



TRIBUNAL DE CUENTAS

# RESUMEN

DEL INFORME DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA EN EL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, DESDE EL 1 DE ABRIL DE 2021 HASTA 30 DE JUNIO DE 2022.

¿Se ha abordado adecuadamente la integración del IEO y del INIA en el CSIC?



[Informe n.º: 1.557](#)

[Aprobado por el Pleno el 29 de febrero de 2024](#)





## FISCALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DEL IEO Y EL INIA EN LA AGENCIA CSIC

### » ¿QUÉ SUPONE LA INTEGRACIÓN DEL IEO Y EL INIA EN CSIC?



Supone la extinción de los organismos públicos de investigación IEO e INIA y su integración en la Agencia CSIC como centros nacionales desde abril de 2021.

Esto les permite continuar con su actividad como servicio técnico especializado de las administraciones y su labor investigadora y dotarles de la estructura y la experiencia y capacidad del CSIC para abordar los retos en la gestión del I+D+i.

### » ¿POR QUÉ SE HA DECIDIDO SU CONTROL?



- Por el riesgo de integrar entidades que no tienen sus cuentas anuales formuladas y que las venían rindiendo con retrasos significativos al Tribunal de Cuentas.
- Porque el CSIC es la mayor institución pública de España dedicada a la investigación científica y técnica y el principal agente de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, debiéndose velar especialmente por su adecuada dotación de recursos y la salvaguarda de sus capacidades.

## ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



### ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

#### ÁMBITO OBJETIVO

El objeto y el proceso de extinción de los organismos públicos de investigación IEO e INIA y su integración como centros nacionales en el CSIC.

#### ÁMBITO SUBJETIVO

La Agencia Nacional CSIC y los Centros Nacionales IEO e INIA.

#### ÁMBITO TEMPORAL

Proceso de integración desde el 1 de abril de 2021 al 30 de junio de 2022.



### ¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ➔ Verificar si se han identificado adecuadamente las deficiencias que aconsejan la operación de integración y las oportunidades de mejora que derivan del proceso.
- ➔ Comprobar que se han cumplido los hitos previstos para llevar a cabo dicha operación y la coherencia interna del diseño de la operación.
- ➔ Analizar si los instrumentos definidos para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la integración son adecuados y están en marcha.
- ➔ Poner en valor la importancia de una adecuada planificación en la gestión pública.



### » CONCLUSIONES

- La integración aún no está culminada.
- La falta de definición de un plan operacional o de acción con hitos, acciones concretas, plazos, órganos o unidades encargadas de las distintas acciones y con los resultados esperados; la carencia de un calendario; así como la insuficiente valoración de los recursos necesarios y la oportunidad temporal para abordarla, han sido factores determinantes para que la integración aún no esté culminada.
- En relación con el contenido de la memoria de análisis de impacto normativo, principal instrumento de evaluación ex ante previsto en nuestra legislación, no ha quedado acreditado que se realizara la valoración de las posibles alternativas a la integración, con un análisis de sus ventajas e inconvenientes que justificase la idoneidad de la opción elegida, ni las hipótesis sobre las que se estimaron ahorros de 12,09 millones de euros por la operación.
- No se han definido aún instrumentos específicos para valorar los efectos de la integración, aunque la memoria de análisis de impacto normativo previó la realización de un análisis de resultados ex post a los 3 años de la integración.



### » RECOMENDACIONES

- ✓ A la Agencia CSIC:
  - ❖ Formular, aprobar e implementar un plan de acción inmediato para culminar el proceso de integración en un plazo determinado, con instrumentos de co-gobernanza que ayuden a la coexistencia y confluencia de las culturas de gestión de las entidades integradas, así como realizar un seguimiento de dicho plan de acción.
- ✓ A la Secretaría General de Investigación del MCIN y a la Agencia CSIC:
  - ❖ Definir los elementos necesarios para realizar el seguimiento y evaluación de la consecución de los objetivos de la integración y en especial en relación con las sinergias científicas.



## ■ Introducción

La Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación autoriza al Gobierno a reorganizar los organismos públicos de investigación (OPI) para adecuarlos a los objetivos de la citada norma, teniendo en cuenta los principios de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, rendición de cuentas y cooperación con el resto de los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La integración de los OPI Instituto Español de Oceanografía, O.A. (IEO) e Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria O.A. (INIA) se fundamenta en dicha habilitación y entra en vigor el 1 de abril de 2021.

Acometer operaciones de reorganización de este calado requiere que, previamente a su aprobación, se lleven a cabo importantes labores de planificación, indispensables para una buena gestión de los recursos públicos.

Es por ello por lo que puede resultar positivo aportar visibilidad y transparencia a dichos trabajos de preparación y poner en valor su papel. Por un lado, porque una adecuada planificación permite anticiparse a los problemas y adoptar soluciones óptimas; en segundo lugar, porque permite maximizar el aprovechamiento de los beneficios de las decisiones adoptadas; y por último, porque subrayar la importancia de las evaluaciones orientadas a la consecución de resultados y objetivos y de su seguimiento, dando luz a las buenas prácticas, -o en su caso, examinar las oportunidades de mejora-, puede ser un estímulo para las propias organizaciones públicas para afianzar la planificación de sus actuaciones y reforzar así su credibilidad ante los ciudadanos.

### ¿Qué se ha analizado en esta fiscalización?

El proceso de integración de los extinguidos OPI IEO e INIA en la Agencia CSIC como centros nacionales, que les permite continuar con su actividad como servicio técnico especializado de las administraciones y con su labor investigadora, a la vez que dotarles de la estructura y la capacidad del CSIC para abordar los retos en la gestión del I+D+i.

Conjuntamente con la integración de estos dos organismos se aprobó también la del Instituto Geológico y Minero de España O.A. (IGME), si bien los aspectos relacionados con este no han sido objeto de análisis, al no concurrir los mismos riesgos.

### ¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

Los organismos IEO e INIA presentaban importantes retrasos (alrededor del año) en la rendición de sus cuentas anuales. A fecha de la integración, abril de 2021, las últimas cuentas anuales rendidas al Tribunal de Cuentas eran las correspondientes al ejercicio 2018. El incumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas resta transparencia a la gestión de los organismos, menoscaba la confianza en sus sistemas de información y control y dificulta las labores de planificación.

Además, la complejidad y relevancia de la operación, -en tanto que implica a la Agencia CSIC, la mayor institución pública de España dedicada a la investigación científica y técnica, también una de las más destacadas del Espacio Europeo de Investigación, y el principal agente de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación-, aconseja analizar el procedimiento seguido en su planificación e implementación, así como el seguimiento que se está realizando de los resultados de la misma.

I. Además de la búsqueda de sinergias en la gestión pública de la investigación, el desarrollo y la innovación, la operación también nació para solventar problemas de gestión que existían en los OPI IEO e INIA originados por la ausencia de una estructura sólida de gestión económico-administrativa, recursos humanos y materiales suficientes, y procedimientos internos.

[illegible]

- En materia de personal los centros nacionales siguieron aplicando tras la integración sus normas y sus propios planes respecto del sistema de productividad, planes de formación y acción social. Los dos últimos se integraron para el ejercicio 2023 y, respecto del sistema de productividad, ha sido el contrato de gestión del CSIC 2023-2026 -aprobado en julio de 2023- el que prevé un único modelo de productividad para el ejercicio 2024.

[illegible]

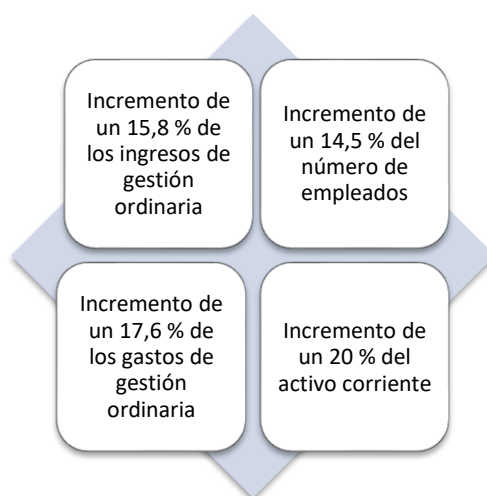
- Si bien se tenía un conocimiento de la situación, del volumen de los recursos y de las actuaciones en curso de los organismos antes de la integración, no se llega a definir un instrumento que determine los hitos, acciones concretas a realizar, órganos o unidades ejecutoras, resultados esperados o instrumentos de co-gobernanza que facilitasen el desarrollo del proceso de integración.

[illegible]

4. Otro de los elementos que ha contribuido al retraso en la finalización de la operación, es la falta de análisis y previsión de los recursos que iban a ser necesarios para abordar dicha operación, así como la oportunidad temporal para realizarla.

Así, no consta entre los análisis previos realizados la valoración de las capacidades del CSIC y de sus recursos para abordar la integración en tiempo, con el menor coste posible y sin afectar a su actividad investigadora. Entre otros factores, estos análisis deberían haber valorado que:

- La integración supuso un incremento nada desdeñable de operaciones que pasaban a realizarse por el CSIC:



- Las entidades que se integraban tenían diferentes culturas de gestión.
- A su vez, el CSIC y los centros nacionales debieron compaginar dicha operación, además de con su actividad normal, con otros retos adicionales, como la elaboración del contrato de gestión del CSIC -pendiente desde 2009 y finalmente aprobado en julio de 2023- o la implantación de los sistemas SOROLLA2+ y SIC3 en enero de 2022 como experiencia piloto.

5. La memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que acompaña a la norma que regula la integración del IEO y del INIA no indica que fueran analizadas alternativas para la resolución de los problemas de gestión o alcanzar los objetivos científicos perseguidos.

Tampoco quedan justificadas las hipótesis de cálculo de los ahorros previstos en la MAIN que llegan a cifrarse en 12,09 millones de euros. De hecho, no se tiene programado realizar un seguimiento de estos.

La MAIN es el principal **elemento de evaluación previa o ex ante** previsto en nuestra legislación para los proyectos normativos, que actúa como un elemento unificador de los análisis que han de realizarse en relación con la oportunidad y necesidad de los mismos y de sus posibles impactos.

- La operación se diseñó sin definir indicadores para los objetivos marcados, y a día de hoy están pendientes de determinar.**

Las labores de planificación han de abarcar el diseño de los sistemas de evaluación, con definición de objetivos medibles e indicadores adecuados, así como de los instrumentos o sistemas para la recopilación de los datos o informaciones útiles para que la evaluación pueda realizarse.

7. La Secretaría General de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación dispone de la Encuesta de Transferencia de Conocimiento e Innovación con datos hasta el ejercicio 2022, y de la que se desprende una evolución favorable en los ejercicios 2021 y 2022 en los principales indicadores de la Agencia CSIC (que ya incluye los de los centros nacionales), si bien manifiesta que no se puede identificar en qué parte se debe a la integración, por lo que será preciso seleccionar un conjunto de indicadores específicos en los próximos años para sacar conclusiones sobre el impacto que la unificación ha tenido para la Agencia CSIC y para el conjunto del sistema.

## ■ Valoración Global

---

**La integración de los Centros Nacionales IEO e INIA en la Agencia CSIC no está culminada. La ausencia de un plan de acción con definición de medidas concretas y unidades responsables, la carencia de un calendario con las fechas prevista para completar la integración en cada una de las áreas, así como la insuficiente valoración de los recursos que iban a ser necesarios para implementarlas, han sido factores determinantes para ello.**

Por tanto, las actuaciones preparatorias realizadas no han sido completas para garantizar el despliegue de los valiosos efectos de la planificación en la gestión pública, como instrumento útil para anticiparse a los obstáculos y maximizar los beneficios esperados de la acción pública.

**No se han definido hasta el momento instrumentos específicos para la valoración de los efectos de la integración y el cumplimiento de sus fines, si bien se había previsto una evaluación ex post de resultados a los tres años de la integración.**

## ■ Principales recomendaciones

A la Agencia CSIC

1. **La formulación, aprobación e implementación de un plan de acción inmediato para culminar el proceso de integración** en un plazo determinado que prevea instrumentos de co-gobernanza que ayuden a lograr la confluencia de las culturas de gestión de las entidades integradas, velen por el seguimiento del buen fin del proceso y faciliten la obtención de las sinergias científicas pretendidas.

A la Secretaría General de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación y a la Agencia CSIC.

2. **Impulsar** la definición de los elementos que van a ser necesarios para abordar **la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de la operación de integración**, así como del establecimiento de los sistemas precisos para recopilar, cuantificar y analizar la información necesaria de los actores que deban participar en ella.