



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL IMPLANTADOS POR LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA, M.P., PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2022.

¿Qué valoración merecen la gestión y los procedimientos de control implantados por el IDAE para la ejecución de los fondos PRTR?



Informe n.º: 1.601
Aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2024

¿Qué valoración merece la gestión y los procedimientos de control implantados por IDAE para la ejecución de los fondos PRTR?



¿Qué es el IDAE?

El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) es una entidad pública empresarial que ejecuta programas de ayuda del PRTR, destinados a la promoción y difusión de la eficiencia energética, las energías renovables y la movilidad sostenible.

¿Por qué se ha fiscalizado?

El carácter estratégico, de importancia y de actualidad e interés social de la fiscalización de los procesos de puesta en marcha y ejecución del PRTR y los recursos asignados para ello al IDAE.

La fiscalización del IDAE durante 2021 y 2022



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

- Procedimientos de gestión y control para la ejecución del PRTR.
- Sistemas, planes y medidas contra el fraude, corrupción y conflictos de intereses.

Ámbito
subjetivo
IDAE

Ámbito
temporal
2021 y 2022



¿Con qué objetivos?

- ☞ Verificar la **legalidad** en la ejecución del PRTR y los principios y medidas aplicables en la gestión de los fondos.
- ☞ Evaluar los **sistemas de gestión** implantados en la ejecución y en el cumplimiento de hitos y objetivos.
- ☞ Verificar la **implantación de medidas** contra el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación.



Conclusiones

- ❖ El IDAE **gestiona 8.860 millones** de euros del PRTR que suponen el 11 % del total no reembolsable y contribuyen al logro de **29 hitos y objetivos CID** del PRTR.
- ❖ A 31/12/2022, el IDAE había **convocado ayudas** por **5.767 millones** (7.351 millones a 30/09/2023), **2.503 millones de gestión centralizada** por el IDAE y **3.264 millones de gestión autonómica**. Había resuelto convocatorias centralizadas por 227 millones y concedido a los entes autonómicos 3.245 millones.
- ❖ La ejecución del PRTR y la tramitación de las ayudas se ajustaron a las **disposiciones aplicables**, aunque el IDAE **sobrepasó** los 6 meses de **plazo** legal.
- ❖ Los **procedimientos, sistemas de información y estructura organizativa** del IDAE son **adecuados**, aunque **carece** de una **planificación de la ejecución** de las líneas de ayuda del PRTR y de un procedimiento para **controlar** si los **entes autonómicos** están **respetando** los **límites de gastos** legalmente establecidos.
- ❖ Los **procedimientos y medidas antifraude** se ajustan a lo establecido en la normativa.
- ❖ El IDAE justificó el **cumplimiento de los 4 hitos y objetivos CID** vencidos a 30/09/2023.



Recomendaciones

Al IDAE

- ❑ **Establecer** procedimientos para:
 - Obtener el importe de los costes indirectos y las inversiones directas en el plazo más cercano posible al momento en que los entes autonómicos hayan incurrido en ellos.
 - Reclamar a los entes autonómicos la información de ejecución de las líneas de ayuda que no hayan presentado.
- ❑ **Mejorar** los procedimientos que garantizan el cumplimiento de los principios específicos del PRTR, en concreto en la evaluación del riesgo de fraude y en análisis del riesgo de daño en el medioambiente (DNSH).
- ❑ **Planificar** a nivel operativo e integral las actuaciones para ejecutar las líneas de ayuda, estimando los recursos personales y materiales necesarios y su distribución entre las distintas unidades organizativas.

[Informe núm. I.601,
de fecha 18.12.2024](#)

[Enlace al informe...](#)



■ Introducción

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) es el instrumento a través del cual se canalizan los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que ha asignado a España entre 2021 y 2026 un total de 163.014 millones de euros, de los que 79.854 millones corresponden a transferencias no reembolsables.

Se pretende que estos fondos impacten con rapidez en la economía para paliar los efectos de la pandemia y que contribuyan a la recuperación del crecimiento económico, la creación de empleo y la modernización de la economía española. El Plan se estructura en torno a diez políticas palanca que inciden directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación de tejido económico y social. Las **diez políticas palanca** integran, a su vez, **31 componentes** o líneas de acción, estructuradas en **11 reformas y 142 inversiones**.

Para el seguimiento y control del PRTR se especifican las metas, objetivos e indicadores, de modo que la ejecución de estos fondos se basa en la consecución de **hitos y objetivos (HyO)** y en la implantación de procesos de control interno robustos para la gestión del gasto con mayores exigencias de control del fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación.

¿Qué es el IDAE? ¿Por qué es importante su control?

El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) es una entidad pública empresarial responsable, en términos cuantitativos, del 11 % de los fondos no reembolsables del PRTR, estimándose en 8.860 millones de euros el importe a ejecutar por la Entidad a través de la gestión de programas de ayudas destinados a la promoción y difusión de la eficiencia energética, las energías renovables y la movilidad sostenible.

El IDAE participa en la ejecución de los fondos PRTR como entidad ejecutora de proyectos incluidos en los **componentes**:

- 1 “Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos”,
- 2 “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”,
- 7 “Despliegue e integración de energías renovables”,
- 8 “Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento”, y
- 9 “Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial”.

Para su ejecución, el IDAE tramita líneas de ayuda, parte de las cuales gestiona directamente y otra parte se gestionan territorialmente por los entes autonómicos a los que transfiere los fondos, siendo ellos los encargados de su gestión y correspondiendo al IDAE su coordinación y seguimiento. Para su ejecución, los entes autonómicos actúan como órganos concedentes en materias de su competencia y deben preparar la convocatoria de ayudas siguiendo las condiciones que de forma muy precisa se concretan previamente en los reales decretos que establecen las bases reguladoras de las ayudas (BBRR).

¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, examinando la observancia de las disposiciones aplicables a las ayudas del PRTR concedidas por el IDAE y su sometimiento a los procedimientos de gestión y control implantados por la Entidad para la ejecución del Plan, para prevenir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses y para el seguimiento de los correspondientes HyO. También se ha comprobado el cumplimiento de las prescripciones de igualdad de género, transparencia y de sostenibilidad ambiental en lo que tuviera relación con el objeto de la

fiscalización y se han analizado las causas del retraso recurrente en la rendición de las cuentas anuales del IDAE al Tribunal.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

El motivo principal por el que se realizó es el carácter estratégico que tiene para el Tribunal la fiscalización de los procesos de puesta en marcha y ejecución del PRTR y la evaluación de los resultados obtenidos, teniendo en cuenta la relevancia de los recursos asignados para la ejecución por el IDAE de las medidas incluidas en el PRTR. Concretamente, el importe de las transferencias realizadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado durante los años 2021 y 2022 con destino a la Entidad para llevar a cabo actuaciones del PRTR ascendió a un total de 6.902 millones.

■ Principales resultados y conclusiones

- I. ¿Las actuaciones de ejecución del PRTR por el IDAE se ajustan a las disposiciones legales, en especial, los requisitos aplicables a las ayudas concedidas, y a los principios de control y gestión del Plan?

En **opinión** del Tribunal de Cuentas, las actuaciones de ejecución del PRTR llevadas a cabo por el IDAE, con carácter general, se ajustan a las disposiciones aplicables a las ayudas concedidas y a la gestión y control de los fondos PRTR, salvo por determinadas deficiencias detectadas.

GESTIÓN DE LAS AYUDAS DEL PRTR

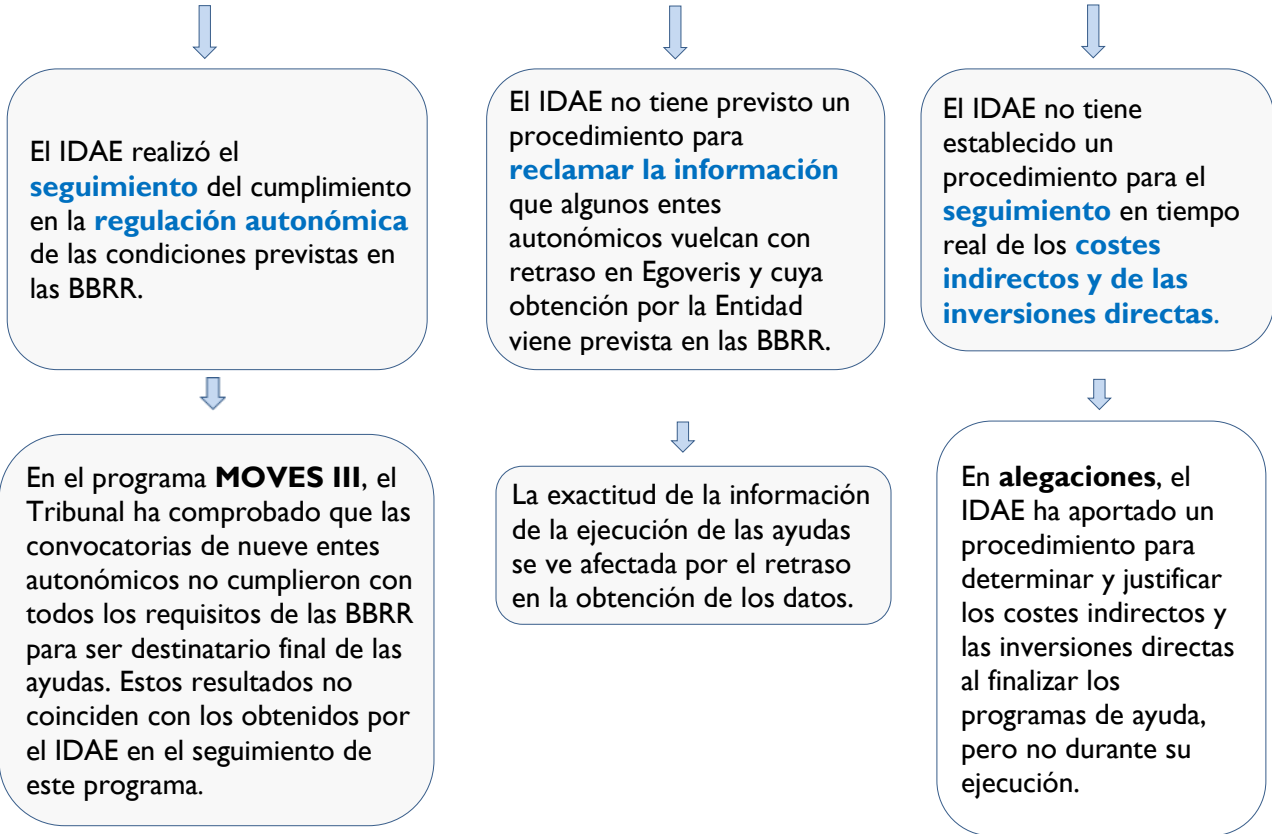
En la tramitación de las líneas de ayuda, el IDAE **se ajustó** a lo previsto en la **Ley General de Subvenciones** y en la **normativa específica del PRTR**, a excepción del incumplimiento de los **plazos de tramitación** de las convocatorias.

En las convocatorias de **ayudas gestionadas directamente por el IDAE**, concedidas a 30 de septiembre de 2023, la Entidad empleó más de nueve meses de promedio para el tratamiento y resolución de las ayudas, sobrepasando los seis meses preceptivos.

Respecto de las **ayudas concedidas directamente a los entes autonómicos**, algunas de las convocatorias se publicaron después de transcurridos los tres meses de la entrada en vigor de los correspondientes reales decretos de concesión. El IDAE hizo un seguimiento y recordatorio a dichos entes de la obligación de cumplimiento de convocar ayudas en el plazo máximo establecido en cada real decreto.

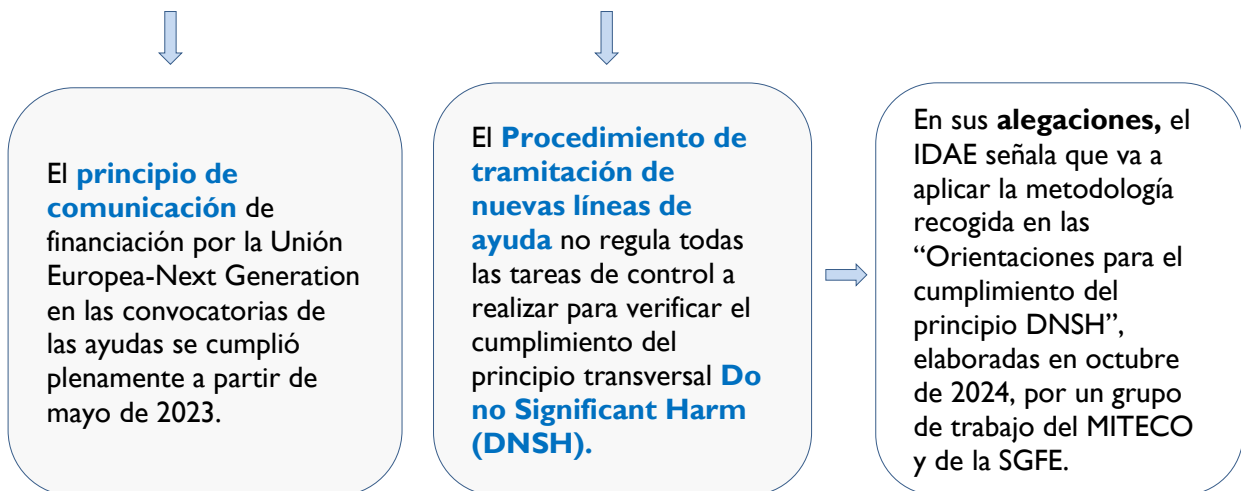
El **retraso en la tramitación** incide negativamente en el tiempo disponible para la ejecución de las actuaciones subvencionables, así como para su justificación y pago.

Seguimiento y control por el IDAE de las ayudas concedidas a los entes autonómicos



EJECUCIÓN DEL PRTR

El IDAE ha ejecutado las medidas del PRTR conforme a lo previsto en la normativa para los principios de gestión DNSH, etiquetado verde y digital, doble financiación, ayudas de estado, identificación de perceptores, y comunicación, salvo por algunas deficiencias observadas.



II. ¿Ha implementado el IDAE sistemas y procedimientos de gestión y control adecuados para la ejecución del PRTR?

El IDAE se ha dotado de **procedimientos** y de una **estructura organizativa** para cubrir las necesidades de gestión, seguimiento y control de la ejecución del PRTR y los requerimientos relacionados con la prevención del fraude, habiéndose observado algunas deficiencias.

En la estimación por el IDAE de las **necesidades materiales y de personal** para la gestión del PRTR se observaron deficiencias.

Falta de un procedimiento con los **criterios** para determinar las necesidades de las unidades organizativas (departamentos técnicos, control y pagos).

Carencia de una **planificación operativa integral** de las líneas de ayuda que estime las necesidades de gestión.

El **tiempo transcurrido** entre la autorización para la contratación y la formalización de los correspondientes contratos fue aproximadamente de 16 meses.

El tiempo transcurrido se considera excesivo y contrario al principio de celeridad aplicable a este tipo de contrataciones.

En el **proceso para para la contratación de nuevo personal** para la gestión del PRTR se observaron deficiencias.

La convocatoria para la selección de candidatos presentó algunas deficiencias.

No hizo públicos los criterios para distribuir los puntos en la valoración de los méritos alegados.

No informó del número de puestos a cubrir, ni de su distribución entre las áreas y departamentos técnicos.

El cobro por el IDAE de los fondos MRR se realiza en la **cuenta bancaria** utilizada para gestionar la generalidad de los cobros y pagos de la Entidad.

Solo con los extractos bancarios se hace difícil el control y seguimiento inmediato de los cobros y pagos de los fondos del MRR.

En 2023, el IDAE aprobó la **política de seguridad de la información** e inició la adecuación de sus sistemas de información al **Esquema Nacional de Seguridad**.

El IDAE dispone de **sistemas de información** adecuados para la gestión y control de los fondos PRTR.

Egoveris -Tramitador:

Tramita telemáticamente cada línea de ayuda. Es utilizado por los entes autonómicos para remitir la información de sus expedientes al IDAE.

CRONOS: Sistema creado para poder efectuar el seguimiento de los Hitos y Objetivos de las medidas del PRTR ante la falta inicial de operatividad del sistema nacional CoFFEE.

ANALÍTICA:

Aplicación para la obtención de cuadros de mando y generación de informes de seguimiento del PRTR.

Situación a 31 de diciembre de 2022 y a 30 de septiembre de 2023 de la **gestión** por el IDAE de las **líneas de ayuda de los programas del PRTR.**

Importe de ayudas gestionadas a **31 de diciembre de 2022: 5.767 millones.**

Convocado por el IDAE: 2.503 millones.
Resuelto: 227 millones (9 %).
Pagado a beneficiarios finales: 0 Euros.

Concedido por real decreto a entes autonómicos: 3.264 millones.
Resuelto por el IDAE: 3.245 millones (99 %).
Pagado a beneficiarios finales por los entes autonómicos: 52 millones.

Importe de ayudas gestionadas a **30 de septiembre de 2023: 7.351 millones.**

Convocado por el IDAE: 3.576 millones.
Resuelto: 1.138 millones (32 %).
Anticipado a beneficiarios finales: 27 millones.

Concedido por Real Decreto a entes autonómicos 3.775 millones.
Resuelto por el IDAE: 3.738 millones (99 %).
Pagado a beneficiarios finales por los entes autonómicos: 148 millones.

El **nivel de ejecución** de las ayudas **gestionadas directamente por el IDAE** fue **bajo** en las dos fechas analizadas.

- A **31 de diciembre de 2022** estaba resuelto el **9 %** del importe convocado.
- A **30 de septiembre de 2023** estaba resuelto el **32 %** de lo convocado.

Las causas del bajo nivel de ejecución obedecen a varios factores.

Solapamiento temporal con las líneas territorializadas.

Coexistencia con otras líneas de ayuda de otros organismos del sector público.

Carácter novedoso, complejo y con mayores riesgos para el beneficiario en el desarrollo del objeto de algunas de las líneas de ayuda.

Desde un **punto de vista temporal**, los retrasos acumulados en la tramitación de las convocatorias, tanto de gestión directa como territorializada, reducen el plazo de ejecución de las inversiones objeto de las ayudas, lo que podría dificultar alcanzar los objetivos para estas líneas de ayudas.

III. ¿Ha implementado el IDAE un sistema de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de interés?

El IDAE ha establecido un **sistema estructurado y orgánico de medidas y procedimientos antifraude** que se organiza siguiendo el ciclo antifraude (prevención, detección, corrección y persecución) de conformidad con lo establecido en la normativa.

El **Plan de Medidas Antifraude (PMA)** recoge el resultado de la evaluación de riesgos de fraude de la Entidad, desarrolla medidas de prevención para abordar los conflictos de interés, evitar la doble financiación, y en sus anexos incluye documentos institucionales, procedimientos y modelos para el control y seguimiento de las actuaciones en materia antifraude. En la tramitación del PMA se han observado algunas deficiencias.

La aprobación del PMA se produjo con algo más de 10 meses de **retraso**, respecto al plazo previsto en la normativa.

El PMA **no recoge las fuentes** de información para evaluar los riesgos de fraude, ni los **canales de comunicación** entre los gestores y los órganos encargados de la evaluación.

En la evaluación de la **gestión de los conflictos de interés** se han observado algunas deficiencias.

➤ Hasta abril de 2023 la Entidad no aprobó un **procedimiento** de gestión de conflictos de interés a aplicar en los supuestos de las ayudas en las que concurriese alguna de las **empresas participadas por el IDAE**.

➤ No hay constancia de las **verificaciones** realizadas por la Entidad con anterioridad a 2023.

A partir de 2023, el control ex ante se realiza con la herramienta informática MINERVA. El control ex post se realiza por el departamento de Auditoría Interna y Buen Gobierno.

➤ Al verificar el **proceso de firma, custodia y registro de las DACI** suscritas durante la tramitación de las ayudas se han obtenido algunas deficiencias.

El registro con el seguimiento de las DACI firmadas se realiza en un Excel de control en lugar de con una herramienta integrada en los sistemas de información de la Entidad.

La forma de registro no garantiza la integridad de los datos.

El fichero de registro de las DACI no recoge fechas.

En términos generales, la fecha de las DACI fue posterior al inicio de la fase a la que se referían.

No todas las DACI del comité técnico de valoración estaban registradas.

En **alegaciones**, el IDAE ha acreditado la subsanación del procedimiento de seguimiento de la firma de las DACI, con la aprobación en octubre de 2024 de una nueva versión de la guía de cumplimiento y firma de las DACI, al establecerse la utilización de aplicativos informáticos para su registro en todas las fases de la tramitación de las líneas de ayuda.

IV. ¿El IDAE estableció un sistema de seguimiento de Hitos y Objetivos?

El IDAE ha adoptado un **modelo de gestión del PRTR** orientado al logro de los HyO del Plan. La Entidad realiza la planificación de los proyectos descomponiendo cada uno de ellos en líneas de actuación o programas de ayudas, en cuya ejecución se materializan las reformas e inversiones establecidas en el Plan y con ello el cumplimiento de los HyO sobre los que es Entidad ejecutora.

De los **17 proyectos ejecutados por el IDAE**, seis se distribuyen en **subproyectos** para su gestión por los **entes autonómicos**.

Los proyectos y subproyectos contribuyen al logro de **29 HyO CID** del PRTR, establecidos en la Decisión del Consejo de la UE. Para facilitar el seguimiento de estos HyO CID el IDAE también contribuye a otros **19 HyO OA**, establecidos en el Acuerdo Operativo del PRTR.

El IDAE cargó en CoFFEE la **justificación documental** de su contribución al cumplimiento de los **4 HyO CID vencidos** a 30 de septiembre de 2023, según el mecanismo de verificación establecido.

V. ¿Causas por las que el IDAE rinde las cuentas anuales con un retraso considerable?

La **rendición de las cuentas anuales** del IDAE al Tribunal durante el periodo 2018 a 2022, tuvo un retraso considerable respecto al plazo legal.

El **máximo retraso** fue el de las cuentas de **2021**: 280 días.

La situación ha sido **revertida** con las cuentas del **2023**. Su rendición fue realizada con solo 9 días de retraso.

Se han identificado varias **causas del retraso**.

Acumulación de retrasos en la tramitación: formulación, auditoría, reformulación aprobación y rendición.

Falta de personal suficiente en la dirección económico-administrativa.

Ausencia de procedimientos para la formación de las cuentas anuales.

■ Valoración Global

A 31 de diciembre de 2022, los **17 proyectos del PRTR gestionados por el IDAE** alcanzaban a ayudas por valor de **5.767 millones**, de los que **2.503** se gestionaron directamente por la Entidad y **3.264** fueron concedidos, mediante reales decretos, para su gestión por los entes autonómicos, correspondiendo al IDAE su coordinación y seguimiento. De los 17 proyectos ejecutados por el IDAE, seis se distribuyen en subproyectos para su gestión por los entes autonómicos.

A esa fecha, el **nivel de ejecución de las ayudas** gestionadas directamente por el IDAE era bajo, del 9 % del importe convocado (que se había elevado al 32 % a 30 de septiembre de 2023) y había transferido el 99 % de los fondos correspondientes a las ayudas que debían gestionar los entes autonómicos.

A la vista de los resultados alcanzados en la fiscalización, se puede concluir que, en la tramitación de las líneas de ayuda, el IDAE se ajustó a lo previsto en la **Ley General de Subvenciones** y en la **normativa específica del PRTR**, a excepción del incumplimiento de los plazos de tramitación de las convocatorias. En las ayudas de gestión centralizada el IDAE empleó más de nueve meses de promedio para el tratamiento y resolución, sobrepasando los seis meses preceptivos; y algunas de las convocatorias de las ayudas gestionadas por entes autonómicos se publicaron después de transcurridos los tres meses previstos desde la entrada en vigor de los correspondientes reales decretos de concesión. Estos **retrasos** reducen el plazo de ejecución de las inversiones objeto de las ayudas, lo que podría dificultar alcanzar los objetivos asociados a las líneas de ayudas.

El IDAE se ha dotado de **procedimientos**, de **sistemas de información** y de una **estructura organizativa** adecuada para cubrir las necesidades de gestión, seguimiento y control de los fondos para la ejecución del PRTR y los requerimientos relacionados con la **prevención del fraude, la corrupción y los conflictos de interés**. Además, el IDAE ha ejecutado las medidas del PRTR conforme a lo previsto en la normativa para los **principios** de gestión DNSH, etiqueta verde y digital, doble financiación, ayudas de Estado, identificación de perceptores y comunicación, salvo por algunas deficiencias observadas. Por ello, aún existen **oportunidades de mejora** en los procedimientos analizados en esta fiscalización.

Los proyectos y subproyectos gestionados por el IDAE contribuyen al **logro de 29 HyO CID** del PRTR, establecidos en la Decisión del Consejo de la UE. Para facilitar el seguimiento de estos HyO CID el IDAE también contribuye a **otros 19 HyO OA**, establecidos en el Acuerdo Operativo del PRTR. Se ha comprobado que el IDAE cargó en CoFFEE la **justificación documental** de su contribución al cumplimiento de los **4 HyO CID vencidos** a 30 de septiembre de 2023.

■ Principales recomendaciones

AL IDAE

1. **Establecer** un procedimiento para la **reclamación de la información** sobre solicitudes y resoluciones de ayudas que no es enviada puntualmente por los **entes autonómicos**, a los efectos de que el IDAE pueda determinar con exactitud la **ejecución de las diferentes líneas de ayudas** gestionadas por los entes territoriales.
2. **Establecer** un procedimiento para obtener dentro del plazo más breve posible el importe de los **costes indirectos** incurridos y el de las **inversiones directas** realizadas por cada uno de los **entes autonómicos**, a los efectos de poder controlar si se están sobrepasando los límites establecidos.
3. **Determinar** en los **procedimientos** correspondientes, todas las tareas de **control y seguimiento** a realizar para verificar el cumplimiento del **principio de gestión DNSH**, identificando las unidades responsables y la manera de acreditar las actuaciones de comprobación realizadas.
4. **Planificar a nivel operativo e integral** las actuaciones para la ejecución de las líneas de ayuda de manera que se estime con precisión los **recursos personales** y **materiales** necesarios para la ejecución, evaluación, seguimiento y reprogramación, el cumplimiento de los objetivos y la **distribución** de estos recursos **entre las distintas unidades organizativas** (departamentos técnicos, de control y pagos).