



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL IMPLANTADOS POR LA FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, F.S.P., PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, EJERCICIOS 2021 Y 2022.

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



Informe n.º: 1.588

Aprobado por el Pleno el 28 de octubre de 2024



¿Qué valoración merece la gestión y los procedimientos de control implantados por la Fundación Biodiversidad (FB) para la ejecución de los fondos PRTR ?



¿Qué es la FB ?

Fundación estatal que desarrolla sus actividades en el ámbito de la conservación, el estudio y el uso sostenible de la biodiversidad y el patrimonio natural. La FB es entidad ejecutora e instrumental del PRTR.

¿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.

La fiscalización de la FB durante 2021 y 2022



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

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

Ámbito subjetivo

Fundación Biodiversidad

Ámbito temporal
2021 y 2022



¿Con qué objetivos?

- ☞ Verificar la legalidad de los planes y sistemas de medidas contra el fraude, la corrupción y conflictos de intereses y su adecuada aplicación.
- ☞ Verificar la legalidad en la ejecución del PRTR y los criterios y medidas para la gestión de los fondos.
- ☞ Análisis y evaluación de los sistemas de gestión implantados en la ejecución y en el cumplimiento de hitos y objetivos.



Conclusiones

Sobre las medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses :

- ☞ La FB aprobó su **Plan de Medidas Antifraude (PMA)** en tiempo y forma, actualizándose a posterior normativa, pero solo se aplica a las actuaciones PRTR.
- ☞ La FB ha implementado las **medidas obligatorias** establecidas en la normativa **y otras adicionales**.

Sobre el cumplimiento de la normativa en la ejecución y criterios para la gestión:

- ☞ Se ha cumplido la normativa aplicable a las **Subvenciones** Se han observado algunas incidencias en los expedientes de **contratación**
- ☞ Las **Guías** que regulan los procedimientos se elaboraron en 2023 y requieren alguna adaptación a la normativa.
- ☞ La FB realizó la **autoevaluación preceptiva** a través de una empresa externa. Posteriormente la actualizó con personal propio.

Sobre análisis y evaluación de sistemas de gestión de hitos y objetivos:

- ☞ La FB ha implementado **controles** sistemáticos y ha desarrollado **herramientas** internas de gestión, pero necesita reforzar el **personal informático**.
- ☞ Hasta septiembre de 2024, la FB no ha dispuesto de un procedimiento escrito para el **seguimiento** de los proyectos subvencionados con el PRTR.



Recomendaciones

A LA FB

En relación con las medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses :

- ☞ Aplicar las medidas incluidas en el **PMA** a toda su actividad.

En relación con la ejecución de los fondos:

- ☞ Concordar la **Guía** para la prevención, detección y gestión de posibles casos de conflicto de interés con la normativa y ajustarla a los controles realizados
- ☞ Dotarse de **una unidad o comité de auditoría interna** que abarque la totalidad de las actividades de la Fundación.
- ☞ Avanzar en aplicar la herramienta **Fundanet** en todas sus funcionalidades.
- ☞ Ampliar los recursos humanos de la **unidad informática y sistemas**.

**Informe núm. 1.588,
de fecha 28,10.2024**

[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 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 la Fundación Biodiversidad (FB)? ¿Por qué es importante su control?

Es una fundación del sector público estatal cuya finalidad general es coadyuvar a la consecución de los fines del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el ámbito de la conservación, el estudio y el uso sostenible de la biodiversidad y el patrimonio natural.

El PRTR prevé actuaciones en materia de biodiversidad terrestre y marina, de conservación y restauración del espacio fluvial y de protección del litoral. La FB participa en la ejecución de los fondos PRTR como **entidad ejecutora** para los subproyectos asignados del **componente 4 “Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad”** y como **entidad instrumental** en los asignados de los **componentes 5 “Preservación del litoral y recursos hídricos”** y **12 “Política Industrial España 2030”**, con un presupuesto concedido total de 324,75 millones en el periodo 2021-2023.

La actuación de la FB en ejecución de estos subproyectos PRTR se realiza a través de la convocatoria de subvenciones, en las que la FB es el instrumento de canalización de ayudas, y de proyectos o actuaciones propias, a través de la formalización de contratos o convenios.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa de:

- Los sistemas, planes y medidas contra el fraude y la corrupción y los conflictos de intereses adoptados por la FB en el ámbito del PRTR, durante 2021 y 2022.
- El cumplimiento de la normativa en la ejecución del PRTR, en especial la relativa a subvenciones y contratos.
- Los procedimientos de gestión y control implantados por la FB para la ejecución del PRTR y para el seguimiento de los correspondientes hitos y objetivos.

También se ha comprobado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de las prescripciones de transparencia y sostenibilidad ambiental.

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

El carácter estratégico, de importancia y de actualidad e interés social, que tiene la fiscalización de los procesos de puesta en marcha y ejecución del PRTR y la evaluación de los resultados, dada la magnitud de los fondos canalizados y los efectos esperados para generaciones futuras.

■ Principales resultados y conclusiones

1. ¿La FB cuenta con un sistema de medidas contra el fraude, la corrupción y conflictos de intereses adecuado a la normativa?

En cumplimiento de la normativa específica del sistema de gestión del PRTR, la FB aprobó en plazo su **Plan de Medidas Antifraude (PMA)**, en diciembre de 2021



- El PMA estructura sus medidas en torno al “ciclo antifraude”: prevención, detección, corrección y persecución.
- El PMA se ha actualizado en tres ocasiones durante 2022 y 2023 para adaptarlo a normativa posterior.
- El PMA de 2022 incluía las medidas obligatorias establecidas en la normativa, así como otras medidas adicionales de refuerzo.



El PMA de la FB solo es aplicable a las actuaciones del PRTR, no a toda la actividad de la Fundación.

2. ¿La FB ha cumplido la normativa en las actuaciones de ejecución de PRTR?

Subvenciones:

304,75 millones dotados en 2021-2022

- 227,7 millones para convocatorias en **2021**: 6 publicadas en 2021 y resueltas en 2022 y 2 publicadas en 2022 y resueltas en 2023
- 77 millones para **2022**: 1 convocatoria publicada en 2023 y resuelta en 2024



A 31/12/2023 la cuantía total concedida por las 8 convocatorias de ayudas fue de **226,15 millones**:

- 134 proyectos.
- 226 beneficiarios, públicos y privados.



- Todas las convocatorias fueron en **conurrencia competitiva**, sus **bases reguladoras** se aprobaron por el MITECO y las convocatorias por la Dirección de FB, según lo establecido en la Ley 38/2003, General de Subvenciones.
- Son convocatorias de ejecución de actuaciones PRTR, con los **trámites simplificados** en cumplimiento del Real Decreto-ley 36/2020.
- Todos los expedientes de convocatorias incorporaron el documento firmado por el órgano instructor de **cumplimiento de los principios de gestión del PRTR** según lo dispuesto en la Orden 1030/2021.

Proyectos propios:

En 2022, la FB desarrolló **11 proyectos propios**:

Total presupuestado: **20 millones**, ejecutados mediante:

- Licitaciones y contratos menores.
- Contratación de personal asociado a los Planes de viabilidad y seguimiento de proyectos.
- Convenio con el MITECO para la gestión de subvenciones de Economía Circular.



La FB **adaptó a la normativa del PRTR los contratos** que se habían iniciado antes de la aprobación de la Orden 1030/2021, que configura el sistema de gestión del PRTR, a través de **subsanciones de errores** en lugar de hacerlo mediante modificaciones de los contratos.



Los **pliegos** de los contratos incluyeron entre los criterios de valoración **cláusulas carentes de vinculación con el objeto** del contrato y su conexión con una mejor relación calidad-precio.

Cumplimiento de los principios obligatorios en la gestión de fondos PRTR:

(art. 2 Orden 1030/2021)



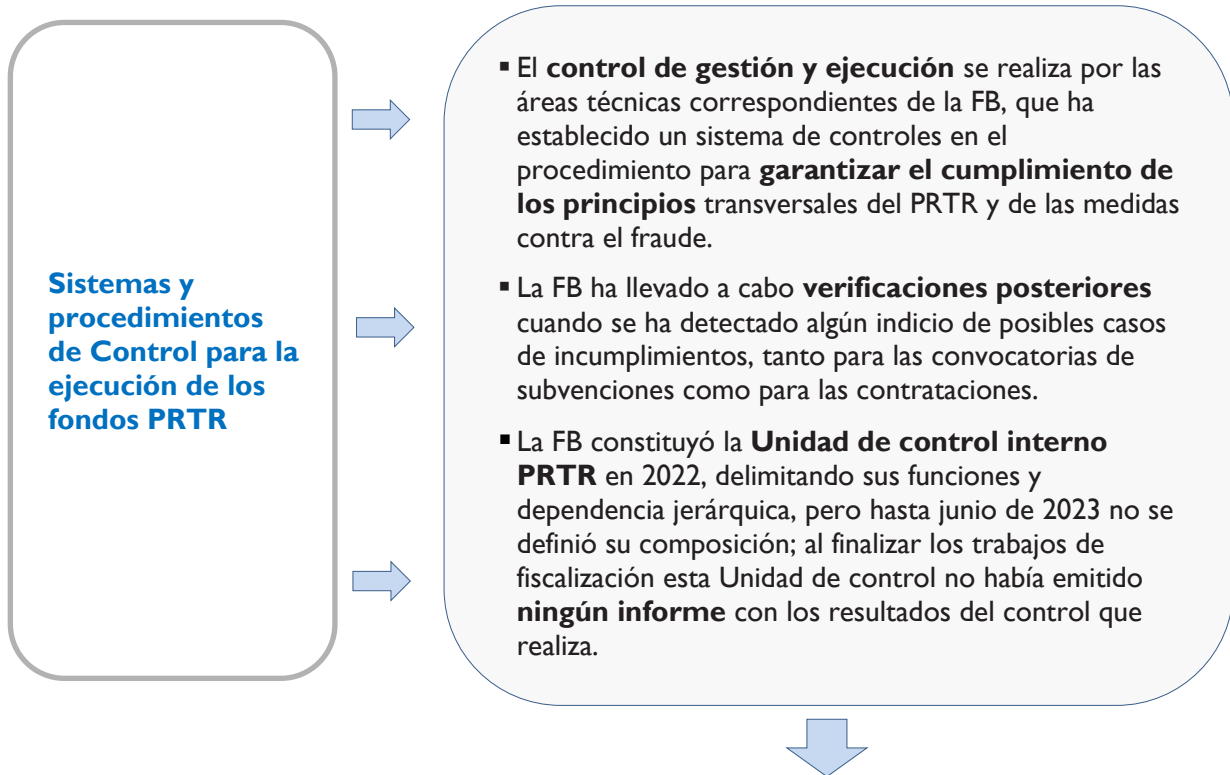
- La FB realizó la primera **evaluación** preceptiva de los principios específicos de gestión por **empresa externa** en lugar de por los órganos responsables y gestores. Después, la actualizó por personal propio.
- La FB **ha implementado controles** conformes con lo exigido por la normativa, tanto preventivos como de detección, de garantía de los principios de gestión del PRTR.
- La FB no dispone de un comité de auditoría interna que abarque la totalidad de sus actividades.
- Los controles se describen en **Guías** aprobadas en 2023, después del periodo fiscalizado.
- Se han detectado algunas **deficiencias** en el contenido de estas Guías respecto a lo previsto en la normativa aplicable.



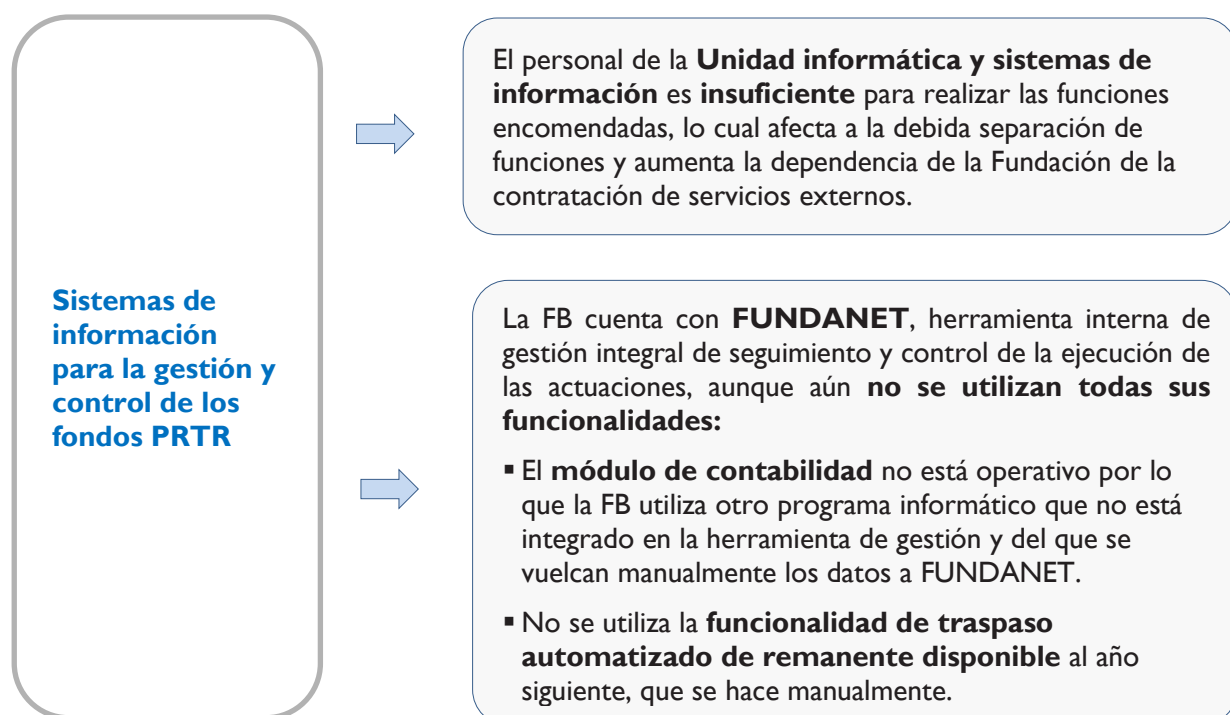
La FB ha acreditado **en el trámite de alegaciones** que en agosto de 2024 ha elaborado una nueva versión de la Guía del perceptor final en la que se recogen las actualizaciones del marco normativo.

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

3. ¿La FB ha establecido sistemas y procedimientos de control adecuados a los principios de gestión del PRTR?



La FB ha acreditado **en el trámite de alegaciones** que en septiembre de 2024 se han aprobado dos informes correspondientes a los resultados del control efectuado por la Unidad de control.



4. ¿La FB ha implementado un sistema para el seguimiento y cumplimiento de los hitos y objetivos (H/O)?

Los subproyectos asignados a la FB hasta septiembre de 2023 contribuyen a la consecución de los **Hitos CID 65, 66, 69, 77 y 187** (incluidos en la Decisión del Consejo) y de **Hitos auxiliares de definición** (HAD) trasladados desde los proyectos de los que derivan.

La mayor parte de los subproyectos de la FB están vinculados con H/O cuyo cumplimiento se sitúa en el **cuarto trimestre de 2025 o segundo trimestre de 2026**.

CoFFEE:
herramienta de
seguimiento y
gestión del PRTR



Durante **2020-2022** esta herramienta no estuvo disponible: la FB comenzó a desarrollar sus proyectos y subproyectos **sin contar con este modelo de gestión**.



La FB es responsable de registrar la información sobre el progreso de los indicadores, previsiones, cumplimiento de H/O e incorporar la documentación acreditativa del mecanismo de verificación: la FB **ha cargado los datos relativos a sus subproyectos, identificando los H/O** a los que contribuyen.



Hito CID 65, único cumplido: la documentación acreditativa se cumplimentó y firmó externamente al sistema y se cargó posteriormente, al no estar disponible el módulo a la fecha de su cumplimiento (segundo trimestre 2022).



La FB debe elaborar un **informe de gestión semestral** para constatar el cumplimiento de los principios que son de aplicación, la garantía del sistema de control de gestión y la utilización de los fondos para los fines previstos: la FB elabora este informe **exclusivamente vinculado a la justificación de los H/O cumplidos** y de forma **manual**.

La FB realiza el **seguimiento técnico sobre las entidades beneficiarias** de las convocatorias que contribuyen a cada uno de los H/O mediante consultas, visitas y reuniones. La FB **no dispone de un procedimiento** establecido que permita **evaluar el grado de avance** y los potenciales riesgos de inejecución de proyectos.



La FB ha acreditado **en el trámite de alegaciones** que ha aprobado en septiembre de 2024 la actualización de la Guía de Seguimiento y Acreditación del Cumplimiento de H/O que le permitirá hacer un seguimiento sobre los avances de los proyectos y detección de riesgos de inejecución.

■ Valoración Global

A la vista de los resultados alcanzados en la fiscalización, se puede concluir que **la Fundación Biodiversidad** ha implementado las medidas obligatorias y otras adicionales contra el **fraude, la corrupción y los conflictos de intereses** para las actuaciones PRTR y que sería conveniente la aplicación de estas medidas incluidas en su Plan de Medidas Antifraude para toda su actividad.

En relación con los **sistemas y procedimientos de control**, la Fundación ha implementado controles sistemáticos para garantizar los principios de obligada aplicación en la gestión de los fondos PRTR, los cuales se describen en las Guías internas elaboradas, aprobadas en 2023, por tanto, posteriores al periodo fiscalizado. Para el control de gestión de sus actuaciones ha desarrollado una herramienta informática, FUNDANET, de la que, no obstante, no se aplican todas sus funcionalidades.

La FB podría seguir avanzando en el sistema de gestión, valorando la posibilidad de dotarse de una **unidad o comité de auditoría interna** que abarque la totalidad de sus actividades.

La mayoría de los subproyectos de la FB están vinculados con H/O cuyo cumplimiento se sitúa en el cuarto trimestre de 2025 o segundo trimestre de 2026, por lo que, durante la ejecución de esta fiscalización, **los proyectos financiados** con las ayudas se estaban **empezando a ejecutar**. Sin embargo, hasta septiembre de 2024, la FB no contaba con un procedimiento escrito para el **control del grado de avance y detección de posibles riesgos de incumplimiento** de los proyectos que subvenciona.

■ Principales recomendaciones

A la Fundación Biodiversidad

1. Que, en consonancia con la aplicación de la Política de Buen Gobierno, Prevención y Responsabilidad a la totalidad de la actividad de la FB, aplique también las medidas incluidas en el **PMA a toda su actividad**, no solo a los fondos PRTR.
2. Que haga **concordar el contenido** de la Guía para la prevención, detección y gestión de posibles casos de conflicto de interés con lo dispuesto en la normativa y ajuste el procedimiento establecido con los controles verdaderamente realizados.
3. Que analice la posibilidad de dotarse de una **unidad o comité de auditoría interna** que abarque a la totalidad de sus actividades.
4. Que amplíe los recursos humanos especializados destinados a la **Unidad informática y sistemas**, para un mayor control tanto de sus actividades como en el control interno, haciendo viable una separación de funciones.
5. Que haga operativo el **módulo de contabilidad FUNDANET** para evitar el proceso manual de exportación de datos y la existencia de dos herramientas paralelas.
6. Que se utilice FUNDANET para, en los proyectos de presupuesto multianual, como los PRTR, se realice el **traspaso de los remanentes de forma automatizada** y permitir obtener información actualizada del presupuesto disponible sin recurrir a un proceso manual.