

AGOST

PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE

Plan de Medidas Antifraude exigido a las entidades que participen en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Basado en La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, del Ministerio de Hacienda, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Control de versiones

Versión	Fechas de aprobación	Órgano	Revisión
PLN_01 + Anexos + PR_01		Pleno	1

Control de documentación

Nombre del Documento	Código	Aprobación	Control de firmas
Plan Antifraude	PLN_01	Pleno	No requiere
Metodología del Análisis antifraude	PR_01	Pleno	No requiere
Creación del Comité Antifraude	CA_01	Alcalde	
DACI	Anexos: la lb lc	Pleno	Adjudicatarios Técnico que realiza el informe de necesidad Alcalde (resolución del contrato)
Tratamiento de datos en relación con la ejecución del PRTR	Anexo II	Pleno	Adjudicatarios
Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR (código de conducta)	Anexo III	Pleno	Adjudicatarios
Declaración político institucional de compromiso por el refuerzo de los mecanismos de integridad en la prevención y lucha contra las irregularidades administrativas, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en la gestión, ejecución o destino de fondos europeos (Declaración institucional frente al fraude)	Anexo IV	Pleno	Certificado de aprobación del Pleno
Indicadores de riesgo	Anexo V	Pleno	No requiere
Matriz de riesgos	Anexo VI	Pleno	No requiere
Lista de comprobación de banderas rojas	Anexo VII	Pleno	Responsable proyecto

Contenido

1. PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL EXCMO.AYUNTAMIENTO DE AGOST.	3
11 Objeto del Plan.....	3
12 Naturaleza y finalidad del Plan	5
13 Ámbito objetivo de aplicación.....	5
14 Ámbito subjetivo.	5
15 Contenido funcional	7
16 Principios del Plan de Medidas Antifraude.....	9
17 Revisión y adaptación del Plan, así como seguimiento y evaluación de las medidas propuesta y configuración de otrasnuevas	9
2. Organización, gestión y desarrollo del plan demedidas antifraude	10
2.1 Unidades organizativas.....	10
2.2 Procedimiento para tratamiento de posible conflicto de interés	13
2.3 Medidas antifraude en torno a los cuatro elementos clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución.....	16
2.31 Prevención	17
2.32 Detección.....	19
2.33 Corrección y persecución.	20
GLOSARIO: LAS NOCIONES DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTO DE INTERESES	24

1. PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE AGOST.

1.1 Objeto del Plan

El presente documento y sus anexos corresponden al Plan de Medidas Antifraude que servirá, una vez sea aprobado por el Ayuntamiento de Agost, de herramienta como sistema de gestión de los mecanismos de integridad en la ejecución de los fondos europeos que dé cumplimiento a las exigencias derivadas de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, y a las que asimismo conjuntamente impone el Derecho de la Unión Europea a los estados miembros (y, por tanto, también a las autoridades locales), cuando gestionen de forma compartida o ejecuten fondos procedentes del Presupuesto "comunitario". Entre esas obligaciones normativas está la de dotarse de mecanismos de integridad que salvaguarden los intereses financieros de la Unión, y ello conduce derechamente a que las entidades locales (en este caso, el Ayuntamiento de Agost,) se dote de un plan de medidas antifraude si quieren ser receptores o beneficiarios de las líneas de subvenciones que en su momento se convoquen por parte de la Administración General del Estado o de la Administración de la Comunidad Autónoma, o, en su caso, por parte de las Diputaciones provinciales si éstas fueran las entidades que canalicen, en su caso, fondos europeos ante los municipios.

El texto ha procurado integrar las "Orientaciones para el Refuerzo de la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021", elaborado por la Dirección General del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, adscrita a la Secretaría General de Fondos Europeos, del Ministerio de Hacienda y Función Pública. No obstante, esas Orientaciones tienen un valor residual o puntual cuando de aplicar tales directrices a municipios pequeños se trata, pues están pensadas principalmente para la homogeneización de criterios entre las entidades decisoras y gestoras del PRTR en el Gobierno de la Nación (ministerios y entidades de su sector público), aunque algunas de sus directrices (o "sugerencias") se pretendan trasladar también al ámbito local de gobierno.

Cabe dejar precisado desde el inicio que el "Plan de Medidas Antifraude" se enmarca en la Gestión de Fondos Europeos, y encuentra su fundamento normativo inmediato en la obligación establecida en el artículo 6.5 a) de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. No obstante, tal obligación normativa no puede entenderse sin una referencia obligada al Derecho de la Unión Europea (tanto al Derecho originario como al derivado) y, más precisamente, a los principios de buena gestión financiera y de protección de los intereses financieros de la Unión, que aparecen reflejados en un amplio elenco de disposiciones normativas europeas

Este Ayuntamiento, de conformidad con lo que se establece en el Plan de Medidas Antifraude en la gestión y ejecución de fondos europeos que se adjunta a este Plan, apuesta decididamente, como también consta en la declaración institucional suscrita al mayor nivel (ANEXO IV), por el desarrollo y fortalecimiento de las infraestructuras éticas de la organización, especialmente en lo que afecta a la ejecución de recursos financieros procedentes de tales fondos europeos.

Por su parte, el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo MRR), hace igualmente menciones constantes, ya sea en sus considerandos como en su parte dispositiva, a la obligación de que los Estados miembros tienen de adoptar las medidas necesarias para prevenir, detectar o corregir prácticas de fraude, corrupción o conflictos de intereses. Particularmente relevante es, en este sentido, el artículo 22 del Reglamento del MRR. Allí, entre otras, se establecen una serie de obligaciones que las autoridades locales deben asumir cuando gestionan fondos europeos procedentes del MRR, que es el que nutre esencialmente el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Y, entre estas obligaciones que deben llevar a cabo los Estados miembros se encuentran:

Comprobar periódicamente que la financiación proporcionada se haya utilizado correctamente y de conformidad con todas las normas aplicables, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Tomar todas las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses según define el artículo 61, apartados 2 y 3, del Reglamento Financiero que afecten a intereses financieros de la Unión y ejercitar acciones legales para recuperar los fondos que hayan sido objeto de apropiación indebida.

Ciertamente, la obligación de aprobar un Plan de Medidas Antifraude se enmarca en el sistema de gestión de fondos europeos vinculado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; por tanto, podría plantearse la duda de hasta qué punto es necesario disponer de tal instrumento por parte de un Ayuntamiento, que no es órgano gestor en los términos establecidos en la Orden HFP/1030/2021, dado que la exigencia normativa de disponer de un Plan Antifraude deriva de la Orden y no propiamente del Derecho de la UE, como inmediatamente se dirá. Sin embargo, las obligaciones normativas derivadas del Derecho de la Unión Europea por lo que a autoridades nacionales (y por tanto locales) que gestionen o ejecuten fondos procedentes del Presupuesto de la UE son muy diáfanas: deben adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Y, por consiguiente, dotarse de un Plan de Medidas Antifraude, además de una obligación reglamentaria, es a todas luces una decisión adecuada y alineada con los objetivos finalistas del Derecho de la UE de buena gestión financiera y de protección de los intereses financieros de la Unión.

Este Plan se articula en torno a las cuatro fases del ciclo Antifraude con la finalidad de prevenir, detectar, corregir y perseguir las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en la gestión y ejecución de los fondos europeos cuyo ámbito objetivo se determina a continuación, y con la pretensión última de salvaguardar los principios de buena gestión financiera, de protección de los intereses financieros de la Unión Europea y de cumplimiento de resultados en la gestión.

Asimismo, a este Plan se le adjuntan una serie de Anexos con el objetivo de cumplir inicialmente con algunas obligaciones establecidas en la regulación antes citada, sin perjuicio de que tales instrumentos se complementen con los que se puedan aprobar en un futuro por el Ayuntamiento e incorporarlos asimismo al Plan¹.

¹ En los Considerandos del citado Reglamento (UE) del MRR hay, al menos, siete referencias puntuales a la necesidad de adoptar medidas para prevenir, detectar o corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses; mientras que en la parte dispositiva de la misma disposición normativa hay, asimismo, ocho referencias, de mayor o menor amplitud, a esta misma materia.

1.2 Naturaleza y finalidad del Plan

El presente Plan de Medidas Antifraude del Ayuntamiento de Agost, tiene por objeto fortalecer la integridad institucional y la lucha contra las irregularidades administrativas, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en la gestión de fondos europeos.

El plan tiene el carácter de instrumento de planificación estratégica en materia de integridad, así como es un documento vivo y abierto, en cuanto marca unos objetivos inmediatos, pero asimismo emplaza a su revisión periódica con el objeto de llevar a cabo una mejora permanente de los estándares éticos de la institución y organización municipal, particularmente por lo que respecta a la gestión y ejecución de fondos europeos de los que esta entidad local sea receptora.

El presente plan tendrá duración indefinida, sin perjuicio de su revisión periódica en los términos establecidos en el apartado siete

1.3 Ámbito objetivo de aplicación

Este Plan de Medidas Antifraude se aplica en este Ayuntamiento a los fondos europeos que el Ayuntamiento gestione o sea beneficiario y procedan de los diferentes Componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por la Comisión Europea en el mes de junio de 2021, en el marco del sistema de gestión establecido en la Orden HFP/1030/2021, así como, siempre que la normativa aplicable no recoja otras previsiones, al resto de fondos europeos que, en su caso, gestione el Ayuntamiento.

1.4 Ámbito subjetivo.

El artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ("Reglamento del MRR"), Protección de los intereses financieros de la Unión impone una serie de obligaciones a los Estados Miembros, como beneficiarios del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia intereses financieros de la Unión, en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión, entre ellas:

“comprobar periódicamente que la financiación proporcionada se haya utilizado correctamente de conformidad con todas las normas aplicables y que toda medida de aplicación de las reformas y de los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia se haya aplicado correctamente de conformidad con todas las normas aplicables, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses; tomar las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses según se definen en el artículo 61, apartados 2 y 3, del Reglamento Financiero que afecten a los intereses financieros de la Unión y ejercitar acciones legales para recuperar los fondos que hayan sido objeto de apropiación indebida, también con respecto a cualquier medida para la ejecución de las reformas y los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia”.

Para hacer efectivo el cumplimiento de tales obligaciones en la ejecución del PRTR, la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, recoge un artículo específicamente dedicado a esta materia, el artículo 6. Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, que en su apartado 1 indica que “toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un «Plan de medidas antifraude» que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”.

Ese mismo artículo indica en su apartado 5 que dicho plan deberá ser aprobado “por la entidad decisora o ejecutora, en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la presente Orden o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR”.

Teniendo en cuenta lo anterior y las definiciones contenidas en el Glosario de términos de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre:

En el ámbito local: la entidad local aprobará un plan antifraude, que podrá amparar el de las entidades ejecutoras de ella dependientes, realizándose las adaptaciones necesarias y valorando la necesidad de su adaptación a niveles inferiores al de entidad ejecutora.

1.4.1. Ámbito subjetivo orgánico-institucional

El presente plan se aplica al Ayuntamiento y a todas las entidades vinculadas, dependientes o adscritas de su sector público local.

1.4.2. Actores a los que se les aplica:

Las medidas de fortalecimiento de la integridad y de prevención, detección, corrección y persecución de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses se aplicarán a los siguientes actores del ámbito municipal o que tengan relación con la gestión, ejecución o destino de los fondos europeos:

- Responsables públicos municipales, ya sean representantes políticos o cargos ejecutivos, así como, en su caso, personal eventual.
- Empleados públicos municipales que realizan tareas de gestión, control y pago, así como cualquier otro agente en el que hayan delegado o encomendado, así como externalizado, alguna o algunas de esas tareas.
- Beneficiarios privados, socios, contratistas y subcontratistas, cuyas actuaciones sean financiadas con fondos, que puedan actuar a favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses financieros de la Unión, en el marco de un conflicto de intereses.
- Asesores externos, profesionales o miembros de comisiones o grupos de trabajo que participen en la preparación o trabajos preliminares de procesos de contratación pública o de subvenciones o ayudas, así como en la elaboración de estudios o dictámenes, que puedan incurrir en conflicto de intereses.

1.5 Contenido funcional

La normativa española vigente en la actualidad ya configura un marco regulatorio que garantiza un punto de partida sólido en materia de prevención, detección y corrección del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción. No obstante, es preciso adaptar esos mecanismos ya existentes mediante una serie de medidas diseñadas a partir de un planteamiento proactivo, sistematizado y específico para gestionar el riesgo, de manera que se cumpla con las exigencias comunitarias, expresamente recogidas con carácter general en el artículo 61 y 129 del Reglamento Financiero 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y específicamente en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el artículo 22 del Reglamento del MRR.

Las medidas de refuerzo en relación con la prevención, detección y corrección del conflicto de interés, el fraude y la corrupción que aseguren el cumplimiento de las exigencias del artículo 22 del Reglamento del MRR que las entidades decisoras y ejecutoras han de adoptar se enmarcan en el ámbito del control interno del órgano ejecutor (Nivel 1), al que se hace referencia en el PRTR en los siguientes términos:

“Este primer nivel opera fundamentalmente en el ámbito de cada órgano encargado de la ejecución de una actuación enmarcada en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y constituye el control primario y básico de cualquier actividad administrativa en España, que debe dar seguridad sobre el cumplimiento de los requerimientos legales, de objetivos y de buena gestión financiera exigidos.

El marco normativo aplicable a las operaciones cuya ejecución resulte necesaria para alcanzar los objetivos establecidos, incorpora regulaciones tendentes a evitar el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación, que, en el caso de las subvenciones públicas, no sólo alcanza a la doble financiación comunitaria, sino a cualquier exceso de financiación que pudiera producirse con independencia de su origen. Destacan en este punto la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley General de Subvenciones, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público o la Ley de Procedimiento Administrativo Común”.

El mencionado artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, señala cuál es el contenido que ha de tener el Plan de medidas antifraude, teniendo en cuenta los elementos que, según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España Puede”, serán objeto de verificación en las Auditorías sobre la existencia de medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses que desarrollará la Autoridad de Control (Punto 4.6.5):

1. Estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada y en torno a los cuatro elementos clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución.
2. Prever la realización, por la entidad de que se trate, de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su revisión periódica, bienal o anual según el riesgo de fraude y, en todo caso, cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal.
3. Definir medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones

concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable.

4. Prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva.
5. Definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de los indicios de fraude.
6. Establecer procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente.
7. Definir procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude efectivo o potencial, que se transmiten a la correspondiente revisión de la evaluación del riesgo de fraude.
8. Específicamente, definir procedimientos relativos a la prevención y corrección de situaciones de conflictos de interés conforme a lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 61 del Reglamento Financiero de la UE. En particular, deberá establecerse como obligatoria la suscripción de una DACI por quienes participen en los procedimientos de ejecución del PRTR, la comunicación al superior jerárquico de la existencia de cualquier potencial conflicto de intereses y la adopción por este de la decisión que, en cada caso, corresponda.

Si bien, dada la diversidad de estructuras organizativas, no es posible dar un modelo organizativo único, sí se puede afirmar la necesidad de que se realicen determinadas funciones, incluyendo la elaboración, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación del Plan de medidas antifraude y la aplicación de las mismas.

Estas funciones deberán asignarse, bien a unidades ya existentes de la entidad decisora/ejecutora que esta considere oportuno de acuerdo a determinados criterios² y respetando en todo caso las disposiciones normativas en vigor, o bien a unidades de nueva creación si las entidades correspondientes lo consideran adecuado, teniendo en cuenta lo previsto en el PRTR³.

La entidad decisora o ejecutora deberá incorporar en el Plan de medidas antifraude cuál será el procedimiento que se deberá seguir en el caso de que existan indicios de fraude o corrupción, indicándose de manera clara las unidades administrativas que dentro de la entidad decisora o ejecutora asumirán cada una de las funciones correspondientes.

Además, las entidades decisoras y ejecutoras deberán disponer de un procedimiento para prevenir, gestionar y resolver los posibles conflictos de interés, según lo dispuesto en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, si bien tal procedimiento deberá completarse según los pronunciamientos y guías que al respecto de la materia adopte la Comisión Europea.

² Según su estructura y atendiendo a las actuaciones que desarrolle en general y, en particular, en el ámbito del PRTR y teniendo en cuenta la atribución de las funciones que en aplicación de la normativa reguladora de los distintos procedimientos administrativos le corresponda a cada unidad administrativa que en ellos haya de participar, todo ello bajo la potestad de autoorganización de que es titular cada Administración Pública, respetando en todo caso las disposiciones normativas en vigor, como sería la regulación relativa a los procedimientos de licitación y las funciones previstas para los órganos específicos.

³ Que indica que "el sistema de control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia va a descansar en los sistemas de control ya existentes en las Administraciones públicas españolas, empleando herramientas, procedimientos y organismos responsables ya presentes en el funcionamiento ordinario de las Administraciones españolas, pero reforzando y adaptando su enfoque, cuando ello sea necesario para dar la cobertura necesaria que garantice la adecuada protección de los intereses financieros de la Unión".

Se reitera la necesidad de adaptación de los requisitos funcionales a la realidad de cada entidad que elabore y apruebe el plan de medidas antifraude, al existir especialidades en la gestión que lo requieren.

1.6 Principios del Plan de Medidas Antifraude.

Este plan, en lo que respecta a la gestión de fondos europeos, se fundamenta en los siguientes principios:

- Integridad
- Imparcialidad y objetividad
- Transparencia
- Buena gestión financiera
- Protección de los intereses financieros de la Unión Europea
- Compromiso con el resultado
- Rendición de cuentas

1.7 Revisión y adaptación del Plan, así como seguimiento y evaluación de las medidas propuesta y configuración de otras nuevas

Este Plan tiene la consideración de instrumento vivo y se enmarca en un proceso de reforzamiento de los mecanismos de integridad del Ayuntamiento.

El presente Plan de Medidas Antifraude, sin perjuicio de su aplicación directa para la gestión, ejecución y destino de fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, extenderá su aplicación asimismo a la gestión de fondos europeos establecida en el ámbito objetivo antes expuesto y, por consiguiente, durante el período de tiempo en el que se ejecuten tales fondos.

Este Plan podrá ser objeto de **revisión y actualización** cuando así se proponga por parte de la Alcaldía, quien someterá tal revisión y actualización a la consideración del Pleno, que lo aprobará, en su caso, mediante acuerdo.

Las revisiones y actualizaciones tendrán como objeto fortalecer los mecanismos y las medidas de prevención, detección, corrección y persecución de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, al objeto de mejorar la cultura de integridad y la infraestructura ética de la organización, y con la pretensión de proteger adecuadamente los intereses financieros de la Unión Europea.

Si no se realizaran revisiones o actualizaciones previas, al menos el Plan será objeto de evaluación y, en su caso, de adaptación, a los dos años de su aprobación y en períodos similares de tiempo a partir de entonces.

2. Organización, gestión y desarrollo del plan de medidas antifraude

2.1 Unidades organizativas

Según lo indicado al respecto del contenido funcional, y partiendo del pleno respeto a la potestad de autoorganización, sobre la que descansará la decisión correspondiente, se sugiere la existencia de una unidad para llevar a cabo dos bloques de funciones:

- i) las correspondientes al diseño de la estrategia de lucha contra el fraude sobre la que se elaborará el plan antifraude, la elaboración del mismo, su seguimiento, actualización y evaluación de su resultado y por otro,
- ii) las funciones de control de gestión en cuanto a la comprobación y análisis de los expedientes identificados de riesgo y, en su caso, propuesta de medidas específicas.

A continuación, definimos la entidad que se hará cargo del desarrollo de estas funciones, y especificaremos con mayor concreción cada una de estas agrupaciones de funciones:

2.1.1. Comisión Técnica de seguimiento y control del plan

Atendiendo a las características, dimensiones, recursos y capacidades del Ayuntamiento, el diseño de las estructuras de organización, gestión y desarrollo del plan se basará en el principio de economía, simplificación orgánica y procedimental, y polivalencia funcional.

La dirección política del plan la llevará a cabo la Alcaldía, sin perjuicio de las de las delegaciones que pueda realizar y de las competencias del órgano plenario.

En el ayuntamiento existirá una Comisión Técnica de seguimiento y control del plan (en adelante, **Comité antifraude**) presidida por la Alcaldía, y de la que formarán parte, al menos, los empleados públicos que ocupen las siguientes responsabilidades:

- Secretaría-Intervención
- Tesorería

Funciones del Comité antifraude:

- Diseño de la estrategia de lucha contra el fraude

Las funciones de la Comisión Técnica de seguimiento del plan, sin perjuicio de las que por resolución de alcaldía se determinen, serán al menos las siguientes:

- a. Llevar a cabo la aprobación y supervisión, en su caso, de la evaluación de riesgos y de los indicadores de alerta de banderas rojas.
- b. Identificar nuevos indicadores de riesgo, primando los ámbitos en los que la frecuencia y gravedad de aquellos sea mayor.

- c. Realizar propuesta de revisión y actualización periódica del plan.
 - d. Impulsar campañas de sensibilización y comunicación de las medidas contenidas en este plan, así como promover la participación en acciones formativas de los cargos representativos y de los empleados públicos.
 - e. Promover las medidas correctoras necesarias recogidas en el plan y colaborar activamente con los órganos de control y los jurisdiccionales en supuestos de persecución del fraude y de la corrupción.
 - f. Informar sobre situaciones de conflictos de interés valorando su afectación a la imparcialidad y objetividad.
 - g. Promover un control de intervención y financiero que introduzca en su sistema de gestión los mecanismos de prevención, detección y corrección establecidos en este plan.
 - h. Elaborar propuestas de resolución, en su caso, de dilemas éticos, dudas o quejas sobre la aplicación de los principios éticos y de conducta contenidos en el protocolo o código correspondiente, o en el marco normativo actualmente en vigor.
 - i. Ser la unidad de tramitación, en su caso, de las denuncias formuladas, y canalizarlas, una vez evaluadas, a los órganos de control externo (OAC, SNCA, OLAF) o al ministerio fiscal, en su caso,
- Control de gestión

Le correspondería la comprobación y análisis de los expedientes identificados de riesgo y, en su caso, propuesta de medidas específicas.

Le correspondería velar por el cumplimiento de los principios transversales del MRR, contenidos en la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre. Teniendo en cuenta que la gestión del PRTR se orienta a resultados, es necesario definir un conjunto de tareas en relación con el control interno relativo al cumplimiento de los objetivos de los proyectos/subproyectos, así como del resto de principios transversales recogidos en el artículo 2.2 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre (principio de no causar daño significativo, etiquetado verde y digital, mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, compatibilidad del régimen de ayudas de Estado, ausencia de doble financiación, identificación del receptor final de los fondos y comunicación). En el plan de medidas antifraude se concretarán las funciones relativas a la protección de los intereses financieros de la Unión.

La creación de un sistema de control interno de la gestión eficaz, adecuadamente diseñado y gestionado, con controles que se centren en paliar con eficacia los riesgos que se identifiquen es una de las posibles medidas de prevención de la protección de los intereses financieros de la Unión a las que se refiere la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre⁴, tomando como referencia las orientaciones sobre Evaluación del riesgo de fraude y medidas

⁴ PR_01 (Metodología del Análisis Antifraude). Referencia medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses.

efectivas y proporcionadas contra el fraude (DG REGIO) EGESIF_14-0021-00; 16/06/2014 (Guidance Note on fraud risk assessment for 20142020) publicadas por la Comisión Europea.

Concretamente, llevará a cabo las siguientes funciones:

- Comunicación al personal de la organización de la aprobación y actualización del propio Plan de medidas antifraude y del resto de comunicaciones que en relación con él y sus medidas deban realizarse.
- Divulgación entre el personal de la organización de la información de la existencia del **buzón dedenuncias externo del SNCA (Infofraude)** para la comunicación de información sobre fraudes o irregularidades que afecten a fondos europeos, que dispone de un apartado específico relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- Establecimiento de un procedimiento de trabajo. Entre las facultades otorgadas, podrán recabar informes, así como disponer de facultades de instrucción de los expedientes.
- Elaboración de los modelos de documentos necesarios para la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción y la documentación de las actuaciones relacionadas.
- Ejecutar el plan de control interno que, en su caso, apruebe el Comité antifraude.
- Análisis de las comunicaciones de los posibles indicios de fraude, estudiar y valorar las mismas
- Comunicación a superior jerárquico y, en su caso al órgano colegiado, para su evaluación, de los supuestos de presunto fraude o corrupción.
- En su caso, tras su evaluación por el comité antifraude, elevación a superior jerárquico de los asuntos que reciba que pudieran ser constitutivos de fraude o corrupción para su remisión a la institución que proceda de acuerdo con la tipología y alcance del presunto fraude o corrupción. En aquellos susceptibles de afectar al ámbito del PRTR, se tendrán que comunicar a la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, Autoridad Responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los hechos producidos y las medidas adoptadas cuando se detecte un posible fraude, así como un fraude constatado (o, en su caso, comunicación a la entidad decisora o a la entidad ejecutora que le haya encomendado la ejecución de las actuaciones).
- Inicio de una información reservada para evaluar posibles responsabilidades y, en su caso, proceder a comunicar los hechos al órgano competente por razón de la materia, a fin de que evalúe la procedencia de la apertura de un expediente por infracción en materia económico-presupuestaria, prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o bien el inicio de un expediente de carácter disciplinario.

La primera de las fases en las que se puede evidenciar la posible concurrencia de fraude, es la situación de conflicto de intereses no resuelto, es decir, cuando el/los afectado/s no se ha/n abstenido debidamente o no ha/n sido/s recusado/s, en caso de que concurren

situaciones de conflicto de intereses o se haya tenido conocimiento de estas, respectivamente. La unidad a la que se asignen las funciones de control de gestión conocerá también de los casos en que la posible existencia del conflicto de interés se haya detectado con posterioridad a que haya podido producir sus efectos, alterando o pudiendo haber alterado el procedimiento de concesión de subvenciones o de contratación o de conformidad con la prestación o realización de la actividad subvencionada. La unidad valorará si esa situación de conflicto de interés podría haber alterado el resultado del procedimiento, debiendo comprobar, en el ejercicio del control de gestión la existencia de las declaraciones de ausencia de conflicto de intereses (Anexo I: "DACIS") y valorando si la conducta del empleado público podría haber dado lugar a un resultado no conforme a derecho. Todo ello teniendo en cuenta que la Comisión considera que un conflicto de interés objetivamente percibido y no resuelto constituye una irregularidad (aunque no necesariamente fraude).

Esta unidad ejercerá funciones de canalización de denuncias y/o comunicaciones de indicios de fraude. Una vez analizada la situación producida, en el caso de que pudiera ser constitutivo de fraude o corrupción, esta unidad remitirá el asunto al comité antifraude para su valoración y propuesta de elevación a órgano competente para su remisión a la institución que proceda de acuerdo con la tipología y alcance del presunto fraude o corrupción.

2.2 Procedimiento para el tratamiento del posible conflicto de interés.

El conflicto de interés no constituye fraude en sí mismo pero, en tanto es un primer indicador que puede derivar en una potencial situación de fraude, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, al abordar en su artículo 6 el Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y el conflicto de intereses, establece la obligatoriedad de disponer de un procedimiento para abordar el conflicto de intereses y de cumplimentar la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) en los procedimientos de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Esta exigencia es un mínimo, a completar con los pronunciamientos u orientaciones que al respecto dicte la Comisión Europea.

El Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión ha reforzado las medidas de protección de los intereses financieros de la UE. Este reglamento regula el conflicto de intereses en su artículo 61.

Sin embargo, el artículo 61 del Reglamento Financiero de 2018 sólo hace referencia a la adopción de medidas oportunas para evitar las situaciones de conflicto de intereses y hacerles frente, sin regular de forma exhaustiva el conflicto de intereses y la forma en que deben tratarse.

En su Comunicación 2021/C 121/01 la Comisión Europea aporta Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero. Esta Comunicación es la que se ha de tomar como referencia para la elaboración

del procedimiento para detectar, abordar y corregir los posibles conflictos de interés.

Posibles actores implicados en el conflicto de intereses serán:

1. Los empleados públicos que realizan tareas de gestión, control y pago y otros agentes en los que se han delegado alguna/s de esta/s función/es.
2. Aquellos beneficiarios privados, socios, contratistas y subcontratistas, cuyas actuaciones sean financiadas con fondos, que puedan actuar en favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses financieros de la UE, en el marco de un conflicto de intereses.

Atendiendo a la situación que motivaría el conflicto de intereses, puede distinguirse entre:

- a. **Conflicto de intereses aparente:** se produce cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de la persona (o una repercusión en dichos aspectos).
- b. **Conflicto de intereses potencial:** surge cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza, que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales.
- c. **Conflicto de intereses real:** implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público o en el que el empleado público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales. En el caso de un beneficiario implicaría un conflicto entre las obligaciones contraídas al solicitar la ayuda de los fondos y sus intereses privados que pueden influir de manera indebida en el desempeño de las citadas obligaciones.

La normativa española ya configura un **sistema de prevención del conflicto de interés**, lo que constituye un punto de partida para el procedimiento a definir en relación con la prevención y gestión del conflicto de interés según el planteamiento proactivo y específico que se exige en el ámbito de la gestión de fondos europeos. Según lo dispuesto en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, los elementos básicos serán:

A) Cumplimentación obligatoria de una Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI) por todos los intervinientes en los procedimientos de ejecución del PRTR como medida preventiva del conflicto de interés.

Es posible que la cumplimentación de estas declaraciones ya sea una práctica habitual en la correspondiente entidad decisora o entidad ejecutora, lo cual ya supone un punto de partida muy positivo.

Deberá concretarse en el procedimiento para el tratamiento de los posibles conflictos de interés quiénes estarán obligados a cumplimentar estas declaraciones, las cuales deberán constar en los correspondientes expedientes para garantizar una adecuada pista de auditoría.

Igualmente, cumplimentación de una DACI como requisito a aportar por el/los beneficiarios que, dentro de los requisitos de concesión de la ayuda, deban llevar a cabo actividades que presenten un conflicto de intereses potencial, así como a contratistas y subcontratistas.

- **Anexo I_DACI**

B) Elaborar un procedimiento para abordar, gestionar y resolver las situaciones de conflicto de interés, como medidas relacionadas con la detección y resolución de dichas situaciones.

Se propone la descripción en el procedimiento de medidas como las siguientes:

- Obligación de comunicar a superior jerárquico por el posible conflicto de interés por parte de la persona afectada (artículo 61 Reglamento Financiero).
- Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses que implique a un miembro del personal que participe en un procedimiento de ejecución del PRTR, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico.
- Obligación de puesta en conocimiento inmediato del órgano de contratación o del órgano concedente de la ayuda por parte de aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés en un procedimiento de contratación o de concesión de subvenciones/ayudas.
- Obligación de declaración inmediata, en cuanto se tenga conocimiento de ella, si surge una situación de conflicto de interés después de la presentación de la declaración inicial, abstención de la persona afectada de actuar en el procedimiento y remisión del caso al superior jerárquico (ello no significa necesariamente que la declaración inicial fuera falsa).

La persona afectada o quien tenga conocimiento del posible conflicto de interés lo remitirá al superior jerárquico de aquella, quien deberá analizar los hechos con la persona implicada para aclarar la situación y confirmará por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses. Si es así, deberá adoptar las medidas que procedan, en su caso solicitar a la persona afectada su abstención del procedimiento o, si es necesario, apartar del mismo al empleado público de que se trate mediante su recusación.

En primer lugar, se deben dirigir estas medidas a la persona de que se trate, es decir, esta persona cesa todas las actividades relacionadas con la licitación en cuestión o procedimiento de concesión de ayudas.

Atendiendo a la competencia del comité antifraude, se aplicarán las directrices y recomendaciones que este órgano determine en relación con el conflicto de interés.

Todas las medidas adoptadas en respuesta a situaciones de conflicto de intereses deberán documentarse y formar parte del expediente.

Se procederá a realizar un análisis para determinar si la situación de conflicto de intereses detectada ha podido producirse también en algún otro procedimiento en el que haya participado la persona afectada.

- **PR_01_ Metodología de análisis de riesgos.**

2.3 Medidas antifraude en torno a los cuatro elementos clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución.

Hay que partir de la necesidad de poner en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, teniendo en cuenta los riesgos que se hayan detectado. A ambos conceptos, fraude y corrupción, se refiere el Acuerdo de Financiación del PRTR suscrito entre el Reino de España y la Comisión Europea en su artículo 3 (Definiciones), remitiendo, a su vez, al artículo 136.1.d) del Reglamento Financiero (letras i) e ii) respectivamente).

Asimismo, hay que tener en cuenta las definiciones recogidas en la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (en adelante, Directiva PIF).

En su artículo 3.1 recoge la definición de fraude en materia de gastos y específicamente en materia de gastos relacionados con contratos públicos.

En materia de gastos se define el fraude como cualquier acción u omisión intencionada, relativa:

- a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta.
- al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.

En materia de gastos relacionados con los contratos públicos, al menos cuando se cometan con ánimo de lucro ilegítimo para el autor u otra persona, causando una pérdida para los intereses financieros de la Unión, cualquier acción u omisión relativa a:

- el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
- el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto,
- el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial y que perjudique los intereses financieros de la Unión.

La Comisión Europea utiliza la definición amplia de corrupción adoptada por el Programa Mundial contra la Corrupción gestionado por las Naciones Unidas: «abuso de poder para provecho personal».

Los conceptos de corrupción activa y pasiva se contienen en el artículo 4, apartado 2:

- A efectos de la presente Directiva, se entenderá por **corrupción pasiva** la acción de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba

ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

- A efectos de la presente Directiva, se entenderá por **corrupción activa** la acción de toda persona que prometa, ofrezca o conceda, directamente o a través de un intermediario, una ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

La Directiva PIF indica que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión constituye una infracción penal cuando se cometan intencionadamente, concretando un régimen sancionador en el artículo 7.

En cumplimiento de tal previsión, esta Directiva ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional.

Se ha de destacar que la existencia de una irregularidad no siempre implica la posible existencia de fraude; la concurrencia de intencionalidad es un elemento esencial en el fraude, elemento que no es preciso que se dé para que exista irregularidad.

El Plan tiene, por tanto, la siguiente estructura de medidas:

2.3.1 Prevención.

Es una parte clave del sistema puesto que evita que el conflicto de intereses, el fraude o la corrupción llegue a producirse. Teniendo en cuenta la dificultad de probar el comportamiento fraudulento y de reparar los daños causados por el mismo, es preferible prevenir la actividad fraudulenta a tener que actuar cuando ésta ya se ha producido.

El marco normativo español constituye un potente sistema preventivo, que cubre por igual a la actuación administrativa financiada por fondos presupuestarios nacionales como a la financiada por la Unión Europea. Sin embargo, aun siendo un sistema preventivo completo, se han de adoptar determinadas medidas dentro del compromiso del ayuntamiento con la protección de los intereses financieros de la Unión en el marco de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Así, se propone la adopción de las siguientes medidas preventivas:

1. La emisión de un Código de Conducta y una Declaración institucional frente al fraude (se proponen modelos de cada uno, **Anexo III y Anexo IV**, respectivamente), dándoles difusión entre el personal a través de su publicación en la intranet y mediante la remisión de un correo electrónico a cada miembro de la organización comunicándole tal publicación, incluyendo en dicho correo un enlace a dicha publicación. En el Código de

Conducta se identifica la obligación de confidencialidad y secreto que les incumbe a los empleados públicos, así como la política de obsequios a la que están sometidos.

2. Elaboración por la entidad decisora/ejecutora un documento relativo a la prevención, detección y gestión del posible conflicto de intereses. En él se da información al personal sobre las distintas modalidades de conflicto de intereses, las formas de evitarlo y la normativa vigente en relación con esta materia y se recoge el procedimiento a seguir en el caso de que se detecte un posible conflicto de intereses (Metodología del Análisis antifraude).
3. Identificación de una unidad/servicio/órgano o unidades/servicios u órganos de la entidad decisora/ejecutora a la que se le asigna las funciones que se derivan de la elaboración, aplicación y seguimiento del Plan Antifraude y de las medidas en él contenidas, encargada de realizar la evaluación de fraude, examinar las denuncias, evaluar situaciones que puedan ser constitutivas de fraude o corrupción y, en su caso, comunicarlas a las entidades que corresponda, así como proponer medidas correctoras.
4. Concreción de la periodicidad con la que se reunirá y las funciones que se le asignarán (se ha dado un listado indicativo en la parte introductoria del Apartado 1.5. Contenido funcional).
5. Informar al personal de la organización, mediante su publicación en la web de la entidad decisora o ejecutora, para general conocimiento, de la existencia del canal de denuncias externo habilitado por el SNCA (Infofraude), para la comunicación de información sobre fraudes o irregularidades que afecten a fondos europeos, el cual dispone de un apartado específico relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Comunicación 1/2017, de 6 de abril, sobre la forma en la que pueden proceder las personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea.

Según la citada comunicación, "a efectos de facilitar la remisión a las autoridades competentes de cualquier información relevante en la lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea, y en el marco de las funciones de coordinación que corresponden al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en dicho ámbito, cualquier persona que tenga conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea podrá poner dichos hechos en conocimiento del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude por medios electrónicos a través del canal habilitado al efecto por dicho Servicio en la URL <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>

Asimismo, y siempre que excepcionalmente no sea posible la utilización de los citados medios electrónicos, los hechos podrán ponerse en conocimiento del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en soporte papel mediante el envío de la documentación en soporte papel".

Con respecto a las obligaciones de remisión al SNCA de las sospechas de fraude y del fraude constatado, se estará a las comunicaciones emitidas por este servicio y a lo que establezca al respecto.

Realización de una evaluación inicial del riesgo de perjuicio a los intereses financieros de la Unión, de su probabilidad de materialización y su eventual impacto.

Podría ser conveniente adaptar esa evaluación del riesgo a niveles inferiores al de entidad ejecutora, en función del tipo de actuaciones que cada uno de esos niveles desarrolle para la materialización de las medidas del PRTR (contrato, subvención, etc.).

Una adecuada evaluación del riesgo constituye un importante instrumento de racionalización de la gestión, proporcionando a la vez suficientes garantías en cuanto a la protección de los intereses financieros de la Unión.

Los cinco pasos clave de la autoevaluación son los siguientes:

Cuantificación de la probabilidad y el impacto del riesgo de fraude específico (riesgo bruto). El riesgo bruto se refiere al nivel de riesgo antes de tomar en cuenta el efecto de los controles existentes o planeados, con referencia a un período temporal [se recomienda que el mismo sea hasta finalización del período de elegibilidad del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, 31 de agosto de 2026].

- Evaluación de los controles de mitigación actuales (ya existentes) para atenuar el riesgo bruto.
- Evaluación del riesgo neto teniendo en cuenta el efecto de los controles actuales (ya existentes) y su eficacia. El riesgo neto se refiere al nivel de riesgo después de tener en cuenta el efecto de los controles existentes y su efectividad, es decir, la situación tal como es en el momento actual.
- Definición de controles mitigantes específicos adicionales (medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude) para atenuar el riesgo neto.
- Evaluación del riesgo objetivo o residual tras los controles mitigantes adicionales planeados. El riesgo objetivo o residual se refiere al nivel de riesgo después de tener en cuenta los controles actuales y los planeados.

Para esta autoevaluación se utilizará la herramienta de evaluación de riesgo y lucha contra el fraude.

(Anexo VI: Matriz de riesgos).

2.3.2 Detección.

Las banderas rojas son señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude, pero sí indica que una determinada área de actividad necesita atención extra para descartar o confirmar un fraude potencial.

Se da un listado no exhaustivo de posibles banderas rojas más empleadas clasificadas por tipología de prácticas potencialmente fraudulentas. A estos efectos, se valorará por el ayuntamiento la consideración de banderas rojas diferentes y/o adicionales a las propuestas,

en función del tipo de actuaciones que desarrolle la entidad⁵.

Sin que constituya un listado numerus clausus, se incluye en el **Anexo V posibles indicadores de riesgo**, englobándolos en función del tipo de instrumento jurídico, ya sea contrato, subvención o encargo (en este último, sólo se han tenido en cuenta los indicadores de riesgo existentes en el ámbito de la contratación).

En los procedimientos que se tramiten para la ejecución de actuaciones del PRTR, en el ejercicio de la función de control de gestión, deberá quedar documentada, mediante la cumplimentación de la correspondiente lista de comprobación, la revisión de las posibles banderas rojas que se hayan definido. Esta lista se pasará en las diferentes fases del procedimiento, de manera que se cubran todos los indicadores de posible fraude o corrupción definidos por la organización (por ello es posible que algún indicador no aplique en alguna de las fases, pero sí en otras).

Con base en la evaluación de riesgo realizada, puede ser razonable que se establezca un muestreo que determine, entre otras posibilidades:

- a. los procedimientos en los que habrán de aplicarse estas revisiones, o
- b. que las revisiones se hagan solo en momentos concretos,
- c. en caso de concesión de subvenciones en el que el número de posibles beneficiarios sea muy elevado, que las verificaciones se realicen solo en relación con una muestra de interesados.

Igualmente, para la detección de las posibles banderas rojas, se ha de valorar la posibilidad de realizar comprobaciones mediante consultas a bases de datos existentes, públicas o privadas (Plataforma de Contratación del Sector Público, Base de Datos Nacional de Subvenciones, Registro Mercantil, etc.), que permitan conocer las posibles vinculaciones entre empresas y/o con participantes en los procedimientos de concesión de ayudas o de adjudicación de contratos.

Anexo VII_Lista de comprobación de banderas rojas

2.3.3 Corrección y persecución.

La intencionalidad es un elemento propio del fraude según el concepto recogido en la Directiva PIF. Demostrar la existencia de tal intencionalidad y, por tanto, la decisión sobre la existencia o no de fraude a los intereses financieros de la Unión, no les corresponde a los órganos administrativos sino a los órganos jurisdiccionales del orden penal que tengan que enjuiciar la conducta de que se trate. No obstante, en el ámbito estricto de sus funciones, los órganos administrativos deben realizar, sobre la base de la documentación de que dispongan, una valoración preliminar sobre la posible existencia de tal intencionalidad o, en su caso, sobre la ausencia de la misma, de cara a decidir si una determinada conducta debe ser remitida a dichos órganos jurisdiccionales o al Ministerio Fiscal para que sea investigada y, en su caso,

⁵ Listado contenido en la Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, el FSE y el FC publicada por la Comisión Europea, (COCOF09/0003/00;18.2.2009)https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2009/cocof_09_0003_00_es.pdf (COCOF 09/0003/00 of 18.2.2009 – Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF).

sancionada penalmente.

Se propone el siguiente protocolo para la corrección y persecución de los casos en que se detecte una conducta que pueda ser constitutiva de fraude. Se tendría que orientar desde la perspectiva de las competencias administrativas.

Procedimiento a seguir:

El titular del órgano administrativo responsable del procedimiento administrativo en que se tenga conocimiento de una conducta que pudiera ser constitutiva de fraude o corrupción, tras el análisis de la posible existencia de alguna de las banderas rojas definidas en el Plan de medidas antifraude o que haya sido conocida por cualquier otra circunstancia deberá:

1. recopilar toda la documentación que pueda constituir evidencias de dicho fraude;
2. suspender inmediatamente el procedimiento, cuando sea posible conforme a la normativa reguladora del mismo;
3. elaborar un informe descriptivo de los hechos acaecidos;
4. trasladar el asunto, junto con un informe y la pertinente evidencia documental, a la unidad con funciones de control de gestión para valoración de la posible existencia de fraude;
5. adoptar las medidas que conforme a la normativa reguladora del procedimiento deba o pueda adoptar para evitar la concurrencia de fraude.

A título ejemplificativo, si el hecho que pudiera ser constitutivo de fraude fuera conocido por el órgano administrativo responsable del procedimiento administrativo cuando aún tiene competencias administrativas (dependiendo de la fase en la que se encuentre el procedimiento) deberá adoptar las medidas correspondientes para evitar que el fraude tenga lugar. Igualmente, si, por ejemplo, la unidad con funciones de control de gestión recibe una denuncia de pliegos amañados y el órgano administrativo responsable del procedimiento administrativo aún tiene competencias administrativas (dependiendo de la fase en la que se encuentre el procedimiento) actuará como sea conveniente para evitar la concurrencia de fraude, comunicándose a la mayor brevedad posible al responsable del procedimiento; mientras que si se recibe la denuncia en un momento posterior, fase en la que ya ha finalizado el procedimiento administrativo y, dado que carece de competencias de investigación, tendrá que comunicar la situación a las autoridades competentes. El propio órgano gestor tendrá que valorar si tiene competencias para corregir o proponer la corrección o bien tiene que acudir al órgano competente que proceda.

En cuanto se tenga conocimiento por parte de la unidad mencionada, por cualquier cauce, de la existencia de indicios de fraude o corrupción, ya sea de oficio o a partir de la información que le remitan órganos administrativos, se notificará por cauce formal a los organismos implicados en la realización de las citadas actuaciones, proyectos y/o subproyectos, caso de que no coincidan con los órganos administrativos que le comunicaron el asunto.

Los organismos implicados estarán obligados a la remisión de cuanta información sea solicitada por la unidad con funciones de control de gestión, siempre que esté vinculada con los hechos que motivaron la notificación, garantizando la confidencialidad y tratamiento debido de la información recibida, respetando la normativa de protección de datos.

En el caso de que sean los órganos tramitadores responsables de los procedimientos los que conozcan la existencia de indicios de fraude se dirigirán, como se ha indicado en la letra a), directamente a la unidad con funciones de control de gestión, aportando la documentación correspondiente, a efectos de su valoración y tramitación de las actuaciones que correspondan.

Dicha unidad evaluará de manera objetiva la posible existencia de fraude o corrupción, con la finalidad de decidir si una determinada conducta debe ser denunciada ante los órganos jurisdiccionales competentes o ante el Ministerio Fiscal para que sea investigada y, en su caso, sancionada penalmente.

En el caso de que se considere que pudiera ser constitutivo de fraude, esta unidad remitirá el asunto al órgano colegiado para su valoración y propuesta de elevación a órgano competente y, en su caso, suremisión a la institución que proceda de acuerdo con la tipología y alcance del presunto fraude (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude –SNCA- y/o Ministerio Fiscal).

En relación con la comunicación del SNCA, se ha de recordar que tanto los ciudadanos como los empleados públicos, en caso de indicios de fraude que afecten a fondos europeos, por debilidades o falta de operatividad en los sistemas de comunicación interna, podrán comunicar los indicios de fraude o los hechos presuntamente fraudulentos al SNCA a través del Canal de denuncias externo Infofraude para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

Para la remisión al SNCA de sospechas de fraude y fraude constatado se estará a las comunicaciones emitidas por dicho servicio y a lo que, en su caso, establezca.

En aplicación del artículo 6.6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, se notificarán los hechos producidos y las medidas adoptadas a la correspondiente entidad decisora (o a la entidad ejecutora que le haya encomendado la ejecución de las actuaciones, en cuyo caso será ésta la que se los comunicará a la entidad decisora), responsable última del cumplimiento de los proyectos. La entidad decisora comunicará el asunto a la Autoridad Responsable, ésta última podrá solicitar información adicional que considere oportuna de cara a su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control.

Adicionalmente y en paralelo, se tendrá que iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar el correspondiente expediente disciplinario.

Así, la unidad con funciones de control de gestión iniciaría un expediente de información reservada para evaluar posibles responsabilidades y, en su caso, proceder a comunicar los hechos al órgano competente por razón de la materia, a fin de que evalúe la procedencia de la apertura de un expediente por infracción en materia económico-presupuestaria, prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o bien el inicio de un expediente de carácter disciplinario.

La entidad afectada deberá evaluar la incidencia del posible fraude mediante la revisión de todos aquellos proyectos y/o subproyectos que hayan podido estar expuestos al mismo, determinando su calificación como sistémico o puntual y, en todo caso, retirar los proyectos y/o subproyectos o la parte de los mismos afectados por el fraude y financiados o a financiar por el MRR.

En todo caso, se exigirá la recuperación por las autoridades competentes de los importes indebidamente desembolsados por éstas, garantizando procesos sólidos de recuperación de fondos, especialmente de la UE, que se hayan empleado de forma fraudulenta. La aplicación de estas sanciones, y su visibilidad, son esenciales para disuadir la comisión del fraude, debiendo actuar con determinación y agilidad.

En esta fase se debe garantizar una cooperación entre las autoridades participantes en el procedimiento, tanto administrativas como judiciales, y muy especialmente, en el tratamiento de los datos, confidencialidad y conservación de los archivos y pruebas resultantes de los procedimientos.

Concluida la investigación o transferida a las autoridades competentes, se tendrá que mantener un adecuado seguimiento, para promover cualquier cambio o revisión de los mecanismos de control relacionados con el fraude potencial o probado.

GLOSARIO: LAS NOCIONES DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTO DE INTERESES

IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS

La noción de irregularidades administrativas está recogida en el Derecho de la Unión Europea en el Reglamento (CE, EURATOM), número 2988/95, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, en cuyo artículo 1.2 se prevé una definición de la siguiente manera:

Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades (Unión Europea) o a los presupuestos administrados por éstas (o gestionado de forma compartida por autoridades nacionales como son las locales), bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.

Las irregularidades administrativas, en cuanto expresiones constatadas de malas prácticas o patologías en la gestión, pueden afectar de forma directa al principio de buena gestión financiera y al principio de protección de los intereses financieros de la Unión Europea, por lo que –de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento Financiero de 2018– las medidas de prevención, detección y corrección del plan antifraude se deben proyectar asimismo sobre tales manifestaciones, en la medida en que pueden ser la antesala de otras formas más graves de afectación a la integridad. Además, su mera constatación o existencia podría dar lugar, en su caso, a la aplicación de medidas de corrección financiera, por lo que cabe extremar el celo para evitar o mitigar su aparición en la gestión de fondos europeos.

FRAUDE

La noción de fraude, con unas connotaciones penales innegables, se recoge en el artículo 3 (enunciado en el título II: "Infracciones penales relativas al fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión") de la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

Ese concepto se deslinda allí del siguiente modo:

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión constituya una infracción penal cuando se cometan intencionadamente.

A los efectos de la presente Directiva, se considerará fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión lo siguiente:

- 1) En materia de gastos no relacionados con los contratos públicos, cualquier acción u omisión relativa a:
 - a) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
 - b) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
 - c) el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial.

- 2) En materia de gastos relacionados con los contratos públicos, al menos cuando se cometan con ánimo de lucro ilegítimo para el autor u otra persona, causando una pérdida para los intereses financieros de la Unión, cualquier acción u omisión relativa a:
 - a) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
 - b) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
 - c) el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial y que perjudique los intereses financieros de la Unión.

Asimismo, en ese concepto de fraude se tendrá en cuenta lo dispuesto en los apartados c) y d) del citado artículo 3, respectivamente, en materia de ingresos distintos de los procedentes de los recursos propios del IVA y de ingresos procedentes de los recursos propios del IVA, en las circunstancias allí señaladas.

En todo caso, la transposición de esta Directiva (UE) 2017/1371, se llevó a cabo a través de Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, de modificación del Código Penal. Allí en su preámbulo se expresa lo siguiente:

Una de las novedades introducidas por la directiva y que prevé el artículo 4.4.b) es la ampliación del concepto de funcionario público que debe tenerse en cuenta en los delitos de cohecho y malversación. La nueva definición es más expansiva que las reguladas en anteriores directivas y excede del concepto previsto en el artículo 427 del Código Penal, que precisamente establecía la definición de los funcionarios extranjeros y de la Unión Europea para los delitos de cohecho. En los términos del texto a transponer, se introduce un nuevo artículo 435 bis que sirve como base para extender la responsabilidad de estos funcionarios en el ámbito de la directiva, también en relación con el delito de malversación, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 4 de la norma europea de manera completa.

Considera punible asimismo el delito de malversación, aplicable también a las personas

jurídicas; pero en los términos que a esa noción se le da en el artículo 31 del Código Penal, que resulta aplicable a las sociedades mercantiles de capital público, pero no a las Administraciones Públicas ni a sus demás entidades del sector público. Pero en el concepto funcionario como sujeto imputable de esos hechos delictivos a los sujetos o situaciones descritas en el artículo 427:

Artículo 427 Código Penal

Lo dispuesto en los artículos precedentes será también aplicable cuando las conductas descritas sean realizadas por o afecten a:

a) Cualquier persona que ostente un cargo o empleo legislativo, administrativo o judicial de un país de la Unión Europea o de cualquier otro país extranjero, tanto por nombramiento como por elección.

Cualquier persona que ejerza una función pública para un país de la Unión Europea o cualquier otro país extranjero, incluido un organismo público o una empresa pública, para la Unión Europea o para otra organización internacional pública.

Cualquier funcionario o agente de la Unión Europea o de una organización internacional pública.

Cualquier persona a la que se haya asignado y que esté ejerciendo una función de servicio público que consista en la gestión, en los Estados miembros o en terceros países, de intereses financieros de la Unión Europea o en tomar decisiones sobre esos intereses.»

CORRUPCIÓN

La Comisión Europea viene aplicando el siguiente concepto de corrupción:

"Se entiende por corrupción el abuso de poder de un puesto público para obtener beneficios privados. Los pagos corruptos facilitan muchos otros tipos de fraude, como la facturación falsa, los gastos fantasmas o el incumplimiento de las condiciones contractuales. La forma más frecuente son los pagos corruptos o los beneficios de carácter similar: un receptor (corrupción pasiva) acepta el soborno de un donante (corrupción activa) a cambio de un favor".⁶

Un concepto normativo de corrupción que diferencia entre corrupción activa y pasiva, es el recogido en el artículo 4.2 de la Directiva (UE) 2017/1371, que tiene el siguiente alcance:

CORRUPCIÓN PASIVA Y CORRUPCIÓN ACTIVA

A efectos de la Directiva, se entenderá por **corrupción pasiva** la acción de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por **corrupción activa** la acción de toda persona que prometa, ofrezca o conceda, directamente o a través de un intermediario, una

⁶ (Fuente: Comisión Europea Fondos Estructurales y de Inversión Europeas. Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programes. Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas proporcionadas contra el fraude, 2014).

ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con sudeber o en el ejercicio de sus funciones de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

Según la OCDE (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017)

"La corrupción es una de las cuestiones más corrosivas de nuestro tiempo. Malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento y la polarización política y disminuye la confianza en las instituciones" (...) la corrupción perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando al bienestar y la distribución de los ingresos, socavando las oportunidades de participar equitativamente en la vida social, económica y política" (...) "La corrupción es señalada hoy en día como la principal preocupación de los ciudadanos, por encima de la globalización o la migración".

CONFLICTO DE INTERESES

Un conflicto de intereses plantea una situación que debe ser abordada a través de medidas de prevención, detección y, en su caso, corrección, para evitar o mitigar que pueda transformarse en fraudeo corrupción. Es, por tanto, un riesgo que debe ser tratado a través de un procedimiento de gestión que palie las posibles disfuncionalidades que pueda crear. Se trata de salvaguardar los principios de imparcialidad y de objetividad en el ejercicio de cargos y funciones públicas o de responsabilidades del mismo carácter, evitando desigualdades o tratos preferentes.

No hay una definición normativa precisa de lo que quepa entender por conflicto de intereses. Aunque sí que en la normativa europea se prevé una regulación que ensaya identificar qué situaciones o circunstancias tasadas se encuadran como conflicto de intereses, a la que se les añade una cláusula abierta que, hasta cierto punto, objetiva la existencia de tales conflictos en determinados contextos. En efecto, el artículo 61.3 del Reglamento Financiero de 2018 determina en qué casos o supuestos existirá conflicto de intereses, y lo hace en los siguientes términos:

A los efectos del apartado 1, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1 (responsables políticos o empleados públicos que gestionen fondos europeos) se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal.

Tipología de conflictos de intereses

- **Conflicto de intereses aparente:** se produce cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de la persona (o una repercusión en dichos aspectos).
- **Conflicto de intereses potencial:** surge cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza, que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un

futuro determinadas responsabilidades oficiales.

- **Conflicto de intereses real:** implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público o en el que el empleado público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales. En el caso de un beneficiario implicaría un conflicto entre las obligaciones contraídas al solicitar la ayuda de los fondos y sus intereses privados que pueden influir de manera indebida en el desempeño de las citadas obligaciones.

NORMATIVA APLICABLE

Normativa Unión Europea

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del derecho penal.
- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.
- Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.
- Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Normativa estatal

- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Normativa Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación.
- Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldía y presidentes de Diputaciones, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los plenos.
- Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Dirección general del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Secretaría General del Fondos Europeos: Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia, 24 de enero de 2022.