



TRIBUNAL DE CUENTAS

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, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU SESIÓN DE 29 DE JUNIO DE 2022

La fiscalización, de cumplimiento y operativa, se ha realizado por iniciativa 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 de 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; y 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. Las comprobaciones practicadas 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.

CONCLUSIONES

De las conclusiones obtenidas en la fiscalización practicada, cabe destacar:

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) 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.

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,



TRIBUNAL DE CUENTAS

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).

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.

Hasta el 31 de diciembre de 2020, ninguno de los 10 departamentos ministeriales analizados ha cumplido con dicho mandato legal, permaneciendo por tanto sin implantar el control de eficacia prescrito por los artículos 85 y 86 de la LRJSP sobre las entidades del sector público institucional estatal adscritas a los citados departamentos. Esta inactividad ha contribuido también a que ninguna entidad haya desarrollado una actividad planificadora y a las deficiencias generalizadas que presenta la planificación estratégica de las citadas entidades, dado que no han sido asesoradas ni compelidas por aquéllos al cumplimiento de los requerimientos de planificación prescritos por los artículos 85 y 92 de la LRJSP. Resulta de especial relevancia que no se haya paralizado en ningún momento ni en ningún caso las transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, conforme al artículo 92.2 de la LRJSP.

Por otro lado, ninguna de las 54 entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización (5 Agencias estatales, 23 organismos autónomos, 24 consorcios y 2 fondos sin personalidad jurídica) 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. Como hechos posteriores, cabe señalar que once organismos autónomos y dos consorcios han aportado documentos de planificación relativos a los ejercicios 2021 y 2022, o bien a periodos plurianuales con inicio en dichos años, que evidencian una importante mejora en los procedimientos de planificación y en el contenido de los planes.

Por lo que se refiere a las cinco Agencias estatales examinadas, que en principio se encuentran más cercanas a los requisitos legalmente prescritos, habida cuenta de los mayores requerimientos de planificación y control establecidos en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, solo dos (AEBOE, y CSIC) justifican la existencia de unos procedimientos sistemáticos y adecuados para la correcta elaboración y seguimiento de la planificación plurianual y anual de la entidad. Los planes aprobados por dichas entidades contemplan razonablemente la mayoría de los requisitos esenciales del sistema de programación estratégica establecido en el artículo 92.1.e) de la LRJSP y se consideran susceptibles de soportar un control de eficacia adecuado. La AEI y la AECID han justificado disponer de algunos planes,



TRIBUNAL DE CUENTAS

aunque insuficientes, parciales y con importantes carencias, además de faltos de continuidad, por lo que no se consideran suficientes para soportar un control de eficacia apropiado y la AEPSAD no justifica disponer de procedimientos ni de documentos de planificación estratégica.

De los 23 organismos autónomos examinados, solo la ANECA dispone de planificación que contempla razonablemente la mayoría de los requisitos técnicos esenciales del sistema establecido en el artículo 92.1.e) de la LRJSP y se considera suficiente para soportar un control de eficacia adecuado. Cuatro organismos justifican la existencia de procedimientos sistemáticos para la elaboración de la planificación plurianual y/o anual de la entidad (ANECA, BNE, CEPC, IEO e INAP) y disponen de planificación estratégica, si bien presentan deficiencias, falta de continuidad o carencias que dificultan su operatividad, por lo que no se consideran suficientes para soportar un control de eficacia apropiado. Ocho organismos autónomos (CAPN, CEJ, CIEMAT, GIESE, INAEM, INIA, INTA e INVIED) han aportado algún documento de planificación, pero no contemplan razonablemente los requisitos esenciales más básicos del sistema establecido en el artículo 92.1.e) de la LRJSP, por lo que no se consideran susceptibles de soportar ningún tipo de control de eficacia conforme a la LRJSP. El resto de organismos (CIS, CSD, DGT, GIEC, ICAA, IGME, IM, ISCIII, SEPIE y UIMP) no justifican disponer de procedimientos ni de documentos de planificación de carácter estratégico de la entidad.

De los 24 consorcios comprendidos en el ámbito de la fiscalización, tres consorcios (CENIEH, CLPU y CNH2) justifican la existencia de unos procedimientos sistemáticos y adecuados para la correcta elaboración y seguimiento de la planificación plurianual y anual de la entidad. Los planes aprobados por dichas entidades contemplan razonablemente, con algunas carencias, la mayoría de los requisitos del sistema de programación estratégica establecido en el artículo 92.1.e) de la LRJSP y se consideran susceptibles de soportar un control de eficacia adecuado. Ocho consorcios (BSC-CNS, CCAF, CELLS, CIBER, IAC, LSC, PLOCAN y SOCIB) han justificado disponer de algún plan, si bien responden exclusivamente a los requerimientos para la inclusión de infraestructuras en el mapa de ICTS y resultan insuficientes, parciales y con importantes carencias, además de faltos de continuidad. No contemplan razonablemente los requisitos esenciales más básicos del sistema establecido en el artículo 92.1.e) de la LRJSP, por lo que no se consideran susceptibles de soportar ningún tipo de control de eficacia conforme a la LRJSP. Trece consorcios (CCAM, CCAR, CCAS, CCM, CCSC, CCSFF, CCSI, CCSP, CIBERNED, CGTL, CMMM, CTRMS y ESS-BILBAO) no justifican disponer de procedimientos y de documentos de planificación, plurianual o anual, de carácter estratégico de la entidad.

Las entidades gestoras de los dos fondos sin personalidad jurídica comprendidos en el ámbito de la fiscalización (FCAS y FONPRODE), no justifican disponer de procedimientos y de documentos de planificación de carácter estratégico de los mismos, o siquiera de programación de sus actuaciones.

En cuanto al objetivo de analizar la adaptación a la regulación contenida en el artículo 86 de la LRJSP de las 17 entidades consideradas medio propio y servicio técnico de la AGE, se concluye que hubo un incumplimiento generalizado para adaptar sus estatutos conforme a dicho artículo, tanto en la denominación de las entidades como en la elaboración de la memoria exigida por el apartado 3 de dicho artículo y el preceptivo informe de la IGAE; además de una importante confusión



TRIBUNAL DE CUENTAS

sobre la figura de los medios propios y servicios técnicos de la AGE, tanto en algunas entidades fiscalizadas como en algunos departamentos ministeriales a los que se encuentran adscritas.

Por último, 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. También 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.

RECOMENDACIONES

A la vista de los anteriores resultados, se incluyen en el informe las siguientes recomendaciones:

1. 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.
2. 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.
3. 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. 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.
5. 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



TRIBUNAL DE CUENTAS

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.