



**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL EN LA GESTIÓN DE AYUDAS CONCEDIDAS POR EL CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL, E.P.E., EN EL EJERCICIO 2019 Y EN EL EJERCICIO 2020 EN EL CONTEXTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU SESIÓN DE 28 DE OCTUBRE DE 2021**

La fiscalización se ha llevado a cabo a iniciativa de las Cortes Generales y en ejecución del Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020.

Comprende el análisis del sistema de control interno establecido en el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E. (CDTI) aplicable a su actividad principal: la gestión (planificación, concesión y seguimiento) de ayudas (préstamos parcialmente reembolsables y subvenciones) a proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación. Esta materia eleva la importancia del elemento subjetivo en la gestión y/o aporta una mayor complejidad técnica en la concesión y seguimiento de las condiciones de ejecución de sus ayudas. Ello supone un mayor riesgo de gestión y la consecuente necesidad de implementación de un sistema de control interno sólido que minimice o elimine tales riesgos.

CDTI es una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 84.1.a.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya actividad se rige, principalmente, por el ordenamiento jurídico privado. Las ayudas que gestiona están sometidas a la normativa comunitaria de ayudas públicas y, a las subvenciones concedidas por CDTI, les resulta de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Subvenciones.

En los ejercicios 2019 y 2020, CDTI aprobó 1.356 y 1.276 préstamos parcialmente reembolsables, que supusieron compromisos de aportación de fondos de 1.454 y 1.430 millones de euros y concedió 334 y 353 subvenciones, por importe de 92 y 147 millones, respectivamente.

La fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, en los objetivos estratégicos 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la calidad de la actividad económico-financiera del sector público” y 2 “Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas”, que se concretan en distintos objetivos específicos y medidas.

El objetivo general de la fiscalización ha consistido en el análisis del sistema de control interno utilizado por CDTI en relación con su gestión de ayudas a empresas (préstamos y subvenciones), verificando su adecuación a los principios de buena gestión y a los criterios de utilidad pública que persiguen las ayudas, de manera que se ha configurado, esencialmente, como una fiscalización operativa o de gestión. Sus objetivos particulares han sido:

- a. Verificar si CDTI tiene establecido un sistema que incluya procedimientos y controles que, guardando los principios de buena gestión, sean adecuados para el impulso de la I+D+i y conformes con la legalidad en los procesos de selección de proyectos, tramitación, concesión, justificación y comprobación de las ayudas gestionadas por CDTI para financiar proyectos de empresas; así como la programación y la evaluación de las ayudas.
- b. Verificar si el sistema de control interno de la Entidad incluye el fomento de conductas éticas y de buenas prácticas, así como la prevención y la detección de comportamientos contrarios a ellas, de manera que se garantice la integridad y un buen ambiente de control y de cumplimiento en la gestión de las ayudas.



- c. Analizar la incidencia de la pandemia COVID-19 en los procedimientos y controles que tenía establecidos CDTI relacionados con su actividad de gestión de préstamos y subvenciones a empresas.

Asimismo, se ha verificado la observancia de la normativa sobre igualdad efectiva de mujeres y hombres y de las prescripciones legales en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno durante el periodo fiscalizado, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

### Ámbito subjetivo y objetivo

El ámbito subjetivo está constituido por CDTI. Su ámbito objetivo comprende el sistema de control interno que afecta a las ayudas a empresas (préstamos parcialmente reembolsables y subvenciones) gestionadas por esta Entidad, que, en un sentido amplio, incluye tanto procedimientos de gestión y de control de las ayudas, como otros instrumentos que pretenden mantener un adecuado ambiente de control y de cumplimiento, para garantizar que las ayudas se gestionan de acuerdo con los principios de buena gestión y de integridad pública que deben regir en el manejo de los fondos públicos. En cuanto al ámbito temporal, el análisis se ha referido, con carácter general, al ejercicio 2019, habiéndose analizado también la incidencia de la pandemia COVID-19 en sus procedimientos y controles durante el ejercicio 2020.

### Conclusiones

El resultado obtenido en el desarrollo de los trabajos de fiscalización aparece sintetizado en las siguientes **CONCLUSIONES** agrupadas de acuerdo con los correspondientes objetivos:

#### **EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS Y CONTROL INTERNO DE LAS AYUDAS DE CDTI**

1.- CDTI viene desempeñando un papel activo en la planificación estratégica estatal en materia de ayudas públicas, que en el ejercicio 2019 se enmarcaba en la “Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación para 2013-2020” y, en concreto, en el “Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020” (PEICTI 2017-2020). A nivel interno, el principal instrumento de planificación estratégica del Centro era su Plan Operativo Anual (POA).

Dentro del sistema de control interno de CDTI, la elaboración y seguimiento del POA estaban previstos en un Proceso estratégico aprobado por su Comité de Dirección (CD). En los POAs se incluían, tanto las previsiones para ese ejercicio como los datos de ejecución del anterior; asimismo, se realizaban comparaciones entre lo previsto en el año anterior y lo realmente ejecutado. Gran parte de esa información se articulaba a través de indicadores, principalmente de gestión interna. En los POAs no se fijaban objetivos cuantificables relacionados con la finalidad de las ayudas.

2.- El CD participaba en la toma de decisiones de gestión interna de CDTI, entre ellas, la aprobación de los Procesos a través de los que se gestionaba y desarrollaba su actividad, incluida la de gestión y control de sus ayudas. Si embargo, el CD no era un órgano previsto en el Reglamento de CDTI, ni tenía mandato expreso de los órganos regulados en él (Consejo de Administración, Presidente y Director General). Esto resta claridad a la gestión interna del Centro, ya que dificulta el conocimiento preciso de las funciones, competencias y responsabilidades del CD, lo que merma la posibilidad de



control de sus actuaciones y, además, puede propiciar el solapamiento y la confusión con las competencias o funciones de otros órganos ejecutivos internos.

**3.-** Los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto el doble valor añadido que aportaba en su gestión de las ayudas públicas: por un lado, su experiencia y capacitación técnica y, por otro, su funcionamiento en régimen de derecho privado, que le permite una actuación más ágil, todo ello en un entorno tan complejo y cambiante como es el ámbito de la I+D y especialmente el de la innovación. CDTI era consciente de esta circunstancia y orientaba su gestión de las ayudas de acuerdo con ella.

**4.-** Los efectos que se consiguen con las ayudas al I+D+i no siempre siguen una línea de causalidad evidente ni, en todo caso, son identificables a corto o medio plazo, por lo que no es fácil la evaluación del impacto de las ayudas en este ámbito. A ello se añade la dificultad que, en la práctica, supone identificar la I+D en los proyectos y, especialmente, la Innovación tecnológica. A pesar de ello, CDTI incluía en su sistema de control interno un proceso para la monitorización y evaluación del impacto de las ayudas a proyectos de I+D, basado en las encuestas realizadas a los beneficiarios, si bien no preveía que los informes resultantes de esa monitorización o evaluación se elaboraran de forma sistemática y periódica. Desde 2012, CDTI ha venido emitiendo informes de monitorización aunque, a finales de 2019, estos aún no alcanzaban a las líneas de Innovación. Además, durante ese ejercicio se publicó la versión preliminar del primer informe de evaluación externa del “Régimen de ayudas del CDTI a proyectos de I+D, publicándose la versión definitiva del informe en 2020.

**5.-** El sistema de procedimientos y controles a través de los que CDTI se gestiona internamente y ejerce su actividad (sistema de control interno de CDTI) se basaba en un modelo de gestión por procesos definidos en dos niveles: el primero en el que se definían los Procesos que concretaban y explicaban las fases y Tareas que consecutivamente tenía que realizar el Centro para su gestión interna y el desarrollo de sus funciones; y el segundo, en el que se establecen los Procedimientos que especifican cómo llevar a cabo esas Tareas.

En 2019, CDTI tenía establecido y en funcionamiento el primer nivel del sistema, pero, en general, no había empezado a desarrollar ese segundo nivel; lo que ocurría también en la gestión de las ayudas que concedía el Centro. Sin embargo, la falta de este segundo nivel en el ámbito relacionado con las ayudas no supone la inexistencia de procedimientos y controles, sino, únicamente, su falta de inclusión en el “Modelo de Gestión por Procesos” de la Entidad; así, se ha verificado la existencia de esos controles que, en ocasiones, se plasmaban en documentos internos de sus departamentos y, en general, los más relevantes se encontraban implementados en la herramienta informática GPP, a través de la cual se tramitaban y se realizaba el seguimiento pertinente de las ayudas. Aun así, existían algunos controles que, sin perjuicio de su realización efectiva, no se incluían en esa herramienta y no se plasmaban en procedimiento escrito alguno. De estos, el más relevante eran las reuniones de los evaluadores financieros y, principalmente, técnicos, de carácter periódico que se realizaban con los otros miembros y el jefe de su unidad o su departamento e, incluso, con los técnicos de otros departamentos, que aportaban homogeneidad y calidad a los criterios adoptados y reforzaban el control.

**6.-** Además, cabe destacar como debilidad del sistema de control interno la inexistencia de un departamento en CDTI que realizara de manera sistemática un seguimiento posterior de la implantación efectiva de procedimientos y controles aprobados, así como del cumplimiento de esos procedimientos y controles de los expedientes de ayuda gestionados.



### **III.2. EN RELACIÓN CON EL AMBIENTE DE CONTROL: ÉTICA, POLÍTICA ANTIFRAUDE Y POLÍTICA DE PERSONAL**

**7.-** CDTI no contaba con un sistema de ética o de integridad, entendido como un modelo estructurado que, de manera permanente, prevenga comportamientos contrarios a los principios y valores éticos y de conducta; salvo en lo relativo al sistema establecido en su Política Antifraude y sin perjuicio de los procedimientos internos relativos a valores éticos concretos que pudiera tener operativos. CDTI daba una elevada importancia a su Política Antifraude, pero no adoptó medidas relevantes para el fomento de la cultura ética y de cumplimiento que estimulen la concienciación sobre sus principios y valores éticos y motiven a su cumplimiento. Por ello, aunque se hayan adoptado procedimientos concretos de control preventivo relevantes, la Política Antifraude de CDTI se orienta, fundamentalmente, a la detección, corrección y persecución del fraude, más que a su prevención. Cabe destacar como aspecto positivo de la Política Antifraude de CDTI, el funcionamiento de su órgano de vigilancia interno que promovía la actualización de los procedimientos y controles de manera ágil, en función de los hechos y hallazgos tratados en él.

**8.-** Del análisis del sistema antifraude de CDTI se pone de manifiesto que, aunque, en general, no existían deficiencias, se han detectado las siguientes debilidades:

- a) Se garantizaba, en la tramitación de las comunicaciones, la confidencialidad del denunciante o alertador, pero no se recogía expresamente la del denunciado o sospechoso de fraude. Sin embargo, no se daba información a los posibles alertadores sobre cómo se garantizaba la confidencialidad. La carencia de esta información puede desincentivar a los posibles alertadores.
- b) El contenido publicado en la página Web de CDTI sobre la Política Antifraude no incluía indicaciones sobre el procedimiento que seguía para la tramitación y resolución de las alertas o denuncias que se pudieran interponer. Que el posible alertador tenga una visión de cuál es el camino que va a recorrer la alerta o denuncia a interponer, aporta cierta transparencia y credibilidad al canal, favoreciendo su utilización.
- c) La formación en materia antifraude era insuficiente ya que no estaba prevista impartirla de manera periódica o sistemática y la impartida había consistido, fundamentalmente, en una información general a menos de un tercio de su personal en 2018. El componente subjetivo, cultural y ético que tiene una Política Antifraude hace que el conocimiento de la política y de sus elementos sea de especial importancia, por lo que precisa de que se tenga un conocimiento, al menos básico, de la Política, su funcionamiento y sus elementos y, además, tender, en la medida de lo posible, a aportar un conocimiento sólido de los riesgos de fraude de las tareas propias a los que se enfrenta cada empleado e, incluso, las de las áreas relacionadas con las suyas.

**9.-** La política de personal de CDTI contaba con Procesos aprobados e incluidos en su sistema de control interno, que aportaban una estructura adecuada para evitar o mitigar el riesgo de una capacitación técnica deficiente de los recursos humanos que intervenían en la gestión de las ayudas que otorgaba la Entidad.

### **EN RELACIÓN CON EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LOS PROCEDIMIENTOS Y CONTROLES INTERNOS DE CDTI**

**10.-** Los dos instrumentos que utiliza CDTI para financiar proyectos de I+D+i (APRs y subvenciones) tienen un régimen distinto. Las primeras se rigen, principalmente, por el derecho privado, mientras que las otras son de naturaleza administrativa y, por lo tanto, están íntegramente sometidas a la normativa de subvenciones públicas, que recoge una extensa regulación que CDTI debe seguir para gestionarlas. Todo ello justifica diferencias en los Procesos y Procedimientos aplicados.



En consonancia, las prescripciones de la normativa emitida y las medidas adoptadas por el Centro por la pandemia de COVID-19 han sido distintas en los dos tipos de instrumentos. En cualquier caso, la política seguida por CDTI con respecto a sus ayudas y las decisiones tomadas sobre ambos tipos de instrumentos se han orientado a evitar ralentizaciones en su actividad de financiación, teniendo en cuenta la especial dependencia que de tal financiación tiene habitualmente la I+D+i, especialmente en el ámbito de las PYMEs e, incluso, MIDCAPs. En este sentido, las medidas adoptadas por CDTI a partir de la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, fueron razonables de acuerdo con sus objetivos y no menoscabaron su sistema de control interno.

**11.-** CDTI llevó a cabo actuaciones a través de sus instrumentos de financiación para favorecer proyectos que paliaran la pandemia de COVID-19. Al efecto, determinó qué proyectos se podían considerar de “emergencia sanitaria”, entendiéndose por tal aquellos relacionados con la creación de los productos identificados por el Gobierno y por la modificación del “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19”, aprobada por la Comisión Europea el 3 de abril de 2020.

En 2020, CDTI aprobó 52 APRs que financiaban proyectos considerados de emergencia, a los que se les dio prioridad en su tramitación y a los que se les duplicó el importe máximo que, de cada préstamo, podía garantizarse mediante el Fondo Cervera.

El 7 de mayo de 2020, la Dirección General de la Entidad publicó una convocatoria de subvenciones para financiar proyectos considerados de emergencia, con un presupuesto asignado de 12 millones de euros, pudiendo presentarse solicitudes hasta que se agotase tal importe o, en su defecto, hasta el 15 de diciembre de 2020. De acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, la convocatoria quedó exenta de la aplicación de la Ley General de Subvenciones, si bien la Entidad siguió un procedimiento similar al de la Ley, pero con algunas diferencias significativas que se pueden resumir en que: no se preveía un régimen de concurrencia, el importe íntegro de la subvención concedida se abonaba en un único pago por anticipado, no se refería a bases reguladoras previas y no se daba publicidad de la Convocatoria en el Boletín Oficial del Estado, aunque sí en la Base Nacional de Subvenciones y en la página Web de CDTI. La convocatoria se resolvió, aplicando así la práctica totalidad de su importe, mediante tres resoluciones de la Dirección general de CDTI de 16 de junio, 7 de julio y 3 de agosto de 2020, por las que se otorgaron un total de 29 subvenciones.

**12.-** El Fondo Cervera asignado a CDTI estaba destinado a garantizar APRs de la línea de financiación de Proyectos de Transferencia Cervera. La disposición final quinta del Real Decreto-ley 8/2020 amplió la aplicación del Fondo Cervera para dar cobertura al resto de APRs de CDTI que financiaran proyectos de I+D+i empresarial de PYMEs y empresas de mediana capitalización. Este cambio ha supuesto la generalización del uso del Fondo al resto de APRs con el objeto de reactivar la economía en el ámbito de la I+D+i, dañado por causa de la pandemia de COVID-19. Así, entre marzo y diciembre de 2020, se concedieron 1.052 APRs, 806 garantizadas con el Fondo, 67 de las cuales financiaban Proyectos de Transferencia Cervera y las 739 restantes se referían al resto de líneas de financiación, por importes de 28,2 y 349,3 millones de euros, respectivamente.

## **EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y LAS MEDIDAS DE IGUALDAD ADOPTADAS POR CDTI**

**13.-** En el periodo fiscalizado, CDTI cumplía con lo exigido en la Ley de Transparencia relativo a las ayudas públicas.



14.- En el análisis del sistema de control interno aplicado en la gestión de las ayudas que concede CDTI, se ha verificado el cumplimiento de aquellas obligaciones previstas en la normativa de igualdad, que tuvieran que ver con el objeto principal de este Informe. Además, se ha comprobado que el Centro tenía en cuenta en sus baremos de valoración técnica de los proyectos a financiar mediante APRs y algunas de sus subvenciones, si la empresa solicitante había tomado medidas que fomentasen la igualdad de género.

## Recomendaciones

Al Informe se han incorporado las siguientes **RECOMENDACIONES**:

1.- El procedimiento aprobado por CDTI de monitorización del seguimiento y evaluación del impacto de las ayudas que concede no preveía realizar estudios e informes de manera periódica. Se considera necesario que CDTI sistematice la realización de estudios e informes periódicos referidos a la monitorización e impacto de sus ayudas; y se sugiere que impulse la utilización efectiva de la información que esos estudios e informes proporcionan en la mejora, creación o sustitución de sus instrumentos de ayudas.

2.- Teniendo en cuenta el grado de avance, a la fecha de redacción de este Informe, en la implementación por parte de CDTI de su “Modelo de Gestión por Procesos”, se recomienda que se acelere la implementación del segundo nivel del Modelo para que los procedimientos de la Entidad estén adecuadamente documentados y sistematizados; ello contribuiría a mejorar la eficiencia, además de aportar mayor transparencia en la gestión.

3.- El sistema de control interno de CDTI no contaba con una unidad que realizara un seguimiento sistemático del funcionamiento de los controles implementados y del cumplimiento de sus procedimientos internos; y, tampoco, con un departamento de auditoría interna que llevara a cabo auditorías específicas sobre esos controles y procedimientos. Se recomienda que CDTI confíe a una unidad concreta el seguimiento de los controles y procedimientos implantados en los distintos departamentos y unidades de la Entidad.

4.- Las ayudas concedidas por CDTI se dirigen a proyectos con componentes de I+D+i, cuya identificación exige una alta capacidad del personal técnico que los evalúa y realiza su seguimiento; sin embargo, esto no evita la existencia de apreciaciones subjetivas, con el consiguiente riesgo de error o irregularidad. Con la finalidad de contribuir a la reducción de ese riesgo, se recomienda a CDTI que, más allá de lo recogido en su Política Antifraude, implante un sistema de ética que incluya el resto de principios y valores éticos recogidos en su “Código de Ética y Conducta”, especialmente los de integridad, honestidad, objetividad, imparcialidad, profesionalidad y capacitación y que impulse el fomento de esos principios y valores.

5.- Para favorecer la utilización del canal de denuncias establecido en la Política Antifraude de CDTI, se recomienda que en su página Web se explique la manera en la que se preserva la confidencialidad del denunciante y del denunciado y se dé información sobre el proceso que siguen las alertas y denuncias.

6.- Para aumentar la efectividad del sistema antifraude de CDTI, se recomienda que imparta formación en materia antifraude a todo su personal de manera periódica o sistemática, orientándola, principalmente, a las tareas que desempeña o se encuentran en el ámbito de actuación de cada empleado.



**7.-** El procedimiento utilizado por CDTI para atender las solicitudes de información a las que se refiere la Ley de Transparencia, se incluye en un Proceso que no prevé la supervisión de la tramitación de las solicitudes ni establece plazos para dicha tramitación y su resolución. Para evitar que puedan quedar solicitudes sin atender y evitar dilaciones injustificadas, se considera necesario que, en este Proceso, CDTI incluya la supervisión de las tareas a realizar y establezca plazos de tramitación y resolución de las solicitudes.