



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Departamento de las actuaciones de carácter
económico y de carácter general

Anteproyecto de Informe de Fiscalización del estado de cumplimiento de las Disposiciones Adicionales 4ª y 6ª de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, con relación al control de eficacia (arts. 85 y 92) y medios propios (art. 86), por las Entidades del Sector Público Estatal adscritas al Área Político-Administrativa.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	11
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	11
I.2.	ANTECEDENTES.....	11
I.2.1.	Regulación del control de eficacia por la LRJSP.....	14
I.2.2.	Regulación de los medios propios y servicios técnicos por la LRJSP	17
I.3.	ÁMBITO SUBJETIVO	18
I.4.	ÁMBITO OBJETIVO Y TEMPORAL.....	19
I.5.	OBJETIVOS	20
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	21
II.1.	ACTUACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES	21
II.2.	ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL	22
II.2.1.	Agencias estatales.....	23
II.2.2.	Organismos autónomos.....	23
II.2.3.	Consortios.....	23
II.2.4.	Fondos sin personalidad jurídica	23
II.3.	ADAPTACIÓN DE LOS MEDIOS PROPIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS.....	24
II.4.	OTROS ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN	24
II.4.1.	Normativa para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.....	24
II.4.2.	Normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	24
III.	CONCLUSIONES.....	24
III.1.	RESULTADOS RELATIVOS A LAS ACTUACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.....	25
III.2.	RESULTADOS RELATIVOS A LAS ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL	25
III.2.1.	Agencias estatales.....	25
III.2.2.	Organismos autónomos.....	25
III.2.3.	Consortios.....	26
III.2.4.	Fondos sin personalidad jurídica	26
III.3.	RESULTADOS RELATIVOS A LA ADAPTACIÓN DE LOS MEDIOS PROPIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS.	26
III.4.	RESULTADOS SOBRE NORMATIVAS DE IGUALDAD Y DE TRANSPARENCIA.....	26
IV.	RECOMENDACIONES	26
	ANEXO	

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEBOE	Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AEI	Agencia Estatal de Investigación
AEPSAD	Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte
AGE	Administración General del Estado
ANECA	O.A. Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
BNE	O.A. Biblioteca Nacional de España
BSC-CNS	Consorcio Barcelona Supercomputing Center - Centro Nacional de Supercomputación
CAPN	O.A. Consejo de Administración del Patrimonio Nacional
CCAF	Consorcio Casa África
CCAM	Consorcio Casa de América
CCAR	Consorcio Casa Árabe
CCAS	Consorcio Casa Asia
CCIGSAGE	Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios de la Administración General del Estado
CCM	Consorcio Público Casa del Mediterráneo
CCSC	Consorcio del Castillo de San Carlos
CCSFF	Consorcio Castillo de San Fernando de Figueres
CCSI	Consorcio Centro Sefarad-Israel
CCSP	Consorcio Castillo de San Pedro
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CEJ	O. A. Centro de Estudios Jurídicos
CELLS	Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Laboratorio de Luz Sincrotrón
CENIEH	Consorcio Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana
CEPC	O.A. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

CGTL	Consortio del Gran Teatro del Liceo
CIBER	Consortio Centro de Investigación Biomédica en Red, M.P.
CIBERNED	Consortio Centro de Investigación Biomédica en Red de Enfermedades Neurodegenerativas
CIEMAT	O.A. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CIS	O.A. Centro de Investigaciones Sociológicas
CLPU	Consortio para el Diseño, Construcción, Equipamiento y Explotación del Centro de Láseres Pulsados Ultracortos Ultraintensos
CMMM	Consortio Museo Militar de Menorca y Patrim.Hist. Puerto de Mahón y Cala de San Esteban
CNH2	Consortio Centro Nacional de Experimentación de Tecnologías del Hidrógeno y Pilas de Combustible
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo, S.A., S.M.E.
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
CSD	O.A. Consejo Superior de Deportes
CSIC	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CTRMS	Consortio Teatro de la Real Maestranza y Salas del Arenal de Sevilla
DGT	O.A. Jefatura Central de Tráfico
ESS-BILBAO	Consortio para la Construcción, Equipamiento y Explotación de la Sede Española de la Fuente Europea de Neutrones por Espalación
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GIEC	O.A. Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura
GIESE	O.A. Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Seguridad del Estado
HERMES	Sistema de notificaciones electrónicas
IAC	Consortio Instituto de Astrofísica de Canarias
ICAA	O.A. Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales

ICO	Instituto de Crédito Oficial, E.P.E.
ICTS	Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares
IEO	O.A. Instituto Español de Oceanografía
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGME	O.A. Instituto Geológico y Minero de España
IGS	Inspección general de servicios
IM	O.A. Instituto de la Mujer para la Igualdad de Oportunidades
INAEM	O.A. Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música
INAP	O.A. Instituto Nacional de Administración Pública
INIA	O.A. Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
INTA	O.A. Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas
INVENTE	Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local
INVIED	O.A. Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa
ISCIII	O.A. Instituto de Salud Carlos III
LAE	Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LCTI	La Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LPGE-2021	Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021
LRJAPyPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LSC	Consortio para el Equipamiento y Explotación del Laboratorio Subterráneo de Canfranc
M.P	Medio Propio

MAUC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MCIN	Ministerio de Ciencia e Innovación
MCUD	Ministerio de Cultura y Deporte
MDEF	Ministerio de Defensa
MIGD	Ministerio de Igualdad
MINT	Ministerio del Interior
MJUS	Ministerio de Justicia
MPCM	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
MTFP	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
MUNI	Ministerio de Universidades
O.A.	Organismo Autónomo
OPI	Organismos Públicos de Investigación
PLOCAN	Consortio para el Diseño, Construcción, Equipamiento y Explotación de la Plataforma Oceánica de Canarias
SEPIE	O.A. Servicio Español para la Internacionalización de la Educación
SOCIB	Consortio para el Diseño, Construcción, Equipamiento y Explotación del Sistema de Observación Costero de las Islas Baleares
UIMP	O.A. Universidad Internacional Menéndez Pelayo

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 RELACIÓN DE ENTIDADES COMPRENDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN..... 19

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

1-01.- La presente fiscalización figura en el programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020, aprobado por acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, dentro de apartado D) “FISCALIZACIONES PROGRAMADAS POR INICIATIVA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS”, subapartado D.1) “FISCALIZACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DE SUS ORGANISMOS”. El principal motivo que basó la propuesta de fiscalización es la conveniencia e importancia para el interés público de comprobar la adecuada adaptación de las entidades del sector público estatal al control de eficacia introducido por los artículos 85.1 y 2 y 92 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), conforme ordenan las Disposiciones adicionales cuarta y sexta de la ley.

1-02.- La fiscalización responde principalmente a los siguientes objetivos del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021: a) Objetivo estratégico 1: “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público”; Objetivo específico 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”; Medida 1 “Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas”; y b) Objetivo estratégico 2: “Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas”; Objetivo específico 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno”; Medida 1 “Fiscalizar regularmente los sistemas y procedimientos de control interno”.

1-03.- Las Directrices Técnicas que han regido la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de julio de 2020.

I.2. ANTECEDENTES

1-04.- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que entró en vigor el 2 de octubre de 2016, tiene entre otros objetivos, según aclara en su Preámbulo, el de sistematizar y mejorar el régimen hasta ahora vigente de las entidades integrantes del sector público estatal, dedicando suficiente atención a la supervisión de los entes públicos y a su transformación y extinción, materias éstas que, por poco frecuentes, no habían demandado un régimen detallado en el pasado. Con ello se resuelve una de las principales carencias de la Ley de Agencias: la ausencia de una verdadera evaluación externa a la entidad, que permita juzgar si sigue siendo la forma más eficiente y eficaz posible de cumplir los objetivos que persiguió su creación y que proponga alternativas en caso de que no sea así. De este modo, se establecen dos tipos de controles de las entidades integrantes del sector público estatal: a) una supervisión continua, desde su creación hasta su extinción, a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que vigilará la concurrencia de los requisitos previstos en esta Ley; y b) un control de eficacia, centrado en el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad de la entidad, que será ejercido anualmente por el Departamento al que esté adscrita la entidad u organismo público, sin perjuicio del control de la gestión económico financiera que se ejerza por la Intervención General de la Administración del Estado. Este sistema, que sigue las mejores prácticas del derecho comparado, permitirá evaluar de forma continua la pervivencia de las razones que justificaron la creación de cada entidad y su sostenibilidad futura. Así se evitará tener que reiterar en el futuro el exhaustivo análisis que tuvo que ejecutar la Comisión creada al efecto por acuerdo del Consejo de Ministros

del 26 de octubre de 2012 (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas -CORA-) para identificar las entidades innecesarias o redundantes y que están en proceso de extinción.

1-05.- Hay que recordar que el control de eficacia y el sistema de planificación en el que se sustenta, establecidos por la LRJSP, no constituyen realmente una novedad en el ordenamiento jurídico anterior a la entrada en vigor de la ley, ni unos requerimientos extraordinarios en la práctica de la gestión por las entidades estatales. La LRJSP trata únicamente de precisar determinados requisitos del control de eficacia de las entidades, así como de la planificación que lo soporta, encaminados principalmente, reiterando los controles ya existentes con anterioridad, a evaluar el correcto cumplimiento de los principios de eficacia en la actuación de las entidades estatales y de eficiencia en la utilización de los recursos públicos. En los puntos siguientes se destacan algunos artículos de la normativa anterior a la LRJSP que establecían controles de eficacia y eficiencia soportados en sistemas obligatorios de planificación y programación.

1-06.- Constitución Española.

Artículo 31.2. *“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.*

Artículo 103.1. *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia...”.*

1-07.- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). Vigente. Esta ley establece un rígido procedimiento de asignación de los recursos públicos, con sujeción a una detallada programación, basada, como pilar fundamental, en la determinación de los objetivos estratégicos de las políticas de gasto, cuya consecución se encomienda al conjunto de objetivos fijados a los departamentos ministeriales y a los centros de gasto¹. Principales referencias:

- *Programación plurianual, mediante los escenarios presupuestarios plurianuales, desarrollados en programas plurianuales ministeriales y en programas plurianuales de los centros de gasto. Los programas plurianuales deberán tener un contenido coherente con los planes sectoriales y otros programas de actuación existentes en el ámbito de cada departamento y establecerán su contenido referido a los extremos siguientes:*

- a) *Los objetivos plurianuales expresados de forma objetiva, clara y mensurable a alcanzar en el período, estructurados por programas o grupos de programas presupuestarios.*

- b) *La actividad a realizar para la consecución de los objetivos.*

- c) *Los medios económicos, materiales y personales necesarios con especificación de los créditos que, para el logro de los objetivos anuales que dichos programas establezcan, se propone poner a disposición de los centros gestores del gasto responsables de su ejecución.*

- d) *Las inversiones reales y financieras a realizar.*

- e) *Los indicadores de ejecución asociados a cada uno de los objetivos que permitan la medición, seguimiento y evaluación del resultado en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.*

- *Programas de gasto del presupuesto anual, que constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual. Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo. Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores.*

- *Principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera. Los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la*

¹ Este sistema de presupuesto por programas o por objetivos tiene su origen en la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, y su posterior texto refundido, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa. Los centros gestores del gasto establecerán un sistema de objetivos a cumplir en su respectiva área de actuación, adecuado a la naturaleza y características de ésta. Los titulares de los centros gestores del gasto formularán un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para ese ejercicio en el programa plurianual correspondiente a dicho centro gestor del gasto, que se incorporarán a la memoria de las correspondientes cuentas anuales, en los que se informará del grado de realización de los objetivos, los costes en los que se ha incurrido y las desviaciones físicas y financieras que, en su caso, se hubieran producido.

1-08.- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Derogada por la LRJSP. En el artículo 3.2 se determinaban, entre otros, los siguientes Principios de funcionamiento de la Administración General del Estado:

- a) *Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.*
- b) *Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*
- c) *Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.*
- d) *Responsabilidad por la gestión pública.*

Contemplaba los “*planes de actuación*”, cuyo establecimiento correspondía a los órganos superiores y su desarrollo y ejecución a los órganos directivos. Se atribuía a los ministros las competencias para aprobar los planes de actuación del ministerio, evaluar su realización por parte de los órganos superiores y órganos directivos y “*ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los Organismos públicos dependientes*”, asistidos por los subsecretarios, con la finalidad de “*comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados*”. Se contemplaba también el requerimiento, para la creación de organismos públicos, de un “*Plan inicial de actuación*” que será aprobado por el titular del departamento ministerial del que dependa, y su contenido incluirá en todo caso “*los objetivos que el Organismo deba alcanzar en el área de actividad encomendada*” y “*los recursos humanos, financieros y materiales precisos para el funcionamiento del Organismo*”.

En el artículo 51 se establecía un control de eficacia de los Organismos autónomos:

“Los Organismos autónomos están sometidos a un control de eficacia, que será ejercido por el Ministerio al que estén adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tendrá por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.”

1-09.- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (LAE), derogada por la LRJSP. Se justificaba esta figura en la necesidad de “*incorporar a la Administración General del Estado una fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados*”. Además de la detallada regulación contenida en la citada Ley, se modificó también el artículo 43 de la LOFAGE para incluir a las Agencias en el concepto de organismos públicos y añadir un nuevo apartado: «*4. Las Agencias Estatales se adscriben al Ministerio que ejerza la iniciativa en su creación. Las funciones de dirección estratégica, evaluación y control de resultados y de la actividad de las Agencias Estatales, se articularán a través del Contrato de gestión previsto en la normativa reguladora de éstas.*». El contrato de gestión tiene carácter plurianual, desarrollado anualmente mediante planes de acción; es aprobado por Orden conjunta de los Ministerios de adscripción, de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda y su contenido es el siguiente:

- *Los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar.*

- Los planes necesarios para alcanzar los objetivos, con especificación de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales, así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos.
- Las previsiones máximas de plantilla de personal y el marco de actuación en materia de gestión de recursos humanos.
- Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos.
- Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.
- El procedimiento a seguir para la cobertura de los déficits anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, deban seguirse de tales déficits.
- El procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales que, en su caso, procedan.
- En el Contrato de gestión se determinarán los mecanismos que permitan la exigencia de responsabilidades por incumplimiento de objetivos.

1-10.- Organismos Públicos de Investigación (OPI) e Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (ICTS). Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI), vigente. Requiere la elaboración de Planes Plurianuales de Acción específicos para los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado (OPI), aunque sin detallar su contenido. Por su parte, las Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (ICTS) están distribuidas por todo el territorio nacional y quedan recogidas en lo que se denomina el “*Mapa de Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (Mapa de ICTS)*” aprobado por el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación. Entre los requisitos establecidos para el acceso al Mapa de ICTS se encuentra la necesidad de disponer de un Plan Estratégico cuatrienal revisado periódicamente, que establecerá los objetivos, estrategias y recursos, conforme a unos requerimientos precisos y detallados de su contenido.

1-11.- En definitiva, con mucha anterioridad a la LRJSP, los departamentos ministeriales y las entidades del sector público institucional estatal contaban con una regulación detallada que obligaba a la elaboración de documentos específicos de planificación plurianual y anual; y disponían al efecto de abundante doctrina, metodología, guías y manuales publicados por entidades públicas y privadas. Cabría esperar, por lo tanto, que todos los departamentos ministeriales y entidades públicas habrían acumulado una importante experiencia en el ejercicio recurrente de dicha actividad y que contarían con suficientes medios, conocimientos y procedimientos adecuados para su debido cumplimiento, por lo que ninguna dificultad debería plantear su adaptación a las novedades introducidas por los artículos 85 y 92 de la LRJSP.

1.2.1. Regulación del control de eficacia por la LRJSP

1-12.- El control de eficacia que es objeto de la presente fiscalización se regula en los artículos 85 y 92 de la LRJSP:

Artículo 85. Control de eficacia y supervisión continua

1. Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110. Para ello, todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal contarán, en el momento de su creación,

con un plan de actuación, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales que desarrollarán el de creación para el ejercicio siguiente.

2. El control de eficacia será ejercido por el Departamento al que estén adscritos, a través de las inspecciones de servicios, y tendrá por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación y sus actualizaciones anuales, sin perjuicio del control que de acuerdo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, se ejerza por la Intervención General de la Administración del Estado.

3. (Relativo al control de supervisión continua, no incluido en el ámbito de la fiscalización)

4. Las actuaciones de control de eficacia y supervisión continua tomarán en consideración:

a) La información económico financiera disponible.

b) El suministro de información por parte de los organismos públicos y entidades sometidas al sistema de control de eficacia y supervisión continua.

c) Las propuestas de las inspecciones de los servicios de los departamentos ministeriales.

Los resultados de la evaluación efectuada tanto por el Ministerio de adscripción como por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se plasmarán en un informe sujeto a procedimiento contradictorio que, según las conclusiones que se hayan obtenido, podrá contener recomendaciones de mejora o una propuesta de transformación o supresión del organismo público o entidad.

Artículo 92. Contenido y efectos del plan de actuación.

1. El plan inicial de actuación contendrá, al menos:

a) Las razones que justifican la creación de un nuevo organismo público, por no poder asumir esas funciones otro ya existente, así como la constatación de que la creación no supone duplicidad con la actividad que desarrolle cualquier otro órgano o entidad preexistente.

b) La forma jurídica propuesta y un análisis que justifique que la elegida resulta más eficiente frente a otras alternativas de organización que se hayan descartado.

c) La fundamentación de la estructura organizativa elegida, determinando los órganos directivos y la previsión sobre los recursos humanos necesarios para su funcionamiento.

d) El anteproyecto del presupuesto correspondiente al primer ejercicio junto con un estudio económico-financiero que acredite la suficiencia de la dotación económica prevista inicialmente para el comienzo de su actividad y la sostenibilidad futura del organismo, atendiendo a las fuentes futuras de financiación de los gastos y las inversiones, así como a la incidencia que tendrá sobre los presupuestos generales del Estado.

e) Los objetivos del organismo, justificando su suficiencia o idoneidad, los indicadores para medirlos, y la programación plurianual de carácter estratégico para alcanzarlos, especificando los medios económicos y personales que dedicará, concretando en este último caso la forma de provisión de los puestos de trabajo, su procedencia, coste, retribuciones e indemnizaciones, así como el ámbito temporal en que se prevé desarrollar la actividad del organismo. Asimismo, se incluirán las consecuencias asociadas al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y, en particular, su vinculación con la evaluación de la gestión del personal directivo en el caso de incumplimiento. A tal efecto, el reparto del complemento de productividad o concepto equivalente

se realizará teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan de creación y en los anuales.

2. Los organismos públicos deberán acomodar su actuación a lo previsto en su plan inicial de actuación. Éste se actualizará anualmente mediante la elaboración del correspondiente plan que permita desarrollar para el ejercicio siguiente las previsiones del plan de creación. El plan anual de actuación deberá ser aprobado en el último trimestre del año natural por el departamento del que dependa o al que esté vinculado el organismo y deberá guardar coherencia con el Programa de actuación plurianual previsto en la normativa presupuestaria. El Plan de actuación incorporará, cada tres años, una revisión de la programación estratégica del organismo.

La falta de aprobación del plan anual de actuación dentro del plazo fijado por causa imputable al organismo, y hasta tanto se subsane la omisión, llevará aparejada la paralización de las transferencias que deban realizarse a favor del organismo con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, salvo que el Consejo de Ministros adopte otra decisión.

3. El plan de actuación y los anuales, así como sus modificaciones, se hará público en la página web del organismo público al que corresponda.

1-13.- Los artículos 85 y 92 se aplican a las “*entidades integrantes del sector público institucional estatal*” que, a los efectos de la presente fiscalización y conforme al artículo 84.1 de la LRJSP son: organismos autónomos, consorcios y fondos sin personalidad jurídica, además de las agencias estatales que no hayan adaptado su naturaleza jurídica a la LRJSP. Con relación a los consorcios en los que participe la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, el artículo 123.2 de la LRJSP establece que, además de otros requisitos, del convenio de creación formarán parte los estatutos y un plan de actuación de conformidad con lo previsto en el artículo 92 de la ley.

1-14.- Las anteriores disposiciones se enmarcan en los principios generales que inspiran y dirigen la actuación de las Administraciones Públicas, detallados en el artículo 3.1 de la LRJSP. Entre otros principios, a los efectos del presente informe, cabe destacar:

Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

f) Responsabilidad por la gestión pública.

g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

1-15.- La disposición adicional cuarta de la Ley establece un plazo de tres años para que todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal se adapten al contenido de la misma. Dicho plazo, sin embargo, no rige para el régimen de control previsto en los artículos 85 y 92.2, que se aplicará desde el momento de la entrada en vigor de la Ley (el 2 de octubre de 2016), conforme a la disposición transitoria segunda de la misma.

Disposición adicional cuarta. Adaptación de entidades y organismos públicos existentes en el ámbito estatal.

Todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptarse al contenido de la misma en el plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor, rigiéndose hasta que se realice la adaptación por su normativa específica.

Disposición transitoria segunda. Entidades y organismos públicos existentes.

2. No obstante, en tanto no resulte contrario a su normativa específica:

a) Los organismos públicos existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley y desde ese momento aplicarán los principios establecidos en el Capítulo I del Título II, el régimen de control previsto en el artículo 85 y 92.2, y ...

I.2.2. Regulación de los medios propios y servicios técnicos por la LRJSP

1-16.- Por otro lado, se incorpora en el artículo 86 de la LRJSP una regulación de los medios propios y servicios técnicos, adicional a la más detallada y específica contenida en la legislación de contratación pública (actualmente, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -LCSP-), incluyendo nuevos requisitos. La comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos formará parte del control de eficacia de las entidades consideradas medio propio y servicio técnico.

Artículo 86. Medio propio y servicio técnico

1. Las entidades integrantes del sector público institucional podrán ser consideradas medios propios y servicios técnicos de los poderes adjudicadores y del resto de entes y sociedades que no tengan la consideración de poder adjudicador cuando cumplan las condiciones y requisitos establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

2. Tendrán la consideración de medio propio y servicio técnico cuando se acredite que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes:

a) Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.

b) Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

Formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos.

En la denominación de las entidades integrantes del sector público institucional que tengan la condición de medio propio deberá figurar necesariamente la indicación «Medio Propio» o su abreviatura «M.P.».

3. A la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico deberá acompañarse una memoria justificativa que acredite lo dispuesto en el apartado anterior y deberá ser informada por la Intervención General de la Administración del Estado que vaya a declarar el medio propio y servicio técnico.

1-17.- En la disposición adicional sexta se prescribe el deber de todas las entidades y organismos públicos que tengan la condición de medio propio en el ámbito estatal, de adaptarse a lo previsto en la ley en el plazo de seis meses (que finalizó el 2 de abril de 2017).

Disposición adicional sexta. Transformación de los medios propios estatales existentes.

Todas las entidades y organismos públicos que en el momento de la entrada en vigor de esta Ley tengan la condición de medio propio en el ámbito estatal deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley en el plazo de seis meses a contar desde su entrada en vigor.

1-18.- La IGAE ha interpretado que los requisitos del artículo 86.3 de la LRJSP resultan de aplicación tanto a los medios propios y servicios técnicos de la AGE que se creen en el futuro como a los ya existentes a la entrada en vigor de la LRJSP, que disponen de un plazo de seis meses para su adaptación a la ley, interpretación que es compartida por el Tribunal. No obstante, la Disposición final trigésima cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (LPGE-2021), ha modificado la redacción de este precepto con efectos del 1 de enero de 2021, restringiendo su aplicación solo a los supuestos de creación de un nuevo medio propio y servicio técnico:

“Artículo 86.3. En el supuesto de creación de un nuevo medio propio y servicio técnico deberá acompañarse la propuesta de declaración de una memoria justificativa que acredite lo dispuesto en el apartado anterior y que, en este supuesto de nueva creación, deberá ser informada por la Intervención General de la Administración del Estado”.

I.3. ÁMBITO SUBJETIVO

1-19.- El ámbito subjetivo de la presente fiscalización viene determinado por los Departamentos ministeriales y por las entidades y organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, conforme al artículo 84.1 de la LRJSP²; cuya gestión es de orden político-administrativo y se relacionan en el cuadro nº 1.

² Debido a los sucesivos cambios estructurales de la Administración General del Estado y a fin de evitar engorrosas aclaraciones sobre la cambiante denominación y competencias de los distintos ministerios en el periodo considerado (2016-2020), todas las explicaciones y citas del informe se refieren a la organización aprobada por el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Esta conveniencia no afecta en absoluto a la concreta atribución de las comprobaciones practicadas y de los resultados obtenidos, conforme a las competencias vigentes en cada momento.

CUADRO Nº 1 RELACIÓN DE ENTIDADES COMPRENDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN³

<u>Tipo de entidad</u>	<u>siglas</u>	<u>Entidades por Departamentos de adscripción</u>	OPI	ICTS	MP
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN					
Consortio	CCM	Consortio Público Casa del Mediterráneo	NO	NO	NO

FUENTE: Elaboración propia

I.4. ÁMBITO OBJETIVO Y TEMPORAL

1-20.- El artículo 85 de la LRJSP establece un doble régimen de control sobre las entidades integrantes del sector público institucional: a) un control de eficacia, que será ejercido por el Departamento al que estén adscritos, a través de las inspecciones de servicios; y b) un control de supervisión continua, que será ejercido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Ello al margen del control que se ejerza por la IGAE de acuerdo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. De conformidad con las Directrices Técnicas de la fiscalización, el ámbito objetivo alcanza únicamente al primero de los controles mencionados, esto es, el control de eficacia de las entidades a través de las inspecciones de servicios, del que forma parte también el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 86 a los medios propios y servicios técnicos. Soporte básico de dicho control de eficacia son los requerimientos de planificación establecidos en los artículos 85 y 92 de la LRJSP (aplicables también a los consorcios por remisión del artículo 123). En concreto, se han comprobado los siguientes aspectos: a) la puesta en práctica por los departamentos ministeriales del control de eficacia regulado en los artículos 85 y 86 de la LRJSP; b) la existencia en las entidades integrantes del sector público institucional de los planes de actuación y de los planes anuales de desarrollo en los que se soporta dicho control; y c) los informes de control de eficacia emitidos, en su caso, y la evaluación de los resultados. Por otro lado, la fiscalización comprende también la adaptación de las entidades consideradas medio propio y servicio técnico de la AGE a los requisitos del artículo 86 de la LRJSP.

1-21.- El ámbito temporal se refiere inicialmente a las actuaciones desarrolladas por las entidades y departamentos ministeriales desde la entrada en vigor de la LRJSP (el 2 de octubre de 2016) hasta el 31 de diciembre de 2019, para adaptarse a las obligaciones recogidas en los artículos 85, 86 y 92 de la Ley, si bien las comprobaciones se han extendido hasta el 31 de diciembre de 2020 para el mejor cumplimiento de los objetivos de la presente fiscalización.

1-22.- Como hecho posterior relevante para el objeto de la fiscalización, debe señalarse que la Disposición final trigésima cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (LPGE-2021), modifica la Disposición adicional cuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la siguiente forma:

Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida se modifica la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de la siguiente forma: ...

³ Las entidades y organismos públicos están referidos, conforme a la adscripción que se deduce de sus estatutos y del Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (INVENTE) gestionado por la IGAE (artículos 82 y 83 de la LRJSP), con referencia al inicio de los trabajos de la fiscalización. En algunos estatutos de consorcios no está determinada su adscripción a la Administración Pública correspondiente, habiéndose interpretado por el Tribunal la más razonable, en función de los datos conocidos. Se incluye también información sobre su condición de Organismo Público de Investigación (OPI), gestor de Infraestructuras Científicas Singulares (ICTS), o medios propios y servicios técnicos de la AGE (MP). La atribución de medio propio de las entidades se ha obtenido de sus estatutos, aunque tal condición es desconocida o negada por algunas de ellas o por el departamento ministerial al que están adscritas.

Catorce. Se da nueva redacción a la disposición adicional cuarta, que queda redactada como sigue:

«**Disposición adicional cuarta.** Adaptación de entidades y organismos públicos existentes en el ámbito estatal.

1. Todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptarse al contenido de la misma antes del 1 de octubre de 2024, rigiéndose hasta que se realice la adaptación por su normativa específica.

1-23.- Igualmente cabe destacar, como hecho posterior relevante a los efectos de definir las obligaciones de planificación y control concurrentes con la LRJSP en la gestión de los fondos *Next Generation*, la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de las Administraciones Públicas y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre, que configura y desarrolla un sistema de gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar los proyectos y subproyectos en los que se descomponen las medidas previstas en el citado Plan.

1-24.- Esto cambió, a efectos de las comprobaciones y objetivos de la presente fiscalización, no resultan determinantes, ya que, conforme al tenor literal de la Disposición final trigésima cuarta de la LPGE-2021, se especifica que la modificación de la LRJSP tiene efectos “desde la entrada en vigor de esta Ley”, es decir, desde el 1 de enero de 2021, fecha que queda fuera del alcance temporal de la fiscalización y del periodo al que se refieren las comprobaciones practicadas.

1-25.- Por otro lado, no hay que olvidar que el régimen de control previsto en los artículos 85 y 92.2 de la LRJSP resultó de aplicación inmediata desde la entrada en vigor de la LRJSP, conforme a la Disposición transitoria segunda de la LRJSP, sin que dicha disposición se haya visto alterada por las modificaciones aprobadas por la LPGE-2021. Tampoco afectan los cambios aprobados por la LPGE-2021 al deber de adaptación a la LRJSP, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, de todas las entidades y organismos públicos que tengan la condición de medio propio en el ámbito estatal, conforme a la Disposición adicional sexta.

1-26.- En consecuencia, dado que el ámbito temporal de la fiscalización no alcanza al periodo posterior a la entrada en vigor de la LPGE-2021, el único plazo relevante a efectos de analizar el cumplimiento de la Disposición adicional cuarta de la LRJSP es el que concluyó el 2 de octubre de 2019; y en lo relativo al cumplimiento de la Disposición adicional sexta (medios propios), el plazo relevante es el que concluyó el 2 de abril de 2017. En cuanto a la aplicación del régimen de control previsto en los artículos 85 y 92.2, conforme a la Disposición transitoria segunda, la fecha relevante es la entrada en vigor de la LRJSP, esto es, el 2 de octubre de 2016.

I.5. OBJETIVOS

1-27.- Los trabajos desarrollados se enmarcan en una fiscalización de cumplimiento y operativa en los términos y alcance contemplados en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, habiéndose establecidos los siguientes objetivos:

a) Verificar el cumplimiento de los artículos 85, 86 y 92 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), así como aquellos otros artículos del mismo texto legal o de otros textos normativos diferentes que guarden relación y complementen el anterior marco normativo.

b) Analizar la implementación del control de eficacia por los departamentos ministeriales y evaluar sus procedimientos, idoneidad y resultados.

c) Comprobar la existencia de los planes de actuación y de los planes anuales de desarrollo de las entidades integrantes del ámbito subjetivo de la fiscalización, y evaluar su contenido, idoneidad y grado de cumplimiento.

d) Analizar los procedimientos de elaboración, aprobación y seguimiento de los planes de actuación y verificar que sus objetivos son coherentes con el Programa de actuación plurianual previsto en la normativa presupuestaria.

e) Analizar la adaptación de las entidades consideradas medio propio y servicio técnico a la regulación contenida en el artículo 86 de la LRJSP y verificar el cumplimiento de sus requisitos.

f) Verificar el cumplimiento de la normativa en materia de igualdad efectiva de mujeres y hombres, en materia de sostenibilidad ambiental y en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en aquellos aspectos que se pudieran poner de manifiesto en el transcurso de las actuaciones, relacionados con los planes de actuación y con el control de eficacia.

1-28.- No se han presentado limitaciones que hayan impedido la obtención de los objetivos de la fiscalización, aunque sí ciertas dificultades, debido a las medidas extraordinarias adoptadas para enfrentar la pandemia sufrida a lo largo del transcurso de los trabajos de campo de la fiscalización (iniciados en septiembre de 2020), que han desaconsejado el desplazamiento de equipos a los departamentos ministeriales y entidades fiscalizadas y, en consecuencia, la realización de las comprobaciones presenciales habituales en las fiscalizaciones. El resto de las comprobaciones se han podido realizar por procedimientos telemáticos, aunque afectando a los plazos previstos en las Directrices Técnicas. Por otra parte, la insuficiencia de información y documentación en ciertas áreas han dificultado el normal desarrollo y alcance de algunas comprobaciones programadas en las mismas. El personal de los departamentos ministeriales y de las entidades han prestado toda la colaboración que les ha sido requerida por el Tribunal, si bien en algunas áreas con importantes retrasos en la entrega de la información y documentación solicitada.

1-29.- En la ejecución del trabajo se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013. Los procedimientos aplicados han abarcado cuantas comprobaciones se han estimado necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal en relación con los objetivos de la fiscalización, con las limitaciones antes señaladas en cuanto a las restricciones de movilidad. En concreto, se ha procedido a la formulación y cumplimentación de cuestionarios, examen de documentación y justificantes y, en general, a cuantas actuaciones se han estimado necesarias para alcanzar los objetivos marcados. Los citados procedimientos se han apoyado en las técnicas convencionales de auditoría y muestreo; y en su casi totalidad se han instrumentado en el seno de la plataforma electrónica HERMES habilitada al efecto por el Tribunal de Cuentas.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ACTUACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

...

II.2. ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL

2-16.- El análisis de la adaptación de las entidades a la LRJSP, en el ámbito de la presente fiscalización, afecta en primer lugar y en todos los casos al cumplimiento de los requisitos de planificación (planes de actuación y planes anuales de desarrollo) prescritos por el artículo 85.1, con el contenido y efectos que se establecen en el artículo 92. Las entidades existentes a la entrada en vigor de la LRJSP, y desde ese momento, deben aplicar, en virtud de la disposición transitoria segunda, el régimen de control previsto en los artículos 85 y 92.2 de la LRJSP.

2-17.- Ninguna de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización cuenta con los planes de actuación plurianual y los planes anuales de desarrollo prescritos por los artículos 85 y 92 de la LRJSP, formal y estrictamente considerados y aprobados por el departamento ministerial correspondiente. Las principales causas invocadas por las entidades, que el Tribunal no considera suficientemente justificadas, son: la insuficiencia de recursos humanos, la incertidumbre debida a las prórrogas presupuestarias de los últimos años y los cambios en los órganos de dirección de las entidades.

2-18.- Se aprecia también un importante desconocimiento de algunas entidades sobre el contenido de la LRJSP, manifestando erróneamente que dicha ley no les resultaba de aplicación, o bien remitiéndose en otros casos a contenidos de la LOFAGE, sin considerar que dicha ley fue derogada y sustituida por la LRJSP en 2016.

2-19.- La falta de aprobación de los planes anuales por el departamento del que dependa o al que esté vinculado el organismo no ha dado lugar en ningún caso a las consecuencias previstas en el artículo 92.2, esto es, la paralización de las transferencias que deban realizarse a su favor con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

2-20.- Comprobado el incumplimiento absoluto del deber de actualización de las entidades al sistema de planificación requerido por la LRJSP, se ha analizado por el Tribunal si las entidades disponían de algún otro sistema y documentos de planificación plurianual y/o anual de gestión, entre los que cabe destacar los que con anterioridad a la LRJSP ya eran requeridos por diferentes normas, principalmente los Contratos de gestión plurianuales y Planes de acción anuales establecidos en la Ley de Agencias estatales y los Planes de actuación requeridos por la LOFAGE para los organismos autónomos. Con características propias cabe señalar también los Planes Plurianuales de Acción prescritos por la LCTI para los Organismos Públicos de Investigación (OPI) y los Planes Estratégicos requeridos a las Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (ICTS). En concreto, se ha analizado: a) si los documentos aportados están formalizados y aprobados por un órgano de la entidad; b) si mantienen continuidad en el periodo de tiempo de 2016 a 2020; c) si el contenido responde razonablemente a la caracterización técnica de un sistema de planificación estratégica; d) si se contemplan de forma homologable todos o algunos de los requisitos prescritos por los artículos 85 y 92 de la LRJSP.

2-21.- A tal efecto, dado que el citado análisis tiene por objeto fundamentalmente apreciar la validez de la planificación de las entidades como soporte del control de eficacia, las comprobaciones antes mencionadas se han dirigido a examinar la concreción en los planes aportados por las entidades de los requisitos prescritos por la letra e) del artículo 92.1 de la LRJSP, que se pueden desglosar y numerar para su análisis en la forma siguiente:

1. Los objetivos del organismo, justificando su suficiencia o idoneidad. (Cumplirán este requisito si los objetivos, tanto los estratégicos como los secundarios u operativos, son

específicos, medibles, concretos, alcanzables, relevantes y enfocados a metas, además de complementados con la determinación de las actuaciones precisas para su cumplimiento).

2. Los indicadores para medirlos. (Cumplirán este requisito si los indicadores están debidamente asociados a los objetivos y son apropiados para establecer un efectivo sistema de seguimiento de su ejecución y una evaluación técnica de su grado de cumplimiento).

3. La programación plurianual de carácter estratégico para alcanzarlos. (Se desarrollará mediante planes anuales de actuación, artículo 92.2 LRJSP).

4. Especificando los medios económicos y personales que dedicará, concretando en este último caso la forma de provisión de los puestos de trabajo, su procedencia, coste, retribuciones e indemnizaciones,

5. Así como el ámbito temporal en que se prevé desarrollar la actividad del organismo. (Cronograma o desarrollo de las actividades, enfocado a hitos o plazos).

6. Asimismo, se incluirán las consecuencias asociadas al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y, en particular, su vinculación con la evaluación de la gestión del personal directivo en el caso de incumplimiento. A tal efecto, el reparto del complemento de productividad o concepto equivalente se realizará teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan de creación y en los anuales.

...

II.2.1. Agencias estatales

...

II.2.2. Organismos autónomos

...

II.2.3. Consorcios

...

2-62.- Consorcio Casa del Mediterráneo (CCM). Adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Lo integran la AGE, la AECID, la Comunidad Valenciana y los Ayuntamientos de Alicante, Jávea y Benidorm, si bien en diciembre de 2019 el Consejo Rector aprobó la baja del Ayuntamiento de Jávea y el alta de la Diputación de Alicante. El consorcio no cuenta con ningún documento de planificación plurianual ni anual, únicamente dispone de una programación semestral de actividades aprobada por el Consejo Rector. En consecuencia, no justifica disponer de procedimientos ni de documentos de programación estratégica de la entidad susceptibles de soportar ningún tipo de control de eficacia.

...

II.2.4. Fondos sin personalidad jurídica

...

II.3. ADAPTACIÓN DE LOS MEDIOS PROPIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS

...

II.4. OTROS ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.4.1. Normativa para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres

2-99.- En relación con el cumplimiento de los fines de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se han obtenidos los siguientes resultados:

a) Únicamente el ... incluye en sus documentos de planificación objetivos específicos, acciones e indicadores relativos a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Otras seis entidades incluyen objetivos y/o acciones, aunque no indicadores, relacionados con dicha finalidad (...).

b) ...

c) Los documentos aportados por veinte entidades carecen de referencias a la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (... , CCM,...).

II.4.2. Normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

2-100.- En el examen del cumplimiento del deber de publicación de los documentos aportados por las entidades comprendidas en el ámbito de la fiscalización, reducido lógicamente a las entidades que han aprobado algún documento de planificación o programación hasta el 31 de diciembre de 2020, se han obtenido los siguientes resultados:

a) ...

b) ...

c) Diecisiete entidades no han publicado los documentos aportados. Son las siguientes: ..., CCM, ...

III. CONCLUSIONES

3-01.- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que entró en vigor el 2 de octubre de 2016, establece, entre otros, un control de eficacia sobre las entidades integrantes del sector público estatal, centrado en el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad de la entidad, que será ejercido anualmente por el departamento ministerial al que esté adscrita la entidad u organismo público. Dicho control se soporta en un sistema de planificación plurianual y anual, conforme a los artículos 85 y 92 de la LRJSP, que resultan también de aplicación a los consorcios por remisión del artículo 123 de la LRJSP; y del que forma parte, además, el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 86 a los medios propios y servicios técnicos.

3-02.- Las comprobaciones practicadas sobre las entidades relacionadas en el cuadro nº 1 (páginas 19 a 21) se refieren al periodo comprendido entre el 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la LRJSP, y el 31 de diciembre de 2020.

3-03.- Los criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público son requisito constitucional (artículo 31.2), al igual que el principio de eficacia en la actuación de la Administración Pública (artículo 103.1). Diversas normas han prescrito específicos controles de eficacia y eficiencia en la gestión, así como rigurosos procedimientos de planificación y programación encaminados a facilitar aquellos principios, siendo de destacar a estos efectos, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (LAE), además de la normativa especial aplicable a Organismos Públicos de Investigación (OPI) e Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares (ICTS).

3-04.- Con mucha anterioridad a la LRJSP, las entidades del sector público institucional estatal y los departamentos ministeriales estaban obligados a la elaboración de documentos específicos de planificación plurianual y anual; y disponían al efecto de abundante doctrina, metodología, guías y manuales publicados por entidades públicas y privadas. Cabría esperar, por lo tanto, que todos los departamentos ministeriales y entidades públicas habrían acumulado experiencia en el ejercicio recurrente de dicha actividad y que contarían con suficientes medios, conocimientos y procedimientos adecuados para su debido cumplimiento, por lo que también cabía esperar que no habría dificultad en su adaptación a las novedades introducidas por los artículos 85 y 92 de la LRJSP.

III.1. RESULTADOS RELATIVOS A LAS ACTUACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

...

III.2. RESULTADOS RELATIVOS A LAS ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL

3-09.- Ninguna de las 54 entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización contaba, con referencia al 31 de diciembre de 2020, con los planes de actuación o los planes anuales de desarrollo prescritos por los artículos 85 y 92 de la LRJSP, formal y estrictamente considerados.

3-10.- Subsiste el desconocimiento de algunas entidades sobre el contenido de la LRJSP, que han manifestado erróneamente que dicha ley no les resultaba de aplicación, o se remitían a disposiciones derogadas.

3-11.- Varias entidades disponían de algún otro sistema de planificación plurianual y anual de gestión que podía paliar dicho incumplimiento y ser susceptible de soportar un control de eficacia apropiado de la entidad.

III.2.1. Agencias estatales

...

III.2.2. Organismos autónomos

...

III.2.3. Consorcios

3-15.- De los 24 consorcios comprendidos en el ámbito de la fiscalización se concluye:

a) ...

b) ...

c) Trece consorcios (... , CCM, ...) no justifican disponer de procedimientos y de documentos de planificación de carácter estratégico de la entidad, o siquiera de programación de sus actuaciones.

III.2.4. Fondos sin personalidad jurídica

...

III.3. RESULTADOS RELATIVOS A LA ADAPTACIÓN DE LOS MEDIOS PROPIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS.

...

III.4. RESULTADOS SOBRE NORMATIVAS DE IGUALDAD Y DE TRANSPARENCIA

3-20.- El cumplimiento de los fines de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, es muy dispar en las diferentes entidades que han aportado documentos de planificación o programación.

3-21.- Resulta mejorable el cumplimiento de principio de transparencia, centrado en la publicación en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de los documentos de planificación o programación de las entidades, a tenor del artículo 92.3 de la LRJSP y del artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

IV. RECOMENDACIONES

4-01.- Se recomienda a los departamentos ministeriales incluidos en la presente fiscalización la puesta en práctica inmediata, conforme a lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda, inciso 2.a) de la LRJSP, del control de eficacia establecido en los artículos 85 y 86 de la ley. Para ello se recomienda el refuerzo de las Inspecciones Generales de Servicios, la inclusión en sus planes de actuación de acciones y objetivos específicos dirigidos al control de eficacia sobre las entidades del sector público institucional estatal y el ejercicio real y sistemático por las IGS de dicho control, en cumplimiento de los principios y fines que inspiran la LRJSP.

4-02.- Se recomienda a los departamentos ministeriales incluidos en la presente fiscalización la puesta en práctica inmediata de un sistema de dirección, asistencia técnica y supervisión sobre las entidades del sector público institucional que tenga adscritas, encaminado a favorecer la adquisición de conocimientos y el establecimiento de procesos adecuados en relación con el cumplimiento de las obligaciones de planificación estratégica plurianual y anual prescritas por los artículos 85 y 92 de la LRJSP, aplicando, en su caso, las medidas establecidas en el artículo 92.2.

4-03.- Se recomienda a las entidades incluidas en la presente fiscalización la puesta en práctica del sistema de planificación establecido en los artículos 85 y 92 de la LRJSP. Para ello se recomienda el establecimiento (o refuerzo, en su caso) de oficinas y unidades especializadas que tengan a su cargo la planificación estratégica de la entidad, abarcando y cohesionando la exigida por los artículos 85 y 92 de la LRJSP, la derivada de cualquier otra normativa sectorial y la programación presupuestaria.

4-04.- Se recomienda a los departamentos ministeriales incluidos en la presente fiscalización, que reconsideren la condición de medio propio y servicios técnicos de sus entidades dependientes o adscritas, adaptando consecuentemente sus estatutos, mediante un estudio que contemple si se dan los supuestos de necesidad, eficacia o conveniencia y el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 86 de la LRJSP.

4-05.- Como complemento de las anteriores recomendaciones, debe tenerse en cuenta además, como obligaciones de planificación y control concurrentes con la LRJSP en la gestión de los fondos *Next Generation*, las establecidas en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de las Administraciones Públicas y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre, que configuran un sistema de gestión orientado a definir, planificar, ejecutar, seguir y controlar a diferentes proyectos y subproyectos de la Administración en los que se descomponen las medidas previstas en el citado Plan.



TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
Departamento de las actuaciones de carácter
económico y de carácter general



RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I 33

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN JUSTIFICADA POR LAS ENTIDADES FISCALIZADAS, CON REFERENCIA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020

CRITERIOS DE VALORACIÓN.- Los documentos aportados por las entidades se han valorado de acuerdo con los siguientes criterios: a) si los documentos están formalizados y aprobados por un órgano de la entidad; b) si mantienen continuidad en el periodo de tiempo de 2016 a 2020; c) si el contenido responde razonablemente a la caracterización técnica de un sistema de planificación estratégica, incluyendo al menos objetivos e indicadores de gestión bien definidos y realmente operativos (requisitos 1 y 2 de los numerados en el punto 2-21 de este informe); d) si del contenido conjunto de los planes plurianuales y anuales se deduce una programación de ámbito temporal coordinada (requisitos 3 y 5 de los numerados en el punto 2-21 de este informe); y e) si contemplan otros aspectos homologables con los requisitos 4 y 6 de los numerados en el punto 2-21 de este informe.

Hay que destacar, como deficiencias comunes a todas las entidades: a) la falta de formalización de los planes conforme a lo dispuesto en los artículos 85 y 92 de la LRJSP; b) la falta de aprobación por el departamento ministerial correspondiente; y c) la falta de consideración en los planes de los requisitos 4 (especificación de los recursos económicos y personales que se destinan a la ejecución de las actividades) y 6 (consecuencias derivadas de la evaluación del grado de consecución de los objetivos sobre los directivos y sobre la productividad del personal), si bien con la excepción de la AEBOE sobre este último requisito.

Por otro lado, cabe señalar que de los documentos que alcanzan una valoración de 3 y 4 se deduce que la entidad dispone de conocimientos y procedimientos sistemáticos y adecuados para la elaboración y seguimiento de la programación estratégica de la entidad, por lo que su adaptación a los requerimientos del artículo 92.1.e) de la LRJSP no debería resultar dificultosa.

EXPLICACIÓN DE LAS VALORACIONES APLICADAS:

Valoración de cada uno de los documentos aportados	
4	Los documentos aportados incluyen de modo sistemático y operativo tanto programación plurianual como anual y contemplan razonablemente, en su conjunto, la mayoría de los requisitos del artículo 92.1.e) de la LRJSP, numerados en el punto 2-21 de este informe, por lo que se consideran susceptibles de soportar un control de eficacia apropiado.
3	Los documentos aportados incluyen programación plurianual y/o anual, si bien solo contemplan razonablemente los requisitos más básicos del artículo 92.1.e) de la LRJSP, esto es, los numerados como 1 y 2 en el punto 2-21 de este informe (objetivos e indicadores), careciendo de los demás, o con importantes deficiencias y falta de continuidad, por lo que no se consideran suficientes para soportar un control de eficacia apropiado.
2	Los documentos aportados incluyen programación plurianual y/o anual, si bien no contemplan razonablemente los requisitos más básicos del artículo 92.1.e) de la LRJSP, esto es, los numerados como 1 y 2 en el punto 2-21 de este informe (objetivos e indicadores), por lo que no se consideran susceptibles de soportar ningún tipo de control de eficacia.
1	Los documentos aportados constituyen simplemente una relación de actividades o bien son tan genéricos o básicos que no se pueden considerar realmente como instrumentos de planificación estratégica ni, en consecuencia, susceptibles de soportar ningún tipo de control de eficacia.
0	No se aporta ningún documento directa o indirectamente relacionado con la planificación estratégica o siquiera de programación de actividades.

<u>VALORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS APORTADOS POR LAS ENTIDADES:</u>								
Tipo entidad	Siglas	Planificación	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Consortio	CCM	plurianual		1				1
		anual		1	1	1	1	