ISCIII no ha recibido ningún resumen correspondiente a esta convocatoria ni a las convocatorias posteriores, a pesar de que así también estaba contemplado en los sucesivos convenios anuales.

- c. Subprograma RETICS. La convocatoria (art. 137) estipulaba que se realizaría una evaluación científico-técnica por expertos de la CTE de Redes Temáticas del ISCIII en colaboración con la ANEP y, cuando las disponibilidades presupuestarias lo permitiesen, por evaluadores internacionales. La evaluación estratégica y de oportunidad se realizaría por las CTE del ISCIII.

Sin embargo, no se constituyó ninguna CTE, sino que, con fecha 7 de septiembre de 2009, el Subdirector General de Redes y Centros de Investigación Cooperativa, como órgano instructor, designó once expertos que realizaron la evaluación de las solicitudes. Esta actuación del titular de la referida unidad pudo ser, asimismo, contraria a la Orden de 9 de enero de 1998 que constituyó las CTE como órganos encargados de evaluar los proyectos.

¹⁰ La ANEP nació en el año 1986 como consecuencia de la necesidad de establecer un mecanismo de evaluación científica realizada "con el máximo rigor e independencia", que ayudara a tomar decisiones relacionadas con la financiación de proyectos de investigación y otras ayudas a la I+D+I, y dispone de una base de expertos nacionales e internacionales de gran importancia y prestigio que sitúa a la ANEP como referente y apoyo para todo el Sistema de Ciencia y Tecnología. El ISCIII firmó en septiembre del 2009 un convenio de colaboración con la ANEP que detalla la implicación de esta en la evaluación científico-técnica de las solicitudes correspondientes a la AES 2009.

- Finalmente, interesa destacar que en la CTE de RRHH el 22,22%¹¹ de sus componentes eran mujeres, mientras que en PI, consideradas las CTE en su globalidad, este porcentaje fue del 34,34%.

II.3.2 Procedimiento de evaluación

A continuación se incluye una descripción de los aspectos más destacados de la actuación de los órganos evaluadores anteriormente mencionados, diferenciando las líneas de ayudas analizadas:

– Línea RRHH

El órgano instructor en esta línea, la SGEFI, determinó las fechas de las reuniones de los evaluadores. Previamente, agrupó los expedientes de las solicitudes en función del centro solicitante, con la idea de que el mismo evaluador puntuase todas las solicitudes de un mismo centro.

La práctica del ISCIII procura que los evaluadores no tengan que valorar ninguna solicitud del centro donde realizan su desempeño profesional ni de los centros de su CCAA.

Asimismo, el órgano instructor elaboró, de acuerdo con los criterios de valoración y ponderación establecidos en la convocatoria, los “modelos de evaluación” que debían completar los evaluadores. Sin embargo, estos modelos no fueron formalmente aprobados por el titular de este órgano. Los modelos cambian con cada convocatoria.

Los baremos que debían usar los evaluadores estaban incluidos en la propia convocatoria, si bien los modelos de evaluación precisaban aún más su aplicación. Estos criterios de ponderación y baremación no están soportados por estudio alguno.

Para las ayudas “Miguel Servet”, los proyectos de investigación asociados a estos contratos fueron evaluados¹² por expertos (diferentes a los convocados para la reunión en panel) con carácter previo a la reunión de este. El informe que realizaron fue adjuntado por el órgano instructor al resto del expediente, para que se evaluase de forma conjunta con la solicitud en la reunión en panel.

La evaluación de los expedientes de las solicitudes, para cada una de las modalidades de ayuda de RRHH, se hizo mediante panel¹³ presencial, cuya duración normal es de dos días; durante este tiempo los evaluadores revisaron los expedientes que les habían sido asignados. En estos paneles, el presidente de la CTE debe explicar las características de las ayudas a evaluar y los criterios de evaluación establecidos, precisando su ponderación y baremación.

Las reuniones en panel constituyen una “buena práctica” orientada a la homogeneización de las valoraciones.

¹¹ En la convocatoria de 2009 el Director al nombrar los miembros de la CTE para RRHH no designó a los evaluadores (“panelistas”), por lo que en este porcentaje sólo se han tenido en cuenta los miembros nombrados formalmente: presidente, coordinador y adjuntos. De incluirse los evaluadores presentes en los paneles de evaluación de RRHH el porcentaje de mujeres se elevaría al 36%.

¹² A partir de 2011, se utiliza la aplicación EVAYS en la valoración de los proyectos de la modalidad “Miguel Servet”.

¹³ Reunión entre varias personas sobre un tema específico. Los miembros del panel, que suelen recibir el nombre de «panelistas», exponen su opinión y punto de vista sobre el tema a tratar.

No se levantaron actas de estas reuniones. Esta situación también se produjo en la línea PI (en el subprograma RETICS no se constituyeron CTE).

Una vez evaluados los expedientes que le habían sido asignados, el evaluador entregó al órgano instructor los modelos de evaluación ya cumplimentados para que grabase las puntuaciones en una base de datos. A continuación, en el seno del panel, se analizaron las puntuaciones otorgadas para su homogeneización. Tras ello se obtuvo un listado final con las valoraciones definitivas.

Con ellas, el órgano instructor elaboró un “Informe general de evaluación”, donde las solicitudes se ordenaron de mayor a menor según la puntuación total obtenida, señalando las favorables para la financiación de las que no lo eran, y advirtiendo qué solicitudes superaban el número máximo por centro. Este informe fue entregado a la Comisión de Selección.

El procedimiento así descrito se realizó *de facto*, sin que existiera manual o instrucción alguna que lo contemplase. Como ya se ha indicado, no se levantaron actas de las reuniones de la CTE o panel.

– Línea PI

En el caso de los PI-salud, las evaluaciones se realizaron, como se ha indicado, por la ANEP (la científico-técnica) y las CTE (la estratégica y de oportunidad). Para que la ANEP realizase las evaluaciones, el ISCIII le facilitó la normativa aplicable y una base de datos con la información básica de cada solicitud.

Para cada una de las solicitudes la ANEP debió recabar la opinión de, al menos, dos expertos de acreditado nivel científico-técnico que, de modo confidencial, emitieron sus evaluaciones que se reflejaron en un “informe de síntesis” elaborado por la ANEP. Este informe fue entregado al ISCIII, dentro del plazo máximo de 2 meses previsto en el convenio.

Esta evaluación podía ser sustituida por la realizada a nivel europeo en los proyectos presentados al amparo del EEI.

En cuanto a la parte estratégica y de oportunidad de los PI-salud y la evaluación global de los PI-ETES, el órgano instructor asigna los expedientes a los evaluadores de las diferentes CTE en función del objeto del proyecto.

Existen diferencias en el procedimiento de evaluación con respecto a RRHH; la más significativa es la ausencia de ponderación y baremos. Efectivamente, la convocatoria de 2009 recogió criterios de evaluación de las solicitudes pero no estableció ponderación alguna. Por otra parte, los modelos de evaluación que utilizan los evaluadores tampoco incluyen una ponderación o baremación alguna: los proyectos (tanto PI-salud como PI-ETES) se califican como excelente, bueno, aceptable, cuestionable o deficiente. Estos modelos tampoco fueron formalmente aprobados por el titular de este órgano.

Esta situación ha cambiado a partir de la convocatoria de 2013, donde se establece una ponderación de los criterios de valoración de los proyectos.

Interesa destacar, no obstante, que tras realizarse las evaluaciones por la ANEP y por los evaluadores de las CTE, ambas son volcadas en la aplicación de evaluación¹⁴. A continuación se celebraron los paneles presenciales para revisar los expedientes ya evaluados. Los paneles se convocaron por áreas temáticas, siendo de 200 la media de expedientes revisados. El objeto del panel es analizar las valoraciones otorgadas y homogeneizarlas.

Una vez desarrollado el panel, a través de la aplicación de evaluación obtienen un “Informe final de evaluación” por cada solicitud que refleja la propuesta de financiación. El órgano instructor elabora varios listados (5 para PI-salud y 3 para PI-ETES, en 2009) para presentar a la Comisión de Selección en los que aparece la calificación otorgada a cada uno de los proyectos.

– Subprograma RETICS

Como se ha indicado, en la convocatoria de 2009 el Subdirector General de Redes y Centros de Investigación Cooperativa designó once expertos que realizaron la evaluación de las solicitudes, sin constituirse CTE ni intervenir la ANEP. En la convocatoria 2012 (en 2010 y 2011 no hubo convocatoria RETICS) las evaluaciones sí fueron realizadas con la participación de la ANEP (evaluación científica) y de la CTE de RETICS (evaluación estratégica).

El órgano instructor facilitó a estos evaluadores un modelo que precisaba algo más el baremo establecido en la convocatoria (que además establecía también criterios de ponderación), si bien al igual que en RRHH y PI, el modelo facilitado carecía de aprobación por el titular de este órgano. Cada solicitud es revisada por un evaluador que elabora un “Informe de evaluación individual”. Al igual que en RRHH, no existen estudios que soporten ni la ponderación ni los baremos.

En el caso de la Red de Biobancos, con ocho evaluadores, el órgano instructor convocó un panel donde se acordaron las puntuaciones finales de la evaluación científica y la lista ordenada de puntos, a la que la SGRCIC, como órgano instructor, añadió la evaluación estratégica. En el caso de la Red de Innovación, no hubo panel *stricto sensu* al ser solo tres los evaluadores, pero se revisaron las puntuaciones para su homogeneización, añadiéndose también la evaluación estratégica por la SGRCIC. En ambos casos, en el informe de evaluación de cada solicitud, que reflejaba las puntuaciones de las evaluaciones científicas y estratégicas definitivas, solo consta la firma del evaluador (no consta la firma de ningún responsable de la SGRCIC).

Con estos informes el órgano instructor genera un “Informe general de evaluación” que se eleva a la Comisión de Selección. Este informe agrupa las solicitudes en tres epígrafes: centros hospitalarios de la RETICS de Biobancos, centros asociados de la RETICS de Biobancos, y RETICS de Innovación.

Tampoco existen instrucciones escritas sobre este procedimiento.

- Sin perjuicio de lo anterior, se han observado en la muestra analizada otras deficiencias que se indican a continuación:

¹⁴ TAO para la convocatoria 2009 y EVAYS para la convocatoria 2010 en adelante. Esta aplicación sirve para gestionar las evaluaciones (los evaluadores a través de la aplicación analizan los proyectos y otorgan las puntuaciones).

- En varios de los expedientes de RRHH, la puntuación de las publicaciones del jefe de grupo investigador, que facilita el órgano instructor a los evaluadores, no tiene firma ni fecha.
- El informe individual de evaluación del expediente CM09/00306 (línea RRHH) está sin firmar por parte del evaluador.
- El Informe general de evaluación para la modalidad “Río Hortega” no está fechado y no queda claro quién lo firma.
- En las modalidades de ayudas PFIS, “Río Hortega”, “Sara Borrell” y “Miguel Servet”, la convocatoria establece que se promoverá la incorporación de jóvenes investigadores al sistema español de ciencia y tecnología, pero no existe ningún criterio de valoración de las solicitudes que haga referencia a este objetivo, ni tampoco referencia alguna en la ponderación del resto de criterios.
- En el subprograma PI-salud, las hojas de evaluación facilitadas a los evaluadores que deberían contener todos los criterios establecidos en la convocatoria, no incluyeron tres de los previstos en el art. 104.3 de la convocatoria: consecución de los objetivos en las ayudas solicitadas previamente, internacionalización de la actividad investigadora, y valoración de la multidisciplinariedad del equipo de investigación.
- En el subprograma RETICS, los centros no hospitalarios solicitantes de la Red de Biobancos, considerados centros asociados por la resolución de la convocatoria, solo fueron objeto de valoración científico-técnica, no siendo objeto de la valoración estratégica y de oportunidad prevista en el art. 137 de la convocatoria.

II.3.3 Comisión de Selección

Señala el art. 7 de la convocatoria que una vez evaluadas las solicitudes *“el órgano instructor trasladará el resultado de la evaluación a un órgano colegiado constituido en Comisión de Selección cuya composición se detalla en cada subprograma o modalidad, la cual se ajustará, en cuanto a su funcionamiento, a lo previsto en el capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*.

Añadiendo que *“la Comisión de Selección a la vista de los resultados de la evaluación, aplicará los criterios establecidos en cada subprograma o modalidad y, considerando las disponibilidades presupuestarias existentes, emitirá informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada”*.

La composición de las Comisiones de Selección para todas las líneas de ayudas se determinó en la convocatoria.

A continuación se incluye una descripción de los aspectos más destacados de la actuación de las Comisiones de Selección, diferenciando las líneas de ayudas analizadas:

– Línea RRHH

El órgano instructor convocó las reuniones de la Comisión de Selección.

La Comisión de Selección, a la vista del “Informe general de evaluación” que le fue remitido por la CTE, se reunió para aplicar los criterios de selección establecidos en cada modalidad y, considerando las disponibilidades presupuestarias existentes, establecer la nota de corte. Los proyectos que igualaron o superaron la nota tuvieron la consideración de “favorables a ser financiados”, siempre que no superasen el número máximo de concesiones por centro, quedando como suplentes el resto de financiados. La Comisión resolvió, asimismo, las incidencias que se produjeron en el proceso de evaluación y que se trasladaron a la misma por parte del órgano instructor.

El resultado de las reuniones de la Comisión de Selección se recogió en el acta correspondiente, a la que se adjuntó un anexo con la información final de las puntuaciones obtenidas por los candidatos, a partir del cual se elaboraron las resoluciones de concesión.

– Línea PI

Para los PI-salud, el órgano instructor agrupó los proyectos en cinco listados para presentarlos a la Comisión de Selección: financiados, financiados Intrasalud, no financiados, rescatables de IP asistencial, y rescatables repetidores y estabilizadores. En el caso de los PI-ETES, las categorías fueron tres: modalidad A que superan la evaluación estratégica, modalidad A que no superan la evaluación estratégica y modalidad B.

La Comisión de Selección partiendo de los listados presentados, determinó la propuesta de los proyectos a financiar.

Debe destacarse en este punto que la convocatoria estableció un listado de criterios de selección mucho más exhaustivo en esta línea de PI que en la de RRHH. Entre estos criterios se encontraba la priorización de aquellos proyectos en que participasen mujeres investigadoras, bien como IP o como participantes en el equipo.

El resultado de las reuniones de la Comisión de Selección se recogió en el acta correspondiente, a partir de la cual se elaboraron las resoluciones de concesión.

– Subprograma RETICS

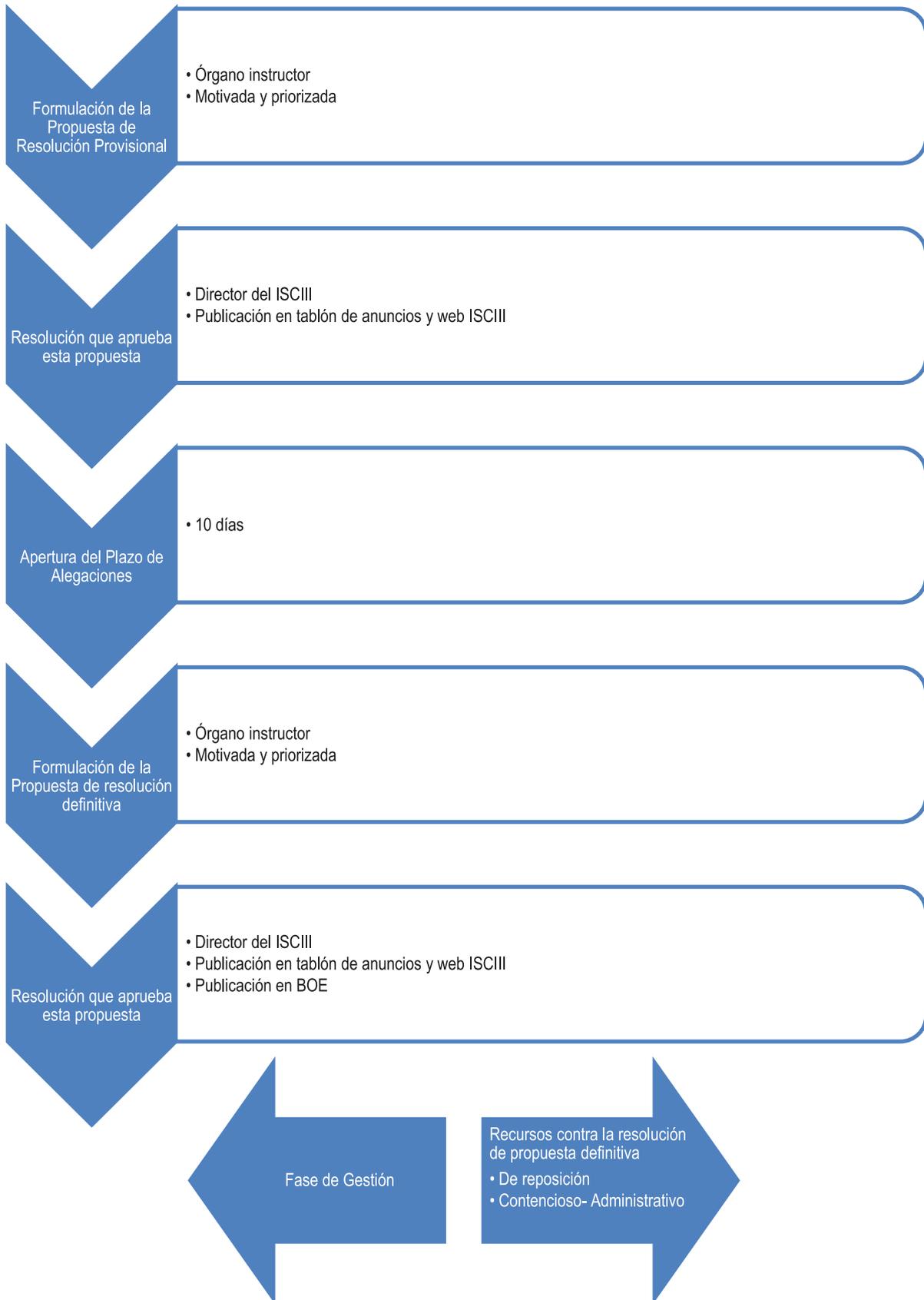
La Comisión de Selección, a la vista de este Informe general de evaluación, siguiendo los criterios establecidos en la convocatoria y, considerando las disponibilidades presupuestarias existentes, determinó la nota de corte, a partir de la cual realizó la propuesta de proyectos “favorables a ser financiados” (los que tenían una nota igual o superior a la de corte).

El resultado de las reuniones de la Comisión de Selección se recogió en el acta correspondiente, a partir de la cual se elaboraron las resoluciones de concesión.

El porcentaje de mujeres que formaron parte de las Comisiones de Selección en RRHH, PI y RETICS fue del 28,57%, del 38,10% y del 20%, respectivamente, si bien en 2014 esta situación ha cambiado pues las Comisiones de Selección establecidas en la convocatoria han sido paritarias.

II.4 FASE DE CONCESIÓN

A continuación se recoge un diagrama de flujos con la descripción global del procedimiento seguido por el ISCIII en esta fase:



II.4.1 Resolución provisional

Señala el art. 8.1 de la convocatoria que *“a la vista del expediente y del informe de la Comisión de Selección, el órgano instructor formulará la propuesta de resolución provisional debidamente motivada y una prelación o relación priorizada de las solicitudes”*. Añadiendo que dicha propuesta podrá contener una relación de suplentes.

En efecto, a raíz de los informes finales emitidos por las Comisiones de Selección de los diferentes subprogramas o modalidades de ayudas, el órgano instructor correspondiente formuló, para cada una de estas, las diferentes propuestas de resolución provisional, debidamente motivadas y con la relación priorizada de las solicitudes. Solo la propuesta en la línea de RRHH (en casi todas sus modalidades) contenía una relación de suplentes.

Asimismo, en el plazo de 10 días hábiles previsto en el precitado art. 8.1, los interesados pudieron presentar las alegaciones que consideraron oportunas.

Llama la atención las distintas denominaciones que recibe la “propuesta de resolución provisional” en las diferentes líneas/subprograma. Así, en RRHH se denomina “Relación provisional de ayudas concedidas y denegadas”, mientras que en PI y en el subprograma RETICS se utiliza la denominación “Relación provisional de resultados”, denominaciones no recogidas ni en la LGS ni en la convocatoria.

II.4.2 Resolución definitiva

De acuerdo con el art. 8.2 de la convocatoria, tras estudiar las alegaciones, el órgano instructor correspondiente formuló para cada uno de los subprogramas o modalidades de ayudas, las diferentes propuestas de resolución definitiva que indicaban los solicitantes para los que se proponía la concesión de la subvención y su cuantía, detallando su evaluación y los criterios de valoración seguidos.

Estas propuestas fueron elevadas al órgano competente (el Director del ISCIII), que dictó las correspondientes resoluciones, que se hicieron públicas a través del tablón de anuncios, en la dirección de Internet <http://aes.isciii.es>, y fueron también notificadas por el órgano instructor a los solicitantes.

A este respecto, debe señalarse que, en la línea PI y el subprograma RETICS, no se ha podido verificar el cumplimiento del plazo de 15 días establecido en el art. 63.1 RLGS para resolver la concesión desde la elevación de la propuesta por el órgano instructor, ya que no existe un documento con la propuesta de resolución definitiva, lo que supone un incumplimiento de los art. 8 y 9 de la convocatoria.

En la línea PI y el subprograma RETICS, las propuestas de resolución definitivas no fueron notificadas a los solicitantes para que comunicaran su aceptación, si bien la convocatoria no lo preveía. No obstante, esta posibilidad, prevista en el art. 24.5 LGS, puede añadir una mayor transparencia al procedimiento y una mayor garantía para los solicitantes, especialmente en aquellos casos en que la subvención concedida sea sensiblemente inferior a la solicitada.

Los resultados finales de ayudas concedidas y denegadas por subprograma o modalidad fueron los siguientes:

Cuadro nº 4: SOLICITUDES FINANCIADAS Y NO FINANCIADAS

DESCRIPCIÓN AYUDA	GENERAL			INTRAMURAL		
	SOLICITUDES CONCEDIDAS	SOLICITUDES NO FINANCIADAS		SOLICITUDES CONCEDIDAS	SOLICITUDES NO FINANCIADAS	
		SUPLENTES	RESTO		SUPLENTES	RESTO
PFIS	60	42	361	2	2	12
FGIN	10	7	6	0	0	0
RÍO HORTEGA	48	23	127	2	0	2
BAE	35	0	0	2	0	0
SARA BORRELL	51	17	180	0	0	0
MIGUEL SERVET	33	0	179	1	0	7
TÉCNICOS DE APOYO	61	19	254	4	0	13
PROYECTOS INVESTIGACIÓN - SALUD	634	0	1013	23	0	19
PROYECTOS INVESTIGACIÓN - TECNOLOGÍAS	151	0	552	3	0	7
RETICS	76	0	33	1	0	0
TOTALES	1.159	108	2.705	38	2	60

Fuente: Resoluciones definitivas de ayudas concedidas.

El plazo máximo para la resolución del procedimiento de seis meses desde la finalización del plazo de presentación de las solicitudes (art. 9.5 de la convocatoria) fue cumplido, salvo en PI-ETES, donde el plazo de presentación de solicitudes finalizó el 13 de mayo, y la resolución definitiva se emitió el 26 de noviembre, con lo cual el procedimiento duró 6 meses y 13 días.

Con referencia a la publicación de las ayudas concedidas, el art. 18 LGS señala que “Los órganos administrativos concedentes publicarán en el diario oficial correspondiente, y en los términos que se fijen reglamentariamente, las subvenciones concedidas (...)” y el art. 30.1 RLGS señala que “la publicación de las subvenciones concedidas deberá realizarse durante el mes siguiente a cada trimestre natural y se incluirán todas las concedidas durante dicho periodo”.

A este respecto debe señalarse que no se publicaron en el BOE las ayudas concedidas bajo la convocatoria AES 2009 en el subprograma RETICS y en la modalidad “Miguel Servet” de la línea RRHH (el importe del proyecto de investigación asociado).

Por otra parte, el art. 30.3 RLGS establece que en caso de subvenciones plurianuales deberá indicarse el importe total concedido y su distribución por anualidades. No obstante, la información publicada en el BOE sobre las subvenciones concedidas no reflejó adecuadamente el importe concedido en varias de ellas (PFIS, FGIN, “Sara Borrell”, “Río Horteiga”, “Miguel Servet”, Técnicos de Apoyo), pues se omitió información del importe correspondiente a las anualidades siguientes relacionadas con esta convocatoria AES 2009; y por el contrario, se incluyeron los importes relativos a la segunda y siguientes anualidades de convocatorias de ejercicios anteriores de la AES, sin especificar.

Finalmente, debe señalarse que en ninguna de las resoluciones se totalizó el importe concedido ni el número de solicitudes financiadas.

II.4.3 Ayudas intramurales

Se denominan *intramurales* aquellas ayudas concedidas por el ISCIII cuyo centro solicitante es el propio ISCIII.

En la convocatoria 2009 en las líneas analizadas hubo un total de 38 solicitudes concedidas de *intramurales* (no se concedieron en las modalidades FGIN y "Sara Borrell").

Para su concesión se utilizó el mismo procedimiento de admisión, evaluación y selección que para el resto de solicitudes presentadas al amparo de la convocatoria de la AES (regulada por Orden SCO/523/2008 y Resolución conjunta de la Secretaría de Estado de Investigación y del ISCIII, de 20 de marzo de 2009 por la que se publica la convocatoria correspondiente al año 2009), si bien se trataba de ayudas que el ISCIII otorgaba a su personal y a sus investigadores, con cargo a conceptos presupuestarios distintos a los de las ayudas de la AES, por lo que deberían disponer de su propia convocatoria.

Así, la convocatoria 2009 establecía que las ayudas de la AES se financiarían con cargo a los capítulos 4 y 7 del presupuesto del ISCIII, mientras que las *intramurales* se imputaron a los capítulos 1, 4 y 6.

Este tratamiento conjunto tuvo su reflejo en las resoluciones definitivas de admisión de solicitudes, que incluyeron tanto solicitudes *intramurales* como ordinarias. Por su parte, las resoluciones definitivas de concesión de *intramurales*, aunque emitidas por separado, se encontraban amparadas en la convocatoria de la AES.

Todo lo anterior fue puesto de manifiesto en el informe emitido por la Intervención Delegada relativo a la convocatoria 2012, donde se indicaba que "(...) *no debe constar en la resolución que la concesión [de las intramurales] deriva de la convocatoria, pues no participa en la selección competitiva, ni concurre con las demás solicitudes a los créditos que figuran en la misma.*"

En 2014 esta recomendación ha sido implementada por el ISCIII.

II.4.4 Recursos

Señalaba el art. 9.4 de la convocatoria que contra la resolución de concesión podría interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante el mismo órgano que la dictó en el plazo de un mes desde el día siguiente a la publicación de la resolución en el Boletín Oficial del Estado o a la notificación de la resolución de concesión o denegación, de conformidad con los arts. 116 y 117 de la LRJPAC.

También podía recurrirse en vía contencioso-administrativa ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo o ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de la resolución de concesión o denegación, respectivamente, o, en el caso de que se hubiera interpuesto recurso potestativo de reposición, desde el día siguiente a aquel en que se hubiese notificado la resolución expresa de dicho recurso o en que este debiera entenderse presuntamente desestimado. En caso de silencio administrativo, el plazo sería de seis meses a partir del día siguiente a aquel en que la solicitud se entendiese desestimada.

La conflictividad de la resolución fue escasa pues en la línea de RRHH solo se presentó un recurso de reposición (que fue estimado); cinco en PI (uno estimado) y ninguno en RETICS. No

existe constancia en el ISCIII de la interposición de ningún recurso en vía contencioso-administrativa.

II.4.5 Contabilización

– Tras la publicación de las resoluciones definitivas de concesión de los subprogramas o modalidades de ayudas de la convocatoria, el ISCIII siguió diferentes procedimientos de contabilización según la ayuda de que se tratase:

- a) En las ayudas RRHH, cuando el beneficiario era un centro. En este caso, al aprobarse las diferentes concesiones de las ayudas se expidió un documento “D” por los gastos imputables al ejercicio corriente.

Sin embargo, en ninguna de las ayudas de RRHH se expidió un documento “D” para los ejercicios posteriores, tal como establece la regla 86.3 de la Instrucción de operatoria contable, según la cual *“cuando se apruebe la concesión de las subvenciones, el servicio gestor expedirá un documento “D”, y en su caso un documento “D” para ejercicios posteriores”*.

La regla 54 de la citada Instrucción, dedicada al cierre del ejercicio y anulación de remanentes de crédito determina que al cierre de cada ejercicio *“se anularán los saldos de autorizaciones de ejercicios posteriores pendientes de comprometer y de retenciones de ejercicios posteriores pendientes de autorizar, que pudieran existir en relación con los gastos plurianuales”*. Con lo cual, al no haber quedado comprometidas las obligaciones, se pierde esta información, y la liquidación del presupuesto no recoge, en el estado de compromisos plurianuales, la situación real de los adquiridos como consecuencia del procedimiento de concesión de la convocatoria resuelta.

Esta situación se ha subsanado a partir de la convocatoria de 2013, ya que ahora las resoluciones definitivas de concesión informan de los importes de todas las anualidades.

- b) En las ayudas RRHH, cuando el beneficiario era una persona física. En este caso, las ayudas fueron satisfechas por el ISCIII directamente a los becarios (PFIS, FGIN y BAE) como una nómina. Tras la concesión, no se tramitó el documento contable “D”, sino un documento “ADOP” mensualmente. Tras contabilizar cada “ADOP” se procedió a anular, con documentos negativos “A” y “RC” la parte del crédito previamente retenido y autorizado con motivo de la convocatoria.
 - c) En las ayudas PI y RETICS. En este caso, tras la resolución de las ayudas se elaboró un documento “D” para ejercicio corriente y otro para ejercicios posteriores por el importe de las adjudicaciones, tal como establece la regla 86 de la Instrucción de operatoria contable.
- Los conceptos presupuestarios, con cargo a los cuales se otorgaron las subvenciones, pertenecían a los arts. 48 y 78 del presupuesto de gastos del ISCIII. Dichos artículos. eran utilizados correctamente con base en la Resolución de 18 de julio de 2001 de la Dirección General de Presupuestos (DGP), por la que se define la clasificación económica de los presupuestos del Estado; pero tras la Resolución de 19 de enero de 2009 de dicha Dirección General, los mencionados artículos son aptos siempre que las subvenciones *“(…) se otorguen a entidades sin fines de lucro no pertenecientes al sector público: Fundaciones, instituciones, entidades benéficas o deportivas y familias”*, por lo que no resultaban adecuados para la imputación de las ayudas, teniendo en cuenta que la generalidad de los beneficiarios de estas

ayudas pertenecían al sector público. Según la Resolución del 2009 debían de haberse utilizado los arts. 44 y 74 para beneficiarios pertenecientes al sector público estatal, los arts. 45 y 75 para los beneficiarios pertenecientes al sector público autonómico, y solo los arts. 48 y 78 para los residuales beneficiarios del sector privado.

La actual Resolución de 20 de enero 2014 de la DGP, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica mantiene esta última redacción.

- Se han detectado expedientes en el subprograma PI-salud y subprograma RETICS donde el importe concedido superó al importe solicitado. Estos expedientes son los siguientes:

Cuadro nº 5: EXPEDIENTES EN LOS QUE EL IMPORTE CONCEDIDO SUPERÓ AL SOLICITADO (€)

EXPEDIENTE	IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO*
PI09/0136	45.000,00	65.000,00
PI09/0424	50.100,00	71.500,00
PI09/0660	287.950,00	311.500,00
RD09/0077/00075	101.000,00	107.316,26
RD09/0077/00087	111.000,00	114.316,26
RD09/0077/00155	71.000,00	109.544,17

Fuente: Aplicación "Gestión de Ayudas".

* No incluye costes indirectos.

En algunos de los expedientes señalados, esta situación se debió a que la remuneración prevista para parte del personal investigador no alcanzaba los importes mínimos de referencia para el Instituto (mínimo que no son públicos), por lo que el evaluador del expediente propuso el incremento de la ayuda solicitada. En otros casos, lo que se infravaloró por el solicitante fue la adquisición de bienes o servicios.

En todos estos casos el resultado fue, como se ha indicado, que la ayuda concedida fue superior a la solicitada, lo que podría ser contrario al principio de congruencia establecido en el art. 89.2 LRJPAC. Además, al no haber obtenido todos los solicitantes subvención, la resolución por la que se aprobaron estas ayudas pudo estar en conflicto con el principio de concurrencia competitiva.

- Como se ha indicado en la línea PI y subprograma RETICS, la convocatoria previó que las ayudas concedidas se incrementasen en un porcentaje en concepto de costes indirectos. Estos costes no precisaban justificación.

Cuando el beneficiario solicita la subvención, las solicitudes solo se refieren a la cantidad que cubre los costes directos. La resolución de concesión refleja el importe de costes directos concedido y además un tanto variable para cubrir los costes indirectos.

La Orden de bases de 2008 establecía en su art. 9.5 que se podría establecer a favor de los beneficiarios *"un tanto alzado, mediante la aplicación de un porcentaje al coste total, que se considerará coste indirecto imputable a la ayuda sin necesidad de justificación o que será objeto de justificación si así se establece en los mismos, de acuerdo con los principios recogidos en el art. 31.9 de la Ley General de Subvenciones"*. En el mismo sentido se pronuncia la Orden de bases de 2013.

En PI, las convocatorias 2009-2013 disponen que el importe de las ayudas se incrementará en un 21% como máximo, como costes indirectos. Este ha sido el porcentaje efectivamente aplicado en todas ellas de acuerdo con las correspondientes resoluciones de concesión.

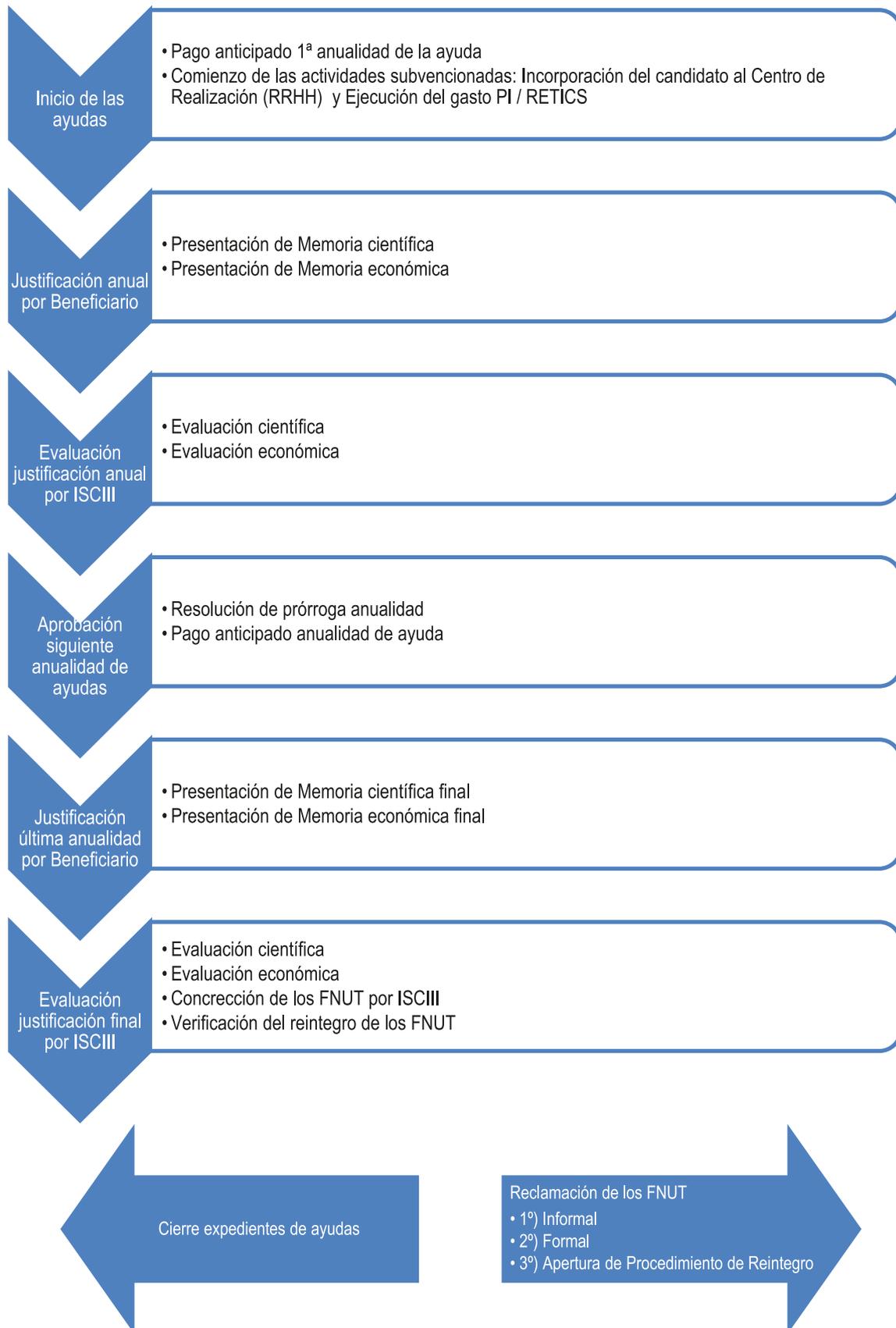
En RETICS, solo existieron estas ayudas en las convocatorias de 2009 y 2012. La convocatoria de 2009 estableció que los costes indirectos podrían alcanzar hasta un 20% adicional a los costes directos concedidos. Las resoluciones de concesión otorgaron un 15%. En la convocatoria de 2012 este porcentaje se redujo hasta el 15% tanto en la convocatoria como en las resoluciones de concesión.

Sin embargo, no consta la existencia de ningún estudio que soporte que la cifra de costes indirectos a financiar con estos fondos públicos deba ser el 21%, el 20% o el 15%, por lo que el ISCIII no tiene conocimiento de si, con estos porcentajes tan elevados, está generando un lucro en el beneficiario no permitido por la Ley. Debe recordarse que el art. 19.3 LGS señala que *“el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada”*, máxime cuando el porcentaje se otorga sin necesidad de justificación.

Asimismo, la falta de soporte de los referidos porcentajes podría no ser acorde con un adecuado cumplimiento del principio de economía.

II.5 FASE DE GESTIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS

A continuación se recoge un diagrama de flujos con la descripción global del procedimiento seguido por el ISCIII en esta fase:



II.5.1 Realización de la actividad subvencionada

La realización de las actividades financiadas con estas ayudas varía entre las diferentes modalidades y subprogramas:

– Línea RRHH

Al tratarse de ayudas para la formación o contratación, el inicio de la actividad se produjo con la incorporación del candidato al centro receptor. Los plazos para la incorporación de los candidatos estaban establecidos en las resoluciones definitivas de concesión y variaban entre las diferentes modalidades de ayudas. Si un candidato no se hubiese incorporado en el plazo establecido, sin que mediase resolución de aplazamiento, hubiera perdido su derecho a la ayuda.

Para casi todas las modalidades en RRHH, las resoluciones definitivas de concesión contenían una relación de suplentes con un plazo de vigencia, por lo que en los casos de no incorporación en plazo del beneficiario (sin o con renuncia expresa) y en el de las bajas causadas tras la incorporación, se hubiese producido su sustitución según el orden de prelación de dicha relación.

Los diferentes plazos de duración de las actividades de formación o contratación en esta línea pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 6: DURACIÓN AYUDAS

AYUDA	PLAZO DE DURACIÓN
PFIS	2 ciclos de 24 meses (48)
FGIN	2 ciclos de 24 meses (48)
Río Hortega	2-3 años
BAE	2-24 meses
Sara Borrell	4 años
Miguel Servet	3 años
Técnicos de apoyo	3 años

Fuente: Convocatoria correspondiente al ejercicio 2009.

Algunas de las modalidades de ayudas exigían la realización de estancias por parte del candidato en un centro nacional o extranjero diferente a su centro receptor. Así, el art. 40.1 de la convocatoria, en relación con la modalidad “Río Hortega”, establecía que “(...) *el contratado deberá desarrollar parte de su programa de formación en un centro extranjero o español de prestigio internacional diferente del receptor, mediante una estancia (...)*”. En el mismo sentido se pronunciaba el 59.6 con relación a la modalidad “Sara Borrell”. En la convocatoria se establecía la duración que debían tener estas (entre 6 y 8 meses las ayudas “Río Hortega” y entre 12 y 24 meses las “Sara Borrell”).

Para realizarlas, el candidato debía solicitar autorización a la SGEFI, órgano encargado del seguimiento en la línea de RRHH, con una antelación mínima de 45 días. Esta solicitud debía estar informada favorablemente por el Jefe del grupo de investigación y acompañada de un documento de aceptación del centro receptor de la estancia.

Sin embargo, en la modalidad “Río Hortega” y “Sara Borrell” se han observado expedientes en los que los beneficiarios de las ayudas no realizaron las estancias a que les obligaba la

convocatoria: CM09/00063, CM09/00039, CM09/00008, CM09/00297 y CD09/00135, lo que constituye un incumplimiento de las condiciones de la convocatoria.

Asimismo, interesa destacar que la SGEFI, como órgano encargado del seguimiento de las ayudas, era quien autorizaba las modificaciones en el proyecto subvencionado (v.gr.: prórrogas).

– Línea PI y subprograma RETICS

Ambas ayudas financian los gastos derivados del proyecto de investigación (línea PI) o de estructuras estables de investigación (subprograma RETICS). La resolución definitiva de concesión simplemente inicia el periodo de ejecución al que deben circunscribirse los gastos inherentes a estos.

La duración de los proyectos de investigación, y por tanto de las ayudas concedidas en esta línea, era, para el caso de PI-salud, de 3 y 4 años (art. 100 de la convocatoria), y para el caso de PI-ETES, de 1, 2 y 3 años (art. 116 de la convocatoria). La duración de las ayudas para el subprograma RETICS era de 4 años (art. 133 de la convocatoria).

- Con respecto a las modificaciones de las condiciones iniciales de concesión de las ayudas, el art. 20 de la Orden de bases establecía que *“Deberá autorizarse por el órgano concedente o por el que ostente la competencia del seguimiento del subprograma y/o modalidad, cualquier modificación de las condiciones iniciales de concesión de las ayudas”*; sin embargo, el art. 10 de la convocatoria parecía eliminar la posibilidad de autorización de los órganos que ostentaran la competencia del seguimiento al señalar que *“Cualquier modificación en las condiciones iniciales de concesión de las ayudas y en los plazos para su ejecución, requerirá la previa solicitud motivada del beneficiario y la autorización expresa del órgano concedente”*, por lo que no era posible la autorización por parte de los titulares de la SGEFI y de la SGRCIC de modificaciones de las condiciones iniciales, como *de facto* se produjo.

Así, tanto para la línea PI como para el subprograma RETICS era necesaria la autorización de los órganos encargados del seguimiento (SGEFI y SGRCIC respectivamente) para la realización de los gastos de ejecución cuando no estaban previstos en el presupuesto que acompañaba a la solicitud (compras de material fungible y demás gastos complementarios, como colaboraciones externas, asistencia técnica, gastos externos de consultoría y servicios relacionados) y para los cambios de IP, centro beneficiario, miembros del equipo y otros de esta naturaleza. En la línea de RRHH era necesaria la autorización de la SGEFI para el cambio de jefe de equipo, de centro beneficiario o de lugar de estancia.

En la convocatoria de 2011 se ha modificado la redacción de aquel precepto (art. 10), ajustándose a lo establecido en la Orden de bases.

II.5.2 Seguimiento y justificación de las ayudas

- Los beneficiarios de las ayudas estaban obligados a justificar la realización de la actividad que determinó su concesión, así como el cumplimiento de las condiciones establecidas en la convocatoria y en la resolución de concesión. A este respecto, el art. 30 LGS señala que su justificación podrá revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado. Por su parte, los

arts. 72 a 75 RLGs especifican tres tipos de cuenta justificativa, que se utilizaron en las diferentes ayudas: la simplificada (RRHH¹⁵), con aportación de justificantes de gasto (PI¹⁶) y con aportación de informe de auditor (RETICS¹⁷).

Tanto las líneas de RRHH y PI, como el subprograma RETICS, exigen la presentación anual de una memoria científica referente a las actividades realizadas y a los resultados obtenidos. Con ella, la SGEFI (líneas RRHH y PI) y la SGRCIC (subprograma RETICS) realizan el seguimiento científico-técnico.

Paralelamente, la convocatoria exigía la presentación anual de una memoria económica referente a los costes de dichas actividades (línea PI y subprograma RETICS). En la línea RRHH, la convocatoria exigía la presentación de una cuenta justificativa simplificada que debían presentar los beneficiarios.

En definitiva ambas justificaciones (científica y económica) se presentarían anualmente y su evaluación (favorable) permitiría la percepción de la siguiente anualidad de la ayuda. Asimismo, la convocatoria exigía la presentación de unas memorias finales, tanto científica como económica, que en realidad simplemente resumían la actividad realizada durante todo el periodo de ejecución de la ayuda.

- Como órgano concedente de las ayudas, el ISCIII debía realizar su seguimiento. Este fue realizado por unidades diferentes según la línea de ayudas de que se tratase.

En las líneas RRHH y PI, el seguimiento de las ayudas y la revisión de su justificación, tanto científica como económica, fue realizado por la SGEFI, que fue el órgano instructor de cada una de ellas.

Sin embargo, desde el ejercicio 2012, el control de la justificación económica de la línea PI es realizado por la SGRCIC, aunque la instrucción y el control de la parte científica correspondan a la SGEFI.

En el subprograma RETICS, la convocatoria establece que la SGRCIC y la SGEFI establecerían en unas instrucciones los procedimientos adecuados de seguimiento (art. 140.2 de la convocatoria). Sin embargo, tales instrucciones no existen.

- El ISCIII implementó una aplicación informática para el seguimiento de las ayudas, denominada “Gestión de ayudas”, que facilitaba la presentación de la justificación tanto científica como económica, por parte del beneficiario, así como la realización de las comprobaciones por parte del ISCIII.

La aplicación entró en funcionamiento para PI y RETICS en 2007. Aunque estaba diseñada para estas líneas, a lo largo de 2010, la aplicación también fue implantada en la línea RRHH, si bien no fue hasta 2011 cuando se implementó la posibilidad de permitir a los centros incorporar la información económica correspondiente a las anualidades anteriores de las convocatorias en vigor, como es el caso de la convocatoria objeto de fiscalización.

¹⁵ Según art. 15 de la Convocatoria.

¹⁶ Según art. 97 de la Convocatoria.

¹⁷ Según art. 140 de la Convocatoria.

La aplicación disponía de dos fichas generales, una denominada “Justificantes” y otra denominada “Proyectos”.

La ficha llamada “Justificantes” facilitaba a los beneficiarios de las ayudas cargar toda la justificación del gasto ejecutado, si bien solo se carga la información del contenido de la factura, es decir, la factura no está digitalizada y no puede ser verificada físicamente por las unidades encargadas del seguimiento.

La ficha denominada “Proyectos” permitía acceder, entre otras, a las siguientes pestañas diseñadas para el seguimiento de cada expediente de ayuda:

- “Datos generales”, donde se incluía información global del expediente, con un campo denominado observaciones para registrar las incidencias destacables producidas.
- “Memoria”, que permitía guardar las memorias científicas y los REA, anuales y finales, generados por la aplicación una vez incluidos todos los gastos en la ficha “Justificantes”.
- “Plazos”, diseñada para abrir los plazos de justificación (económica y científica), y subsanación.
- “Resumen económico”, cuyo contenido reflejaba la ejecución en cada anualidad de los importes concedidos.
- “Gestión de devoluciones”, en la que se mostraban los fondos no utilizados, las devoluciones efectuadas a iniciativa del beneficiario o tras requerimiento del ISCIII y, en su caso, la apertura del procedimiento de reintegro.
- “Seguimiento”, donde se registraban las fechas de entrega de las memorias científica y económica, así como las evaluaciones anuales y finales realizadas sobre las mismas.
- “Gestión de auditados”, que permitía verificar si la ayuda había sido objeto de informe de auditoría (en el ámbito FEDER).

Como la aplicación fue diseñada de acuerdo con las necesidades de la línea PI y subprograma RETICS, la pestaña “Resumen económico” no está totalmente adaptada a las incidencias intrínsecas de los expedientes de la línea RRHH, y por ello, en múltiples casos, los fondos no utilizados reflejados en esta pestaña son incorrectos.

Por otra parte, los gastos correspondientes a estancias, viajes, pólizas de seguro y nóminas en los periodos de beca, que afectan a ciertas modalidades de ayudas de la línea de RRHH, no son reflejados en la aplicación, por lo que, en estos casos, el seguimiento es realizado mediante diferentes bases en Access no integradas en la aplicación. Tampoco queda constancia en la aplicación de las cuantías correspondientes a los costes indirectos tanto de los expedientes de la línea PI como del subprograma RETICS.

Asimismo, existían otras dos pestañas denominadas “Ingresos” y “Pagos” que podrían tener una importante utilidad para el ISCIII, ya que permitirían el control de los pagos realizados a los beneficiarios y de lo cobrado de estos como consecuencia de los reintegros que realicen; sin embargo, estas pestañas no están operativas debido a que no se ha avanzado en el establecimiento de un procedimiento de comunicación informático que permita el volcado de la información que posee el área económico financiera en la aplicación de “Gestión de ayudas”. Hasta el momento, el control de estos flujos se realiza mediante el intercambio de archivos

informáticos (Excel) entre las unidades que gestionan las ayudas y el área económico financiera.

También se han observado otras utilidades de la aplicación que no son utilizadas por todas las unidades, como la denominada “Generar resoluciones”, que permite imprimir las resoluciones anuales de prórroga de las ayudas concedidas, o la llamada “Fichero de pagos”, que prepara los importes a abonar en los expedientes con evaluación favorable. Esta infrutilización de la aplicación se traduce en una innecesaria mayor carga de trabajo para las unidades afectadas.

En todo caso, debe reseñarse que la aplicación dispone de un manual de instrucciones para los usuarios.

- A continuación se incluye una descripción más detallada del procedimiento de seguimiento y justificación en cada una de las líneas analizadas:
 - Línea RRHH

La evaluación científico-técnica de las actividades realizadas por los candidatos correspondía, como ya se ha indicado, a la SGEFI. Para ello, la única CTE que existía en esta línea en la convocatoria 2009 fue comisionada para realizar esta evaluación¹⁸, a partir de las memorias científicas anuales aportadas por el beneficiario. El resultado de la evaluación anual (favorable o desfavorable) debía reflejarse en un informe de evaluación que se enviaba a la Comisión de Selección para que autorizara la prórroga de la ayuda.

En el caso de la modalidad BAE, solo existía la memoria científica final dado el plazo variable de este tipo de ayudas (su duración estaba comprendida entre 2 y 24 meses), si bien se producía, según el art. 54 de la convocatoria, *“un contacto permanente con los centros receptores a fin de realizar el seguimiento de las actividades desarrolladas por los beneficiarios”*.

Por su parte, en cuanto a la evaluación económica, el art. 15 de la convocatoria establecía que los beneficiarios debían justificar la subvención según la modalidad de cuenta justificativa simplificada que incluiría la certificación de los gastos efectuados en la ejecución de las ayudas concedidas y, en su caso, la carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados con los intereses derivados de los mismos, de acuerdo a lo establecido en los arts. 69 y 75 RLGS.

Esta justificación tendría carácter anual y debería realizarse mediante fichas justificativas normalizadas con una relación clasificada de los gastos con identificación del acreedor, documento, su importe, fecha de emisión y fecha de pago. La cumplimentación, forma y plazo de presentación de la justificación económica se realizaría según las instrucciones¹⁹ que estableciera la SGEFI (disponibles en la dirección <http://aes.isciii.es>), quien realizaba la comprobación de los importes y su adecuación con la convocatoria.

¹⁸ Actualmente, de las tres CTE que existen para evaluaciones de RRHH, la realización del seguimiento corresponde solo a la CTE de “actuaciones del subprograma estatal de movilidad”.

¹⁹ Estas instrucciones no han podido ser verificadas ya que son renovadas en cada convocatoria. Se han podido comprobar las vigentes en el momento de realización del trabajo de campo, correspondientes a la convocatoria de 2013. Este hecho se ha producido en todas las líneas fiscalizadas.

Tras la entrada de la línea de RRHH en la aplicación de seguimiento “Gestión de Ayudas” en 2011, las memorias científica y económica de cada anualidad se presentan a través de ella.

Respecto de la justificación económica, la SGEFI realiza una revisión formal de la información volcada en ella por los beneficiarios (solo se solicita más información documentación soporte para aquellos gastos que consideran dudosos), complementada por la revisión de los certificados de haberes presentados, marcándolos como aceptados o rechazados (ficha “Justificantes”) y reflejando en la aplicación (pestaña de “Resumen económico”) el importe justificado y finalmente aceptado.

Junto con las memorias, el beneficiario debe presentar otra documentación, que varía en función de los tipos de ayudas, unas veces exigida por la propia convocatoria (v.gr.: contratos) y otras solicitada a la vista de deficiencias en la justificación presentada (v.gr.: certificados de haberes, nóminas y TC2). Esta documentación complementaria debe hacerse llegar a las unidades encargadas del seguimiento por correo o email, esto es, no se utiliza la aplicación para ello, pues solo está previsto que sean las memorias las que se presenten a través de la aplicación.

Interesa destacar que la convocatoria de 2009 no preveía para la línea RRHH ningún precepto similar al de la línea PI y subprograma RETICS, en el sentido de que la presentación de las memorias de seguimiento anuales y su evaluación favorable fuera condición necesaria para el libramiento de la ayuda correspondiente la siguiente anualidad. Si bien, *de facto*, el ISCIII siguió esta operativa. Esta situación cambió a partir de la convocatoria de 2013, donde las resoluciones de concesión sí establecen que *“la financiación en cada anualidad estará sujeta a (...) la superación de las correspondientes evaluaciones anuales”*.

A continuación, merece un comentario especial la problemática derivada de la aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que estableció una disminución de retribuciones del 5% para todo el personal al servicio del sector público, con efectos desde el mes de junio de 2010; y del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que estableció la supresión de la paga extra de diciembre de ese ejercicio a los empleados públicos.

La aplicación de ambos Reales Decretos-Ley generó una cierta controversia sobre cómo debía realizarse, en su caso, la aplicación de ambas normas con relación al personal que los centros beneficiarios habían contratado al amparo de las subvenciones recibidas. Así, concurrían centros que aplicaban los dos Reales Decretos-Ley, con centros que no aplicaban ninguno o centros que solo aplicaban el Real Decreto-Ley 20/2012 (no lo hicieron con el del 2010) o aplicaban el de 2010 solo parcialmente. Asimismo, había centros que argumentaban en diferentes sentidos haberse acogido a la normativa de desarrollo de los Reales Decretos-Ley por sus respectivas CCAA.

Por otra parte, la aplicación de las precitadas normas era técnicamente compleja: había conceptos retributivos exceptuados de su aplicación como prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social, las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones, o despidos, o bien las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.

Otra dificultad añadida era que cabía la posibilidad de encontrar diversas situaciones dentro de cada contrato laboral que podían hacer variar la retribución salarial, como las situaciones de

Incapacidad temporal, las bajas por maternidad, los accidentes de trabajo o enfermedad profesional, reducciones de jornada, etc.

Además, la ayuda concedida era para el coste de la contratación y no solo para la retribución salarial, lo que dificultaba igualmente la determinación de la cuantía correspondiente al 5%. A mayor abundamiento, se trata de ayudas cofinanciadas, complicando más si cabe la aplicación de los Reales Decretos-Ley.

Por estos motivos, el ISCIII, y en concreto la unidad responsable del seguimiento económico en la línea de RRHH, se ha visto desbordado por todas las incidencias que han afectado a los expedientes vivos de múltiples convocatorias en los ejercicios 2010 a 2012.

Ante el enorme volumen de expedientes abiertos (debe recordarse que se trata de convocatorias plurianuales, por lo que en un mismo ejercicio están percibiendo ayudas beneficiarios de cuatro convocatorias diferentes) y el reducido plazo disponible para revisar las justificaciones y emitir la correspondiente resolución de prórroga, a lo que se unía la implantación de la nueva aplicación, y las múltiples variables que se dan en la ejecución de estos contratos de investigadores (incorporación en los centros, prórrogas, bajas por incapacidad, permisos de maternidad / paternidad, renunciaciones, etc.), el ISCIII decidió que las comprobaciones detalladas de la parte económica se aplazaran hasta que se justificase la última anualidad de la ayuda, realizándose anualmente una revisión formal de las mismas, como se ha indicado.

Por tanto, al final de cada año solo se realiza una revisión somera del REA para verificar que no se producen desvíos notables con respecto a una ejecución regular del presupuesto de la ayuda. La consecuencia de esto es que la reclamación de posibles cantidades no es realizada hasta que se produce la revisión final de la ayuda. A pesar de ello, muchos centros se han opuesto a devolver cantidades al ISCIII hasta que no sean resueltos judicialmente los recursos que se han interpuesto contra la aplicación de las precitadas normas.

Consecuencia de lo anteriormente dicho, la pestaña "Seguimiento", que debería mostrar las valoraciones otorgadas tanto a la memoria económica como científica, solo está reflejando, en realidad, la valoración científica. La evaluación global, que debería obtenerse de ambas valoraciones, se introduce manualmente sobre la base de la calificación científica.

En definitiva, la decisión de prorrogar anualmente la ayuda concedida se toma, básicamente, en función de la evaluación científica, lo que tiene un difícil encaje con lo establecido en la convocatoria.

- Línea PI

El art. 97 de la convocatoria establecía que *"para el seguimiento científico-técnico y económico de las ayudas concedidas la SGEFI establecería los procedimientos adecuados, que se realizarán vía telemática a través de la aplicación <http://gestiona.fis.isciii.es> para la presentación de las memorias científicas y económicas, tanto anuales como finales"* (se trata de la aplicación de "Gestión de Ayudas").

Añadiendo que para el seguimiento científico se contaría con el apoyo de las CTE, pudiéndose designar los órganos, comisiones y expertos que se estimasen necesarios. Así, las mismas CTE que evaluaron los expedientes en el momento de concesión se vuelven a reunir para realizar una evaluación sobre la continuidad del proyecto.

Como ya se ha indicado, la SGEFI realizaba el seguimiento económico, pero a partir de la convocatoria de 2012, la unidad responsable fue asignada a la SGRCIC.

La presentación de las memorias de seguimiento anuales y su evaluación favorable permitía el posterior libramiento de la ayuda para la siguiente anualidad (art. 97.1 de la convocatoria).

La revisión económica conlleva una comprobación de todos los justificantes relacionados en la aplicación, solicitando más información o documentación soporte para aquellos gastos que consideran dudosos (marcándolos en la aplicación como aceptados o rechazados). Esta evaluación económica de los proyectos se realiza anualmente, pero no concluye antes de que se acuerde la resolución de prórroga de los mismos, por lo que dicha prórroga, en algunos proyectos, se realiza sobre la base de la evaluación científica, lo que tampoco se corresponde con lo establecido en la convocatoria.

Esto también se pone de manifiesto en cómo se completa la pestaña “Seguimiento”, donde la valoración de las memorias económicas no siempre se está volcando.

- Subprograma RETICS

El art. 140.2 de la convocatoria establecía que para el seguimiento científico-técnico y económico de las ayudas concedidas, la SGRCIC establecería (junto con la SGEFI en relación al resto de las líneas) los procedimientos adecuados a través de vía telemática usando la página web <http://gestiona.fis.isciii.es> para la presentación de las memorias científicas y económicas, tanto anuales como finales (se trata de la aplicación de “Gestión de Ayudas”).

Añadiendo que para la justificación económica de las ayudas RETICS, el beneficiario debería presentar una cuenta justificativa acompañada de un informe de un auditor de cuentas inscrito como ejerciente en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas. Esta auditoría debía comprender la aplicación de la ayuda concedida y la gestión de la misma, verificándose la elegibilidad de las operaciones de gasto, el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de contratación pública y medio ambiente y el cumplimiento de otros requisitos establecidos en la convocatoria.

En la convocatoria de 2012, el procedimiento de justificación cambió, no siendo necesario presentar el informe de auditor, bastando la presentación de la cuenta justificativa.

La presentación de las memorias de seguimiento anuales y su evaluación favorable permitía el posterior libramiento de la ayuda para la siguiente anualidad (art. 140.1 de la convocatoria).

Para la revisión de la memoria científica, se designaron dos evaluadores, cada uno encargado de un tipo de RETICS. La evaluación se registraba en la aplicación “EVAYS”, pero no fue trasladada a la aplicación de “Gestión de Ayudas”.

La revisión económica conllevaba una comprobación de todos los justificantes relacionados en la aplicación, solicitándose más información o documentación soporte para aquellos gastos que se considerasen dudosos (marcándolos en la aplicación como aceptados o rechazados). Esta evaluación económica de los proyectos (estructuras estables de investigación) se realizó anualmente.

No obstante, debe destacarse que el plazo de presentación de la información económica se abrió, en los sucesivos ejercicios, cuando ya se había emitido la resolución de prórroga de las ayudas, por lo que dicha prórroga, se realizó sobre la base de la evaluación científica, lo que

no se corresponde con lo establecido en la convocatoria. Las sucesivas resoluciones de concesión de nuevas anualidades (“resoluciones de prórroga”) especificaron textualmente que se fundamentaban solo en la evaluación científica, lo que también podría ser contrario a lo establecido en la convocatoria.

Esto también se pone de manifiesto en cómo se completa la pestaña “Seguimiento”, donde la valoración de las memorias económicas no se está volcando.

- Interesa destacar que, a través de la aplicación de “Gestión de ayudas”, se abre en cada anualidad, para las ayudas PI y RETICS, un plazo de subsanación no superior a 10 días, no previsto en la convocatoria, que permite corregir defectos detectados en la justificación cargada. Este plazo de subsanación, que se considera una “buena práctica”, no está recogido en ninguna instrucción interna.
- Tras la evaluación científica, y, en algunos casos, económica, realizada por los órganos encargados del seguimiento de las ayudas, el Director del ISCIII dicta, en su caso, las correspondientes “resoluciones de prórroga”.

II.5.3 Pago de las ayudas

De acuerdo con las convocatorias, el pago de las ayudas tiene el carácter de pago anticipado en todas las líneas. Al tratarse de subvenciones plurianuales, no existe un pago único, sino que los pagos se renuevan anualmente, una vez que han sido evaluadas favorablemente las memorias justificativas presentadas por el beneficiario. Por esta razón, se ha considerado oportuno analizar el pago tras comentar su seguimiento y justificación.

Con relación a este tema existen ciertas singularidades en el procedimiento que merecen ser reseñadas:

- Cuando el beneficiario es una persona física, el importe de beca establecido en la convocatoria se le abona mensualmente por el servicio de retribuciones a través de la aplicación NEDAES (Nómina Estándar Descentralizada de la Administración del Estado), donde la primera mensualidad se realiza a partir del primer día del mes siguiente a la recepción en el ISCIII del certificado de incorporación a los centros de adscripción. Esto ocurre en las ayudas BAE, y en los 2 años de beca de las PFIS y FGIN.
- Otra especialidad radica en el abono de otros conceptos complementarios, que afectan a las ayudas BAE, PFIS, FGIN, “Río Hortega” y “Sara Borrell”, como son:
 - los gastos de alojamiento y manutención, que deben ser previamente autorizados, siendo el pago anticipado mensualmente mientras dura la estancia.
 - los gastos de viajes, que se abonan tras la justificación de su realización.
 - las primas de póliza de seguro de asistencia médica y de accidentes, que se abonan tras acreditarse su suscripción.
- Cuando el beneficiario es un centro, el importe de la primera anualidad del contrato, proyecto o RETICS se abona cuando se promulga la resolución de concesión. Las sucesivas anualidades (ya que son ayudas de carácter plurianual), y siempre que se hubieran justificado y evaluado favorablemente en su caso las anualidades anteriores, se abonan tras emitirse la resolución de prórroga anual de cada ayuda. Esto ocurre en las ayudas “Río Hortega”, “Sara Borrell”,

“Miguel Servet”, Contratos de Apoyo, PI-salud, PI-ETES, RETICS y en los 2 años de contrato de PFIS.

- Todos estos pagos quedaban condicionados a que existiera constancia por parte del órgano concedente de que el beneficiario cumplía los requisitos señalados en el art. 34.5 LGS, relativo al cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o derivadas del reintegro de subvenciones, si bien, no consta que este requisito haya sido verificado. A partir de 2012, esta deficiencia se ha solucionado pues el REA que genera la aplicación incorpora una “declaración responsable” del beneficiario a estos efectos.

Todos los beneficiarios de las ayudas estaban exentos de la constitución de garantías.

- Con respecto al control del pago de las ayudas, el área económico-financiera del ISCIII revisa los pagos realizados directamente a las personas físicas en el marco de las ayudas BAE, periodo de beca de FGIN y PFIS y gastos de viajes y alojamiento por estancias en PFIS, “Río Hortega” y “Sara Borrell”. Los pagos de otras modalidades de ayudas son verificados por las unidades encargadas del seguimiento: SGEFI y SGRCIC.
- Sin embargo, a pesar de este control, se han producido pagos indebidos en diversos expedientes, de acuerdo con lo que se indica a continuación:
 - En el expediente BA09/90020 se pagó indebidamente la nómina durante 12 meses por un importe total de 31.200 euros.

Ciertamente, las ayudas que se abonan directamente a personas físicas son las más complejas, ya que conllevan a lo largo de una anualidad un pago mensual a través de nómina. La información es remitida al área económico-financiera desde la unidad de RRHH (en función de la emisión de la resolución de concesión, o de las autorizaciones de estancias o de la justificación de los viajes), y es en esta área donde se elabora una hoja de control del gasto a pagar (beca, gastos viajes, alojamiento), con la duración e importe a abonar.

Al hacerse de forma manual, cualquier error al anotar la fecha fin de la ayuda (beca / estancia) provoca que se pague indebidamente la ayuda concedida, y el expediente BA09/90020 es el ejemplo. A mayor abundamiento, el error no fue detectado porque la información sobre pagos realizados no es revisada a posteriori por la unidad de RRHH, salvo solicitud al/del área económico financiera.

El ISCIII ha solicitado el reintegro de estos fondos indebidamente satisfechos.

- En el expediente BA09/90010, por la misma razón que en el caso anterior, se han satisfecho tres meses de nómina en exceso, por un importe total de 7.221 euros. También en este caso el ISCIII ha solicitado la devolución de este importe.
- Asimismo se han observado pequeños excesos en el pago de las ayudas de la línea RRHH, derivados de los gastos de estancias. Este hecho ha sido observado en los expedientes FI09/00754, CM09/00283 y CM09/00090, por importes de 30, 62 y 19 euros, respectivamente.

En esta clase gastos, la correcta comunicación de la unidad de RRHH al área económico-financiera es nuevamente esencial. En estos casos, el pago indebido se produjo porque el beneficiario alcanzó el tope de meses de estancia en sucesivas fases, sin que el área

económico-financiera lo tuviese en cuenta (realizan los cálculo por días y no por meses, que es lo previsto en la convocatoria).

El ISCIII no ha solicitado el reintegro de estos importes, si bien su cuantía es escasa.

- En los expedientes CM09/00207 y CM09/00215 se pagó un mes de más de estancia (900 euros), aunque la autorización otorgada por la unidad de RRHH de prórroga de la estancia señalaba que la prórroga era sin coste para el ISCIII (por superar el límite establecido en la convocatoria). En este caso, el pago indebido se produjo porque el área económico-financiera procedió al pago sin percatarse de esta circunstancia.

Nuevamente, el problema se produce porque la unidad de RRHH no revisa los pagos realizados por el área económico financiera.

El ISCIII ha solicitado el reintegro de este importe.

II.5.4 Controles complementarios

Además de la revisión de las memorias científicas y económicas que realiza el ISCIII, algunas de estas ayudas (en la línea PI y subprograma RETICS) están sujetas a controles adicionales:

- En la línea PI, en ciertos casos, se realizan evaluaciones presenciales en las que el IP acude al Instituto, normalmente a partir de la segunda anualidad. Por ejemplo, cuando se trata de proyectos que están en el último año de ejecución y los IP pueden ser candidatos en nuevas solicitudes, o cuando han sido proyectos con problemas en la ejecución o en el cumplimiento de los objetivos. Las conclusiones de esta evaluación se plasman en una hoja de evaluación presencial.
- Asimismo, en la línea PI se realizan auditorías sistemáticas todos los años de los proyectos cofinanciados por FEDER (en 2009 todos estaban cofinanciados salvo los de las CCAA de Aragón, Islas Baleares, Cantabria, La Rioja y Navarra). Estos controles se fundamentan en el art. 13.2 del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

La muestra de proyectos auditados debe alcanzar el 25-28% del importe certificado a FEDER anualmente por convocatoria, tratándose de auditar proyectos de todas las CCAA y de todos los centros solicitantes. De los proyectos auditados se analiza el 100% de la justificación económica.

Los proyectos no seleccionados para realizar estos controles no son objeto de una revisión específica por parte del ISCIII, salvo el control formal de los justificantes ya comentado.

Los informes de auditoría se pueden consultar en la aplicación (pestaña “Gestión de auditados”).

En RETICS, en la convocatoria de 2009, las auditorías en el marco FEDER alcanzaron el 10% del importe certificado, con lo cual en esa convocatoria hubo beneficiarios con dos informes de

auditoría: uno contratado por el beneficiario (pues así lo exigía la convocatoria: justificación con aportación de informe de auditoría), y otro contratado por el ISCIII en el marco de las ayudas FEDER.

Esta situación se ha racionalizado en la convocatoria de 2012, al modificarse la forma de justificación de las ayudas, que dejaron de realizarse con aportación de informe de auditor. Se han mantenido los porcentajes de fondos auditados en el marco FEDER.

- El art. 85 RLGS establece que los órganos concedentes de las subvenciones deben comprobar la realización de la actividad por los beneficiarios y el cumplimiento de la finalidad de su concesión, para lo cual el órgano concedente de la subvención tiene que elaborar anualmente un plan anual de actuación. Este plan debe contener previsiones sobre si la obligación de comprobación alcanza a la totalidad de las subvenciones concedidas o a una muestra y, en este último caso, su forma de selección, y sobre los principales aspectos a comprobar y el momento de su realización.

Tanto el art. 21 de la Orden de bases como la convocatoria (art. 97) establecían la posibilidad de que el ISCIII realizara actuaciones de comprobación de la aplicación de la ayuda concedida.

El Instituto carece de un plan como el previsto en el mencionado art. 85 RLGS.

II.5.5 Revisión de las memorias finales, reintegros y cierre del expediente

- Como se ha indicado, tras finalizar el plazo de ejecución de las ayudas, el beneficiario debe presentar en el plazo establecido las memorias finales. En el supuesto de que existiesen remanentes no aplicados, los beneficiarios deben presentar la carta de pago del reintegro, así como de los intereses derivados de los mismos. El documento acreditativo del reintegro debe remitirse por correo o email (la aplicación no permite su remisión en el momento de incorporar las memorias).

En el caso de que los fondos no aplicados no hayan sido correctamente reintegrados por el beneficiario, se procede a su reclamación.

Tras el análisis realizado, se ha observado que la devolución voluntaria de los fondos no utilizados en el plazo de aplicación de los fondos no es lo habitual, esperando los beneficiarios a que el ISCIII les realice algún tipo de requerimiento para realizar la devolución, lo que incumple:

- los arts. 72.2 g) y 75.2 d) RLGS: *“La cuenta justificativa contendrá la siguiente información: (...) En su caso, la carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados así como de los intereses derivados de los mismos”*; y
- los arts. de la convocatoria 15.4 *“Los beneficiarios deberán justificar la subvención (...) que incluirá (...) carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados así como de los intereses derivados de los mismos”*, y 97.7 *“Junto con la memoria final se remitirá, si procede, fotocopia del documento acreditativo del reintegro al tesoro público de los fondos no utilizados”*.

Asimismo, se ha verificado que no en todos los casos el ISCIII ha exigido los intereses de demora correspondientes a los importes reintegrados por los beneficiarios²⁰, ya sea por devoluciones voluntarias o requeridas por el ISCIII. Esta falta de exigencia de los intereses de demora resultó contraria a lo establecido en los arts. 75.2 d), 90 y 94.4 RLGS.

Al analizar los reintegros recibidos por el ISCIII, se ha observado, además, el caso de un beneficiario (expte. PI09/1124) que tras obtener la ayuda no ha realizado la actividad para la que se le dio la subvención, limitándose a reintegrar el importe recibido sin liquidar los intereses de demora. Esta situación resulta especialmente contraria al interés público, no solo por la falta de liquidación de los intereses de demora (el importe reintegrado fue de 110.110 euros), sino también porque al tratarse de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, se ha dejado sin acceso a la financiación pública a otros solicitantes de ayudas.

- El proceso de reclamación de los fondos no utilizados se inicia de manera informal (mediante llamada telefónica o correo electrónico) por parte de las unidades responsables del seguimiento. Transcurrido un tiempo, de persistir la falta de ingreso, se produce una reclamación por escrito firmada por los titulares de los citados órganos, en la se informa de la apertura del procedimiento de reintegro en el caso de continuar la falta de abono de la deuda.

No hay plazos establecidos ni en la Orden de bases ni en las convocatorias para la revisión de la justificación presentada y el inicio, en su caso, del procedimiento de reintegro, por lo que siendo habitual en esta clase de ayudas que existan remanentes de fondos no aplicados por los beneficiarios, resulta especialmente necesario establecer unos plazos para realizar la comprobación de las memorias finales, de forma que no se prolonguen en el tiempo estas revisiones y pueda reclamarse a los beneficiarios la devolución, en su caso, de los importes no aplicados, en caso de que estos no la hayan efectuado aún.

En la aplicación de “Gestión de ayudas” existe una pestaña de “Gestión de devoluciones” que permitiría ver el reflejo de estas comunicaciones y el estado de las deudas reclamadas (antes y después de iniciar el procedimiento de reintegro), si bien las unidades gestoras no suelen implementarla.

En el caso de que a través de los procedimientos anteriores no se obtenga el reintegro, se inicia el expediente de reintegro formal. A este respecto, el art. 23 de la Orden de bases señala que *“El órgano competente para exigir a la persona beneficiaria, cuando proceda, el reintegro de las ayudas será el órgano concedente de las mismas, conforme al procedimiento de reintegro que se regirá por las estipulaciones contenidas en el art. 42 de la Ley General de Subvenciones y en el título III del Reglamento que desarrolla la citada ley”*.

La exigencia formal del reintegro debería ir acompañada del registro contable de la correspondiente resolución. Es decir, este derecho debería registrarse como contraído previo en el presupuesto de ingresos del ISCIII y no, como ocurre en la fecha de elaboración de este Informe, como contraído simultáneo. En efecto, el ISCIII no contabiliza ninguno de los ingresos

²⁰ Los expedientes de la muestra analizada en los que no se han exigido los intereses de demora (y el importe de los reintegros efectuados por los beneficiarios en euros) han sido los siguientes: RD09/0076/00028 (16.254,60); RD09/0076/00108 (5.005,17); RD09/0076/00063 (912,55); PI09/00193 (4.045,91); PI09/00536 (4.731,54); PI09/90601 (780,49); PI09/91074 (8.615,29); PI09/2326 (678,60); PI09/2038 (112.867,90); CA09/00105 (3.144,31); CA09/00214 (2.166,13); CD09/00180 (71.683,98); CM09/00091 (12.782,47); CM09/00213 (5.896,52); CM09/00306 (32.563,92); CP09/00063 (1.004,25); CP09/00102 (441,96); CP09/00143 (3.939,64); CP09/00159 (20.000,00); FI09/00551 (24.385,92).

por reintegro de fondos no aplicados hasta su cobro, ya que el área económico-financiera no tiene constancia de las reclamaciones de fondos no utilizados realizadas.

Los reintegros de presupuesto corriente se imputan al propio presupuesto de gastos con cargo al que se hubiesen reconocido las respectivas obligaciones, minorando el importe de estas, así como el de los correspondientes pagos. Los reintegros de presupuestos cerrados se consideran como un recurso más de la entidad, imputándose al presupuesto de ingresos del ejercicio en que se efectúa el correspondiente reconocimiento del derecho, como establece la disposición adicional única de la Orden de 1 de febrero de 1996, sobre reintegros de pagos indebidos.

- Finalmente, una vez revisadas las memorias finales, y efectuado el ingreso de los remanentes no aplicados, las unidades encargadas del seguimiento (SGEFI y SGRCIC) envían un escrito al beneficiario comunicando el cierre del expediente.

II.5.6 Aplicación de los fondos por los beneficiarios

Al objeto de completar la visión del procedimiento de gestión y aplicación de las ayudas, se realizaron visitas a cuatro beneficiarios del programa de ayudas que habían percibido ayudas en las tres líneas de subvenciones analizadas. Estos beneficiarios fueron los siguientes:

- Fundación Pública Andaluza para la Gestión de la Investigación en Salud en Sevilla (FISEVI)
- Fundació Institut de Recerca - Hospital Universitari Vall d'Hebrón (FIRHUVH)
- Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Universitario Ramón y Cajal
- Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Gregorio Marañón (FIBHGM)

Tras el análisis realizado, interesa destacar lo siguiente:

- Analizadas las certificaciones de todas las subvenciones públicas recibidas entre 2009 y 2013 por los centros visitados, se verificó su correcto registro contable, no habiéndose detectado solapamiento entre las subvenciones recibidas del ISCIII y otras subvenciones recibidas.
- En cada uno de los centros beneficiarios visitados, fue analizado el sistema de control de las subvenciones recibidas y, en especial, las aplicaciones utilizadas a esos efectos. Tres de los cuatro centros beneficiarios visitados utilizaban a esos efectos la aplicación informática FUNDANET, y la fundación Vall d'Hebrón utilizaba la aplicación denominada HIPOCRATES. De las comprobaciones realizadas resultó lo siguiente:
 - La aplicación FUNDANET no permite introducir un número de factura ya introducido previamente; por el contrario, la aplicación HIPOCRATES, utilizada en la fundación Vall d'Hebrón, aunque mostró mensaje de aviso, permitió introducir el mismo número de factura dos veces, ante lo cual, los responsables de gestión acordaron solicitar al departamento de informática la oportuna modificación para evitar esta situación²¹.

²¹ La fundación Vall d'Hebrón ha señalado en sus alegaciones que esta deficiencia ya ha sido corregida, aportando la documentación pertinente.

- También se comprobó que en el caso de que una factura fuese imputada a varios proyectos, la aplicación FUNDANET impediría que el importe total aplicado fuese superior al importe de la factura, y tampoco permitiría imputar el coste de personal de un contrato a diferentes ayudas. La aplicación HIPOCRATES, simplemente, no permitiría fraccionar el importe de una factura.
- En cuanto a la inclusión o no del importe de IVA soportado en la justificación al ISCIII, no se ha seguido el mismo criterio en los centros visitados, según se detalla:
 - La fundación Vall d'Hebrón justificó al ISCIII gastos sin IVA debido a que se deduce el IVA soportado del IVA repercutido en las facturas emitidas principalmente por ensayos clínicos, convenios de colaboración con la industria y otras prestaciones de servicios.
 - En la fundación Gregorio Marañón y en FISEVI justificaron al ISCIII las facturas sin IVA a partir del ejercicio 2011, mientras que la fundación Ramón y Cajal, lo hizo a partir de 2012.
 - Sin perjuicio de lo anterior, en FISEVI se ha observado que la fundación ha solicitado la consideración como deducible del IVA soportado en las facturas imputadas como coste de las subvenciones recibidas desde 2007. Esta solicitud fue admitida por la AEAT, por lo que en la medida en que este IVA fue deducido por el beneficiario dejó de formar parte del coste de la actividad subvencionada.

A este respecto, debe señalarse que el beneficiario no pudo facilitar un desglose del reparto de los importes recuperados entre los distintos entes que le habían concedido subvenciones (ISCIII y otros entes públicos autonómicos como la Junta de Andalucía), por lo que no puede determinarse el importe de fondos que deberían ser reintegrados por este motivo al ISCIII. Tampoco consta comunicación del FISEVI al ISCIII informando de esta recuperación del IVA²².

De acuerdo con la información facilitada por este beneficiario, de las solicitudes realizadas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) sobre facturas aplicadas a justificaciones de convocatorias desde el ejercicio 2007, FISEVI habría conseguido recuperar un importe de 520.340,01 euros (hasta principios de 2014).

Esta situación puede darse en otros beneficiarios.

²² El ISCIII ha acreditado que ha recibido comunicación de FISEVI sobre estos hechos el 24 de octubre de 2014.

- Además, se han observado otras deficiencias en FISEVI relativas a la justificación de las ayudas recibidas que se detallan a continuación:
- PI09/0605: Error en la aplicación de una factura en USD. Se imputó la factura por su valor en esta moneda (356 USD) y no por su contravalor en euros (280,43).
 - PI09/1563: Error en la imputación parcial de una factura por importe de 656,60 euros, correspondiente a un investigador que no formaba parte del proyecto²³.

Estas deficiencias cuestionan el correcto funcionamiento de los procedimientos de control establecidos.

²³ FISEVI manifiesta en sus alegaciones que el importe imputado de 656,60€ no corresponde a la investigadora principal (respecto de la que reconoce que se imputaron los gastos de la factura a otro proyecto en su totalidad), sino a otro investigador, de lo que concluye que no hay duplicación del gasto. Sin embargo, el investigador al que atribuye el gasto no era miembro del equipo de investigación del Proyecto PI09/1563, y por lo tanto no se pueden imputar sus gastos al mismo (*de facto*, el ISCIII ya había rechazado en este proyecto otros gastos realizados por este investigador por la misma razón).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1 CONCLUSIONES

III.1.1 Fase de presentación de las solicitudes (epígrafe II.2)

1. No existe un manual que regule esta parte del procedimiento para todas las líneas de ayudas, estableciendo las pautas y criterios que deben seguirse en su desarrollo y homogeneizando las actuaciones de las diferentes unidades que intervienen en el mismo. Existe un manual aplicable a las ayudas que están cofinanciadas por el FEDER, pero no es de aplicación general y solo detalla algunos aspectos del procedimiento (esto es aplicable también al resto de las fases).
2. En la convocatoria 2009 no hubo ninguna solicitud por el sistema de registro electrónico. Por ello, dado que el motivo de que no hubiera ninguna tenía que ver con la complejidad del sistema para cumplimentar la firma, en las convocatorias posteriores los responsables de las ayudas PI y RETICS decidieron simplificar el número de firmas necesarias, pidiendo solo la firma digital del representante legal.
3. Los “*check-list*” utilizados por las diferentes unidades para verificar en las solicitudes el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria no son formalmente aprobados o validados por los titulares de los órganos de instrucción o por la Dirección del ISCIII.

No queda constancia, ni en los “*check-list*” ni en la aplicación, de quién realizó la revisión de las solicitudes ni de la fecha en que fueron cumplimentados, excepto en la línea PI cuando se producen incidencias. Tampoco consta que se realizase supervisión alguna sobre el trabajo previo de los revisores ni de cuándo se hizo, en su caso, esta supervisión.

Por otra parte, se han observado algunas deficiencias en el contenido de los “*check-list*” relativas a la no inclusión de la verificación de determinados requisitos establecidos en la convocatoria que deberían haber sido incluidos, si bien en los beneficiarios analizados se ha verificado su cumplimiento.

Asimismo, debe señalarse que la revisión detallada de las solicitudes a través de los “*check-list*” no está totalmente reflejada en la aplicación TAO/SAYS (principalmente la referente a las modalidades RRHH). La mejora de esta aplicación permitiría subsanar buena parte de las deficiencias observadas a este respecto: falta de constancia de quién realizó la revisión y la fecha, falta de constancia de la supervisión y la fecha, etc.

4. El ISCIII no consulta la información disponible en la BDNS al revisar las solicitudes presentadas para verificar la inexistencia de otras fuentes de financiación. Tampoco suministra información de las concesiones de ayudas a la referida base, incumpliendo los arts. 20 LGS y 36 RLGS.

III.1.2 Fase de evaluación de solicitudes (epígrafe II.3)

1. Al igual que en la fase anterior, no existe un manual de aplicación a todas las líneas con unas instrucciones sistemáticas que regulen las diferentes actuaciones que se realizan en esta fase del procedimiento, de forma que se asegure su homogeneidad entre las diferentes líneas, sin perjuicio de sus peculiaridades específicas.

2. Por lo que respecta al funcionamiento de las CTE, en la línea de RRHH se ha comprobado la existencia de unas instrucciones que detallan el proceso de selección de los evaluadores y formación de los paneles, pero no están fechadas ni firmadas por lo que no se puede precisar la fecha de su entrada en vigor. En PI y en RETICS no consta la existencia de instrucciones internas que regulen este proceso²⁴.

Por otra parte, en la línea RRHH, el presidente, el coordinador y los adjuntos de la CTE son nombrados por resolución del Director del ISCIII; sin embargo, los evaluadores (panelistas) no tienen un nombramiento formal²⁵. Por su parte, en el subprograma RETICS no se constituyó la CTE prevista en el art. 137 de la convocatoria, y los evaluadores fueron nombrados formalmente por el titular del órgano instructor, no por el Director del ISCIII. En la línea PI no se han observado estas deficiencias.

El ISCIII no aprobó formalmente los “modelos de evaluación” que debían completar los evaluadores.

Asimismo, debe señalarse que en la línea PI no existió ponderación ni baremación para los criterios de evaluación recogidos en la convocatoria analizada. En esta línea los proyectos eran calificados como “excelente”, “bueno”, “aceptable”, “cuestionable” o “deficiente”. Esta situación ha cambiado a partir de la convocatoria de 2013, donde ya se establece la ponderación de los criterios de valoración de los proyectos.

En las restantes líneas fiscalizadas, los criterios de ponderación y baremación, recogidos o no en la convocatoria, no están soportados por estudio alguno.

Estas diferencias en el procedimiento no parecen justificadas, aun tratándose de líneas diferentes, lo que pone de manifiesto la necesidad de una instrucción general o manual que homogeneice los procedimientos seguidos por los órganos instructores, como se ha indicado.

Por otra parte, se ha observado que no figuran en los modelos de evaluación utilizados para la revisión, criterios establecidos en la convocatoria que, en opinión del Tribunal, deberían ser incluidos en ellos para su valoración. Esta deficiencia se ha observado en varias modalidades de la línea de RRHH y en el subprograma de PI-salud.

En el subprograma RETICS, los centros no hospitalarios solicitantes de la Red de Biobancos, considerados centros asociados por la resolución de la convocatoria, solo fueron objeto de valoración científico-técnica, no siendo objeto de la valoración estratégica y de oportunidad prevista en el art. 137 de la convocatoria.

3. El ISCIII no ha recibido de la ANEP ningún resumen ejecutivo sobre las actuaciones de evaluación que realiza por cuenta del ISCIII ni en la convocatoria de 2009 ni en las posteriores, a pesar de que así lo contemplan los convenios firmados por ambas partes.

²⁴ Esta conclusión no afecta a las evaluaciones realizadas por la ANEP.

²⁵ A este respecto el Instituto manifiesta en sus alegaciones que desde la convocatoria de ayudas de 2014 (BOE de 10.6.2014), “los panelistas y resto de expertos participantes en la emisión de informes de evaluación se nombran por el Director del Instituto a propuesta del Subdirector General de Evaluación y Fomento de la Investigación”, aportando la correspondiente documentación.

4. En la CTE de RRHH el 22,22%²⁶ de sus componentes eran mujeres, mientras que en PI, consideradas las CTE en su globalidad, este porcentaje fue del 34,34%.

Respecto de las Comisiones de Selección, los porcentajes de mujeres que formaron parte de las mismas en RRHH, PI y RETICS fueron del 28,57%, del 38,10% y del 20%, respectivamente.

Estos porcentajes no se ajustaron al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres establecido en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, si bien en 2014, las Comisiones de Selección han tenido una composición paritaria.

5. No existen actas de las reuniones de las CTE²⁷, incumpliendo lo dispuesto en el punto sexto de la Orden MSC/1998, de 9 de enero, que regula la actividad de las CTE. A este respecto el art. 27 LRJPAC establece que *“De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados”*.

Tampoco existen actas de las reuniones de los paneles de evaluadores en las diferentes líneas, si bien no existe ningún precepto que obligue a ello.

III.1.3 Fase de concesión (epígrafe II.4)

1. La propuesta de resolución provisional prevista en el art. 24 LGS y en la propia convocatoria de 2009, recibe distintas denominaciones en las diferentes líneas/subprograma. Así, en RRHH se denomina “Relación provisional de ayudas concedidas y denegadas”, mientras que en PI y RETICS se utiliza la denominación “Relación provisional de resultados”, denominaciones que no están recogidas ni en la LGS ni en la convocatoria²⁸.
2. No existe un documento que contenga la propuesta de resolución definitiva en la línea PI y el subprograma RETICS, lo que no se adecúa a lo establecido en los arts. 8 y 9 de la convocatoria. Consecuentemente, no se ha podido verificar, en estas líneas, el cumplimiento del plazo de 15 días establecido en el art. 63.1 RLGS para resolver la concesión desde la elevación de la propuesta por el órgano instructor.
3. El ISCIII no publicó en el BOE las ayudas concedidas bajo la convocatoria AES 2009 en el subprograma RETICS y en la modalidad “Miguel Servet” de la línea RRHH (el importe del proyecto asociado), incumpliendo el art. 30.1 RLGS que señala que *“la publicación de las subvenciones concedidas deberá realizarse durante el mes siguiente a cada trimestre natural y se incluirán todas las concedidas durante dicho periodo”*.

Por otra parte, la información publicada en el BOE sobre las subvenciones concedidas no reflejó adecuadamente el importe concedido en varias de ellas (PFIS, FGIN, “Sara Borrell”, “Río Hortega”, “Miguel Servet”, Técnicos de Apoyo), pues se omitió información del importe

²⁶ Este porcentaje se elevaría al 36% si se consideran todos los evaluadores (panelistas) que han intervenido en la evaluación y no solo los que tienen un nombramiento formal.

²⁷ A este respecto el Instituto manifiesta en sus alegaciones que desde la convocatoria de ayudas de 2014 (BOE de 10.6.2014), se están levantando actas de las reuniones de las CTE, aportando la correspondiente documentación.

²⁸ Según acredita el Instituto en sus alegaciones, esta deficiencia ha sido subsanada a partir de la convocatoria de ayudas de 2014.

correspondiente a las anualidades siguientes relacionadas con la convocatoria de 2009, y se informó de los importes relativos a la segunda y siguientes anualidades de convocatorias de ejercicios anteriores, sin especificar.

- Los conceptos presupuestarios, con cargo a los cuales se otorgaron las subvenciones de la convocatoria fiscalizada, pertenecían a los arts. 48 y 78 del presupuesto de gastos del ISCIII. Dichos artículos eran utilizados correctamente con base en la Resolución de 18 de julio de 2001 de la DGP, por la que se define la clasificación económica de los presupuestos del Estado; pero tras la Resolución de 19 de enero de 2009, de dicha Dirección General, se estableció que los mencionados artículos son aptos siempre que las subvenciones “(...) se otorguen a entidades sin fines de lucro no pertenecientes al sector público: Fundaciones, instituciones, entidades benéficas o deportivas y familias”, por lo que no resultaban adecuados para la imputación de las ayudas, teniendo en cuenta que la generalidad de los beneficiarios de estas ayudas pertenecían al sector público. Según la Resolución de 2009 debían de haberse utilizado los arts. 44 y 74 para beneficiarios pertenecientes al sector público estatal, los arts. 45 y 75 para los beneficiarios pertenecientes al sector público autonómico, y solo los arts. 48 y 78 para los residuales beneficiarios del sector privado.

La actual Resolución de 20 de enero 2014 de la DGP, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica mantiene esta última redacción.

- Se han detectado expedientes en el subprograma PI-salud y en el subprograma RETICS donde el importe concedido superó al importe solicitado, lo que podría ser contrario al principio de congruencia establecido en el art. 89.2 LRJPAC. Además, al no haber obtenido todos los solicitantes subvención, la resolución por la que se aprobaron estas ayudas pudo estar en conflicto con el principio de concurrencia competitiva.
- El Instituto no ha realizado ningún estudio que especifique que la cifra de costes indirectos a financiar con estos fondos públicos deba ser el 21%, el 20% o el 15%, como se ha establecido en la línea PI y en el subprograma RETICS, por lo que no tiene conocimiento de si se está generando un lucro en el beneficiario no permitido por la Ley. Debe recordarse que el art. 19.3 LGS señala que “*el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada*”, máxime cuando los costes indirectos se otorgan sin necesidad de justificación²⁹.

Asimismo, la falta de soporte de los referidos porcentajes podría no ser acorde con un adecuado cumplimiento del principio de economía.

- Respecto de las ayudas denominadas *intramurales*, el ISCIII utilizó el mismo procedimiento de admisión, evaluación y selección para estas solicitudes que para el resto de solicitudes

²⁹ El Instituto manifiesta en sus alegaciones que estos porcentajes se acordaron con la puesta en marcha del Plan Nacional de I+D+I 2008-2011, que tras la aprobación del nuevo Plan Estatal de I+D+I, la regulación de los porcentajes de costes indirectos se mantiene en términos similares y que las ayudas de I+D de la Unión Europea también establecen costes indirectos similares e incluso superiores a los anteriormente expuestos.

A este respecto debe señalarse, que al margen de las citadas alegaciones, no ha sido aportado, como señala el Informe, ningún estudio que ampare los porcentajes del 21%, el 20% o el 15%, que además el Instituto ha modificado en las sucesivas convocatorias (en el subprograma RETICS), sin fundamentar la razón del cambio. En definitiva, se desconocen las razones de que estos porcentajes sean los establecidos y no otros.

presentadas al amparo de la convocatoria de la AES, a pesar de estar financiadas con cargo a conceptos presupuestarios distintos, por lo que deberían disponer de su propia convocatoria.

La concesión de estas ayudas no debe constar en la misma resolución de concesión que las ayudas ordinarias, pues no participa de la selección competitiva, ni concurre con las demás solicitudes a los créditos que figuran en la misma. Esta situación ha sido corregida en 2014.

III.1.4 Fase de gestión y justificación de las ayudas (epígrafe II.5)

1. El ISCIII dispone de algunas normas e instrucciones que regulan aspectos parciales de esta fase del procedimiento de gestión de las ayudas. Asimismo, se han observado “buenas prácticas” en diversas actuaciones incluidas en ella. Sin embargo, no existe un manual o unas instrucciones generales, aprobadas por la Dirección del ISCIII, que compilen estas buenas prácticas y regulen de forma sistemática las sucesivas fases del procedimiento de gestión de las ayudas: pago, modificación, control, justificación, evaluación y reintegro.
2. En la línea RRHH, al final de cada año se realiza una revisión somera de la memoria económica presentada por el beneficiario, para verificar que no se producen desvíos notables con respecto a una ejecución regular del presupuesto de la ayuda y se evalúa más en profundidad la memoria científica. Ello supone que la decisión de prorrogar anualmente la ayuda concedida se toma, básicamente, en función de la evaluación científica.

Asimismo en la línea PI, aunque la evaluación económica se realiza anualmente, el volumen de expedientes vivos, provenientes de varias convocatorias, provoca que esta revisión no se concluya totalmente antes de que acabe el año y por tanto, tampoco antes de que se emita la resolución de prórroga. Esto ocasiona que la decisión de prorrogar anualmente dependa de la evaluación científica, como ocurre en la línea RRHH.

También en el subprograma RETICS, la decisión de prorrogar anualmente la ayuda concedida se toma solo en función de la evaluación científica, ya que los plazos de presentación de la memoria económica anual son posteriores a la emisión de la resolución de prórroga.

Estas actuaciones no se adecúan a lo establecido en la convocatoria (arts. 97.1 y 140.1).

3. Con relación a la aplicación de “Gestión de ayudas”, que se utiliza tanto para la presentación de las memorias justificativas por los beneficiarios como para el seguimiento por parte del ISCIII, se ha observado lo siguiente:
 - La información de los gastos aprobados de estancias, viajes o primas de seguro, así como el gasto en los periodos de beca (BAE, FGIN, PFIS), no está recogida en la aplicación, lo que hace que haya que acudir a otras fuentes para completar la información sobre el gasto total de las ayudas AES en la línea RRHH.

En este mismo sentido, tampoco el importe de los costes indirectos de los expedientes correspondientes a la línea PI y subprograma RETICS se vuelca en la aplicación como mayor importe de las ayudas, debido a que no hay que justificarlo. Sin embargo, ello hace que la aplicación no solo aporte una información incompleta sobre el importe concedido, sino que deje de ser coherente cuando estos costes son reclamados por no ejecutarse la actividad.

- Para completar la justificación de las ayudas, la convocatoria exige, además de las memorias científica y económica, la presentación de otra documentación complementaria que varía en función de los tipos de ayudas. Esta documentación complementaria debe hacerse llegar a las unidades encargadas del seguimiento por correo o email, esto es, no se utiliza la aplicación para ello.
- Las facturas/nóminas originales justificativas del gasto a subvencionar no están digitalizadas en la aplicación, sino que el beneficiario solo graba la información sobre su contenido (v.gr.: proveedor, importe, fecha gasto) en la aplicación, y por lo tanto, las unidades encargadas de la revisión económica no poseen otra fuente alternativa para comprobar la integridad y veracidad de la información grabada, salvo solicitar los originales por correo o email.
- Las pestañas “Resumen económico” y “Gestión de devoluciones” de la aplicación de “Gestión de ayudas” no están cumpliendo con los objetivos para las que fueron diseñadas, ya que:
 - Como la aplicación fue diseñada de acuerdo con las necesidades de la línea PI, la pestaña “Resumen económico” no está totalmente adaptada a las incidencias intrínsecas de los expedientes de la línea RRHH, y por ello, en múltiples casos, los fondos no utilizados reflejados en esta pestaña son incorrectos.
 - Se detectan también múltiples casos en los que no se completa la pestaña “Gestión de devoluciones” por parte de los responsables del seguimiento de los expedientes en las diferentes unidades de las ayudas, lo que impide ver si los fondos no aplicados han sido solicitados a los beneficiarios, los procedimientos de reintegros abiertos o si definitivamente se puede proceder al cierre del expediente en el caso de recibirse el ingreso.
- Existen dos pestañas en la aplicación denominadas “Ingresos” y “Pagos” que podrían tener una importante utilidad para el ISCIII, ya que permitirían a las unidades responsables del seguimiento realizar el control de los pagos realizados a los beneficiarios como consecuencia de las ayudas concedidas y de los ingresos recibidos de estos con motivo de los fondos no utilizados; sin embargo, estas pestañas no están operativas debido a que no se ha avanzado en el establecimiento de un procedimiento de comunicación informático que permita el volcado de la información que posee el área económico financiera en la aplicación de “Gestión de ayudas”.

Hasta el momento, el control de estos flujos se realiza fuera de la aplicación, mediante el intercambio de archivos informáticos (Excel) entre las unidades que gestionan las ayudas y el área económico financiera.

- Asimismo, se han observado otras utilidades de la aplicación que no son usadas, salvo en la línea PI, por las unidades implicadas en la gestión de las ayudas, como la denominada “Generar resoluciones”, que permite imprimir las resoluciones anuales de prórroga de las ayudas concedidas, o la llamada “Fichero de pagos”, que prepara los importes a abonar en los expedientes con evaluación favorable. Esta infrautilización de la aplicación se traduce en una innecesaria mayor carga de trabajo para estas unidades.
4. Se han producido pagos indebidos en diversos expedientes, de acuerdo con lo que se indica a continuación:

- En el expediente BA09/90020 se pagó indebidamente la nómina durante 12 meses por un importe total de 31.200 euros.
- En el expediente BA09/90010, se han satisfecho tres meses de nómina en exceso, por un importe total de 7.221 euros.
- En los expedientes CM09/00207 y CM09/00215 se ha pagado en exceso 900 euros a cada beneficiario al abonarse sendas autorizaciones de prórroga de la estancia por un mes pese a que estas señalaban que eran sin coste para el ISCIII, ya que ambos beneficiarios habían ya cumplido la duración máxima de estancia.
- En los expedientes FI09/00754, CM09/00283 y CM09/00090, se han pagado en exceso pequeños importes a algunos beneficiarios al abonarse las estancias autorizadas, superándose el importe máximo establecido en la convocatoria.

Todos estos casos de pagos indebidos ponen de manifiesto la necesidad de mejorar los sistemas de comunicación y control entre la unidad responsable del seguimiento de las ayudas en la línea RRHH y el área económico-financiera que realizó los pagos.

El ISCIII ya ha solicitado la devolución de la generalidad de los importes pagados en exceso señalados anteriormente.

5. Asimismo, se han observado expedientes en la modalidad "Río Hortega" (CM09/00063, CM09/00039, CM09/00008, CM09/00297) o en la modalidad "Sara Borrell" (CD09/00135) en los que los beneficiarios de las ayudas no realizan las estancias a que les obliga la convocatoria:

Así, el art. 40.1 de la convocatoria establece para las ayudas "Río Hortega" que "(...) *el contratado deberá desarrollar parte de su programa de formación en un centro extranjero o español de prestigio internacional diferente del receptor, mediante una estancia (...)*". En el mismo sentido se pronuncia el art. 59.6 con relación a la modalidad "Sara Borrell".

6. El art. 85 RLGS establece que los órganos concedentes de las subvenciones deben comprobar la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de su concesión, para lo cual el órgano concedente de la subvención tiene que elaborar anualmente un plan anual de actuación para comprobar dicha realización. Este plan debe contener previsiones sobre si la obligación de comprobación alcanza a la totalidad de las subvenciones concedidas o a una muestra y, en este último caso, su forma de selección, los principales aspectos a comprobar y el momento de su realización.

El Instituto carece de un plan como el previsto en el mencionado art. 85 RLGS.

7. No hay plazos establecidos ni en la Orden de bases, ni en las convocatorias, ni instrucciones internas escritas, para concluir la revisión de la justificación presentada (anual o final) y el inicio, en su caso, del procedimiento de reintegro.

Tras el análisis realizado, se ha observado que es frecuente que existan remanentes de fondos no aplicados por los beneficiarios (principalmente en los subprogramas relacionados con proyectos), por lo que resulta necesario, especialmente tras la presentación de las memorias finales, establecer unos plazos razonables que permitan su revisión y la determinación de los fondos no utilizados para que el ISCIII pueda reclamar a los beneficiarios la devolución de los importes no aplicados, en caso de que estos no la hayan realizado.

A este respecto, se ha observado que los beneficiarios generalmente no realizan por propia iniciativa la devolución de los fondos no utilizados al realizar la justificación, sino que esperan a que el ISCIII realice algún tipo de requerimiento para ello, lo que incumple los arts. 72.2 g) y 75.2 d) RLGs y los arts. 15.4 y 97.7 de la convocatoria.

8. La exigencia formal del reintegro a los beneficiarios debería ir acompañada del registro contable de la correspondiente resolución. Es decir, este derecho debería registrarse como contraído previo en el presupuesto de ingresos del ISCIII y no, como ocurre en la fecha de elaboración de este Informe, como contraído simultáneo. Consecuentemente, el ISCIII no contabiliza ninguno de los ingresos por devolución de fondos no aplicados hasta su cobro. La razón para ello radica en que el área económico-financiera no tiene constancia de las reclamaciones realizadas de fondos no utilizados.
9. Asimismo, se ha verificado que no en todos los casos el ISCIII ha exigido intereses de demora a los beneficiarios de las ayudas por los fondos no utilizados. Esta falta de exigencia de los intereses de demora resulta contraria a lo establecido en los arts. 75.2 d), 90 y 94.4 RLGs.

Entre los reintegros recibidos por el ISCIII como consecuencia de fondos no utilizados, destaca el caso de un beneficiario (expte. PI09/1124³⁰) que recibió la ayuda durante los 3 años previstos, no realizó actividad alguna, limitándose a reintegrar el importe recibido (incluidos costes indirectos), pero sin liquidar los intereses de demora.

10. Por otra parte, tras el análisis de una muestra de beneficiarios, se ha observado que uno de ellos (FISEVI) ha solicitado a la AEAT la consideración como deducible del IVA soportado en facturas imputadas previamente como coste de la subvención. Esta solicitud fue admitida por la AEAT, por lo que en la medida en que este IVA fue deducido por el beneficiario dejó de formar parte del coste de la actividad subvencionada, por lo que este debería realizar el reintegro de estos fondos, junto con el interés de demora correspondiente.

De acuerdo con la información facilitada por este beneficiario, de las solicitudes realizadas en 2011 y 2012 a la AEAT sobre facturas aplicadas a justificaciones en ayudas desde el ejercicio 2007, se habría conseguido recuperar un importe de 520.340,01 euros (hasta principios de 2014). El beneficiario no pudo en su momento facilitar un desglose del reparto de los importes recuperados entre los distintos entes que le habían concedido subvenciones (ISCIII y otros entes públicos autonómicos como la Junta de Andalucía), por lo que no puede determinarse el importe de fondos que deberían ser reintegrados por este motivo al ISCIII. Tampoco consta comunicación del FISEVI al ISCIII informando de esta recuperación del IVA.

Esta situación podría afectar a otros beneficiarios.

11. Se han observado otras deficiencias en la justificación de la aplicación de los fondos por parte de alguno de los beneficiarios fiscalizados. Estas deficiencias se refieren, básicamente, a errores en la imputación de facturas.

³⁰ El Instituto manifiesta en sus alegaciones que el ingreso de los intereses de demora correspondientes a este expediente se ha producido con fecha 13.10.2014, aportando la documentación correspondiente.

III.2 RECOMENDACIONES

1. El Instituto debería elaborar un manual general que regule el procedimiento de gestión de estas ayudas en sus diversas fases para todas las líneas, estableciendo las pautas y criterios que deben seguirse en su desarrollo y homogeneizando las actuaciones de las diferentes unidades que intervienen en el mismo, sin perjuicio de las especialidades de cada una de las líneas.

Entre los aspectos que deberían ser incluidos en el precitado manual se encuentran los siguientes: las instrucciones relativas a la elaboración, utilización y revisión de los listados de comprobación o “*check-list*” que elaboran las unidades para comprobar el cumplimiento de los requisitos de la convocatoria por los solicitantes de las ayudas, la selección y nombramiento de los evaluadores, las “buenas prácticas” que sigue el Instituto en algunas de las fases analizadas, la determinación de los criterios de baremación de las diferentes líneas de ayudas, la determinación de los flujos de información necesarios entre el área económico-financiera y las unidades que gestionan las ayudas o el plazo para la revisión de su justificación.

2. El Instituto debería profundizar en el desarrollo de las aplicaciones que actualmente utiliza tanto para la presentación de las solicitudes como para la gestión de las ayudas. Entre los aspectos de ambas aplicaciones susceptibles de mejora se encuentran los siguientes:
 - la incorporación de quién realizó la revisión y supervisión de las solicitudes, así como la fecha de éstas;
 - el envío telemático de la documentación complementaria de las solicitudes: contratos, facturas/nóminas originales justificativas del gasto a subvencionar ya digitalizadas;
 - la inclusión de información sobre gastos aprobados de estancias, viajes, primas de seguro o costes indirectos;
 - la gestión de devoluciones (no se utiliza la aplicación para ello), el resumen económico de las ayudas (adaptación de esta ficha para todas las líneas) y en general, la determinación de los flujos de información necesarios entre el área económico-financiera y las unidades que gestionan las ayudas (utilización de las fichas de “Ingresos” y “Pagos”).
3. El Instituto debería elaborar actas no solo de las reuniones de las CTE (a lo que resulta obligado por la mencionada Orden MSC/1998, de 9 de enero), sino también de los paneles de evaluadores, lo que constituiría una “buena práctica” que le permitiría mantener no solo una mayor transparencia y un mejor control sobre las solicitudes y su evaluación, sino también disponer de una base de datos que serviría para futuras tomas de decisiones tanto en lo que respecta a la evaluación de las ayudas como a la definición y concreción de los criterios para su ponderación y baremación.
4. La convocatoria no preveía que las propuestas de resolución definitivas fueran notificadas a los solicitantes para que comunicaran su aceptación. Esta actuación está amparada por el art. 24.5 LGS; no obstante, el ISCIII podría añadir una mayor transparencia al procedimiento y una mayor garantía para los solicitantes, especialmente en aquellos casos en que la subvención concedida sea sensiblemente inferior a la solicitada, si notificara estas propuestas a los solicitantes para que comuniquen su aceptación.
5. El Instituto debería poner en conocimiento de los potenciales solicitantes de subvenciones (v.gr.: a través de la guía para beneficiarios que figura en su página web) una orientación sobre los límites, tanto máximos como mínimos, que se tendrán en cuenta para determinar la

razonabilidad de los presupuestos que se presenten, especialmente en lo referente a los gastos correspondientes al personal investigador.

6. El Instituto debería considerar la realización de un estudio que le permitiera determinar la razonabilidad de los porcentajes de costes indirectos que se autorizan, en su caso, en las distintas modalidades de ayudas, de forma que quede garantizado el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía en la aplicación de estos fondos públicos.
7. El Instituto debería exigir a FISEVI la devolución de los importes que esta fundación haya recuperado de la Hacienda Pública en concepto de devoluciones de IVA, en la parte que corresponda a las subvenciones que le concedió.

Esta solicitud debería realizarse también a todos aquellos beneficiarios de los que se tenga noticia que han podido obtener de la Hacienda Pública devoluciones de IVA que pudieran afectar a la justificación de las ayudas concedidas.

Madrid, 20 de diciembre de 2014

EL PRESIDENTE

Fdo.: Ramón Álvarez de Miranda García