
PREVENCIÓN DE FRAUDE Y CONFLICTOS DE INTERÉS

SISTEMA DE GESTION DEL PLAN DE RECUPERACION, TRANSFORMACION Y RESILENCIA

**Plan de Medidas Antifraude exigido a las entidades que participan 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	Control de cambios

Índice automático

Introducción normativa	4
Criterios para la realización del Plan de medidas antifraude	5
Conflicto de interés	6
Prevención del conflicto de interés.....	6
Prevención y lucha contra el fraude y corrupción	8
El ciclo antifraude.....	8
1- Prevención	9
2- Detección	11
3- Corrección	13
4- Persecución	13
Checklist de autoevaluación para entidades beneficiarias.	14
Descripción de los procedimientos destinados a garantizar medidas antifraude eficaces y proporcionadas	17
Política de lucha contra el fraude.....	17
Declaración institucional.....	17
Ámbitos de actuación	17
Prevención	18
Detección	19
Corrección	23
Persecución.....	24
Equipo antifraude - comité de seguimiento antifraude.....	24
Anexo I: Modelo de Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI).....	26
Anexo II: Documentos de apoyo.....	28

INTRODUCCIÓN NORMATIVA

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), establece la obligación de realizar un Plan de medidas antifraude en 90 días desde la publicación de esta Orden a aquellas entidades beneficiarias y/o gestoras de los fondos de recuperación europeos. Esta exigencia viene dada por el artículo 22 del Reglamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

No obstante, es una obligación que se exige pero que permite a la entidad obligada realizar el plan de la forma que mejor considere siempre que garantice una prevención, detección, corrección y persecución de posibles elementos de fraude o conflicto de interés.

Para ello, la Orden establece **dos instrumentos de apoyo**:

— Anexo II.B.5. Un cuestionario de autoevaluación relativo al estándar mínimo, para que la entidad obligada pueda evaluar el nivel de cumplimiento de las medidas que tiene ya integradas, además de dar ejemplos de aquellas medidas que podrían incluirse.

— Anexo III.C. Orientación sobre medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses, que permite a las entidades conocer qué tipo de medidas pueden incluir en sus planes.

Esta obligación se encuentra también recogida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) que en su artículo 64 *“Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses”*¹ recoge la obligación de que los órganos de

1 1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

2. A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.

contratación deben de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia, y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

No obstante, esta obligación no se ha cumplido de manera generalizada, por lo que esta Orden Ministerial establece este incentivo para al acceso a la financiación que contemplan los Fondos Next Generation EU, además de ser necesaria para dar cumplimiento a la normativa europea en esta materia.

CRITERIOS PARA LA REALIZACIÓN DEL PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE

Considerando la falta de una práctica consolidada en la elaboración de este tipo de planes, la Orden Ministerial deja la elección de las medidas más adecuadas a juicio de la entidad que asuma la gestión, pero establece una serie de requisitos mínimos a integrar en el plan. Principalmente, establece las siguientes medidas como obligatorias:

- Evaluación de riesgo, impacto y probabilidad de fraude en los procesos relacionados con el PRTR. La evaluación requerirá una revisión periódica anual o bianual (según el riesgo) y también cuando se haya detectado un fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal.
- Disponibilidad de un procedimiento para abordar los conflictos de intereses detectados.
- Cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI). Respecto a esta última se puede acceder a un modelo en el Anexo IV de la Orden Ministerial.

Asimismo, la Orden hace referencia a la estructura de las medidas a incluir en el plan, el cual se articula en torno a las 4 fases del denominado “ciclo antifraude”, que son:

A- Prevención: Definir medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable.

B- Detección: Prever la integración de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva.

C- Corrección: Definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecte un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude.

D- Persecución: Establecer procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente. Además, tendrá que considerarse definir procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude.

CONFLICTO DE INTERÉS

Por otro lado, también se tendrán que integrar procedimientos relativos a la prevención y corrección de situaciones de conflictos de interés conforme a lo establecido en los apartados 1 y 2 del art. 61 del Reglamento Financiero de la UE, que se comentan en el siguiente apartado.

En particular, deberá establecerse como obligatoria:

- a) La suscripción de una DACI por quienes participen en los procedimientos de ejecución del PRTR.
- b) La comunicación al superior jerárquico de la existencia de cualquier potencial conflicto de intereses.
- c) La adopción por éste de la decisión que, en cada caso, corresponda.

- PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS

Medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses

Como hemos mencionado antes, el artículo 64 de la Ley de Contratos del Sector Público señala que el conflicto de interés comprenderá al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Ahora bien, el Anexo III.C mencionado de la Orden Ministerial, que recoge la referencia a las medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflictos de intereses, incorpora la definición dada por el artículo 61 del *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 Unión².

Este artículo establece que existe un conflicto de interés cuando *“cuando los agentes financieros y demás personas que participan en la ejecución del presupuesto tanto de forma directa, indirecta y compartida, así como en la gestión, incluidos los actos preparatorios, la auditoría o el control, vean comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal”*.

Este concepto ofrece las siguientes características:

- a) Es aplicable a todas las partidas administrativas y operativas en todas las Instituciones de la UE y todos los métodos de gestión
- b) Cubre cualquier tipo de interés personal, ya sea este directo o indirecto
- c) Ante cualquier situación que se “perciba” como un potencial conflicto de intereses, se debe actuar.
- d) Las autoridades nacionales, de cualquier nivel, deben evitar y/o gestionar los potenciales conflictos de intereses.

En cuanto a los posibles actores implicados en el conflicto de intereses, tendrán dicha consideración:

- a) Los empleados públicos que realizan tareas de gestión, control y pago, y otros agentes en los que se hayan delegado alguna de estas funciones.
- b) 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.

² 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, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012

Respecto a la clasificación de los conflictos de intereses y atendiendo a la situación que motivaría el conflicto de intereses, la Orden sigue la clasificación internacional aceptada por los órganos de prevención y lucha contra el fraude, que permite distinguir 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.

PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y CORRUPCIÓN

EL CICLO ANTIFRAUDE

Las entidades que participen en la ejecución de actuaciones del PRTR deberán aplicar medidas proporcionadas contra el fraude estructuradas en torno a los cuatro elementos clave del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución.

Específicamente, el artículo 3.1 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (en adelante, Directiva PIF) recoge la definición de fraude. En materia de gastos se define el fraude como cualquier acción u omisión intencionada, relativa:

1. 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.
2. Al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.
3. Al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio.

Adicionalmente, la mencionada directiva 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 de la citada Directiva. Cosa que ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico 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, de hecho, el riesgo cero de fraude no existe; para que se dé el fraude, debe de haber intencionalidad, aunque es un elemento que no es preciso que se dé para que exista irregularidad.

El artículo 1.2 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establece que “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 o a los presupuestos administrados por éstas, 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”.

Así, con este marco jurídico definitorio, la Orden ministerial introduce las cuatro fases del llamado “ciclo antifraude”.

1- PREVENCIÓN

Las medidas preventivas deberán estar dirigidas a reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable, y pueden incluir:

a) Desarrollo de una cultura ética, basada en aspectos como pueden ser:

- El fomento de valores como la integridad, objetividad, rendición de cuentas y honradez.
- El establecimiento de un código de conducta ante el fraude que pueda incluir aspectos como: el conflicto de interés, obsequios, confidencialidad, cauces de denuncia (buzón de denuncias y/o enlace al canal de denuncias del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude), etc. En este punto cabe destacar que resulta fundamental salvaguardar la identidad del denunciante frente a los órganos implicados en el posible fraude.
- Sobre el código de conducta, este debe ser un código ético inequívoco al que todo el personal debe declarar periódicamente su adhesión, que incluya aspectos tales como:
 - Conflicto de intereses: explicación, requisitos y procedimientos para su declaración.
 - Obsequios y política de hospitalidad: explicación y responsabilidades de cumplimiento por parte del personal.
 - Información confidencial: explicación y responsabilidades por parte del personal.
 - Requisitos para la notificación del presunto fraude.
- Declaración de intenciones: una manifestación clara y contundente, que llegue a todas las partes interesadas, tanto dentro como fuera del organismo de que se trate, de que la autoridad de gestión va a poner todo su empeño en conseguir los más altos estándares éticos.
- La actitud correcta desde los puestos más altos: un mensaje oral o escrito, proveniente de las más altas instancias de la autoridad de gestión, de que se espera un comportamiento ético tanto por parte del personal como de los beneficiarios (en este último caso, el mensaje se puede transmitir a través de las cartas de concesión de ayudas y los contratos).

b) Formación y concienciación

Las acciones formativas, que deben dirigirse a todos los niveles jerárquicos, incluirían reuniones, seminarios, grupos de trabajo, etc. que fomenten la adquisición y transferencia de conocimientos. Se centran en la identificación y evaluación de riesgos, establecimiento de controles específicos, actuación en caso de detección de fraude, casos prácticos de referencia, etc.

c) Implicación de las autoridades de la organización, que deberán:

- Manifestar un compromiso firme contra el fraude y comunicado con claridad, que implique una tolerancia cero ante el fraude.
- Desarrollar un planteamiento proactivo, estructurado, específico y eficaz en la toma de decisiones para gestionar riesgo de fraude.
- Elaborar un plan de actuaciones contra el fraude que se transmita dentro y fuera de la organización su postura oficial con respecto al fraude y la corrupción.
- Reparto claro y segregado de funciones y responsabilidades en las actuaciones de gestión, control y pago, de un modo claro, evidenciándose esa separación de forma visible.
- Mecanismos adecuados de evaluación del riesgo para todas las medidas gestionadas, dejando evidencia del mismo, en busca de las partes del proceso más susceptibles de sufrir fraude, y controlarlas especialmente, sobre la siguiente base:
 - Identificación de medidas que son más susceptibles del fraude, como pueden ser aquellas con alta intensidad, alto presupuesto, muchos requisitos a justificar por el solicitante, controles complejos, etc.
 - Identificación de posibles conflictos de intereses.
 - Casos de fraude detectados con anterioridad.
- Sistema de control interno eficaz, adecuadamente diseñado y gestionado, con controles que se centren en paliar con eficacia los riesgos que se identifiquen. En este punto cabe incluir la autoevaluación en la que la entidad identifique los riesgos específicos, su impacto y la posibilidad de que estos se produzcan.
- Análisis de datos. Dentro de los límites relativos a la protección de datos, cruce de datos con otros organismos públicos o privados del sector que permitan detectar posibles situaciones de alto riesgo incluso antes de la concesión de los fondos.

2- DETECCIÓN

En esta segunda fase las medidas deberán estar adecuadas a las señales de alerta y definir un procedimiento para su aplicación efectiva.

Las medidas de prevención no pueden proporcionar una protección completa contra el fraude y, por tanto, se necesitan sistemas para detectar a tiempo los comportamientos fraudulentos que escapen a la prevención.

Por lo tanto, una buena estrategia contra el fraude debe tener presente que puede seguir habiendo casos, para los cuales es preciso diseñar y ejecutar medidas de detección del fraude.

Las herramientas de detección del fraude pueden incluir:

a) El uso de bases de datos como la Base Nacional de Datos de Subvenciones (BNDS), herramientas de prospección de datos (*data mining*) o de puntuación de riesgos (ARACHNE).

b) El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y comunicación de estos al personal en posición de detectarlos.

c) El establecimiento de mecanismos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado. Específicamente, será valorado positivamente la creación de una unidad encargada de examinar las denuncias y proponer medidas adecuadas.

En esta línea, cuando se detecte el fraude, resultará necesario aplicar medidas como las siguientes:

- Suspender inmediatamente el procedimiento, y notificarlo a la mayor brevedad a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones y revisar todos aquellos proyectos, subproyectos o líneas de acción que hayan podido estar expuestos al mismo.
- Comunicar los hechos producidos y las medidas adoptadas a la entidad decisora o ejecutora que le haya encomendado la ejecución de las actuaciones. En este caso de ejecución encomendada, será esta la que se los comunicará a la entidad decisora, quien comunicará el asunto a la Autoridad Responsable, la cual podrá solicitar la información adicional que considere oportuna de cara a su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control del fraude.
- Denunciar, si fuese el caso, los hechos a las Autoridades Públicas competentes, al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude –SNCA-, para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- Iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar un expediente disciplinario.
- Denunciar los hechos, en su caso, ante el Ministerio Fiscal, cuando fuera procedente, a efectos de la depuración de las responsabilidades penales que se pudieran deducir.

En concreto, se establece que se deberá evitar los fraudes confirmados y los daños que estos llevan asociados, además de corregir aquellas actuaciones que sean simples errores u omisiones que hayan podido confundirse como sospechas de fraude. También se incluye como obligación de la entidad afectada evaluar la incidencia del posible fraude y su impacto, ya sea puntual o sistémico, y siempre que se confirme, retirar los proyectos o parte de los proyectos afectados por el fraude y financiados por estos Fondos.

3- CORRECCIÓN

En este tercer apartado del Plan, se incluirán mecanismos de corrección claros de las sospechas de fraude. La detección de posible fraude, o su sospecha fundada, como hemos visto en apartados anteriores, conllevará la inmediata suspensión del procedimiento, la notificación de tal circunstancia a la mayor brevedad a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones y la revisión de todos aquellos proyectos que hayan podido estar expuestos al mismo.

En esta fase, será necesario evaluar la incidencia del fraude y su calificación como sistémico o puntual, con el objetivo de corregir aquellos procedimientos que han permitido que se produzca ese fraude, y por supuesto, se retirarán parte o la totalidad de los proyectos afectados por el fraude y financiados por estos fondos.

4- PERSECUCIÓN

En esta fase final, se establecerán los procesos adecuados de seguimiento de los casos sospechosos y de recuperación de los fondos, e irá dirigida a la sanción, represión del fraude y/o corrupción, y establece que a la mayor brevedad se procederá a:

- Comunicar los hechos producidos y las medidas adoptadas del mismo modo que en la fase de detección, y la Autoridad de Control podrá recabar toda la información relevante del caso.
- Denunciar en los casos correspondientes los hechos punibles ante las autoridades nacionales o de la UE, y/o ante la fiscalía y tribunales competentes.

CHECKLIST DE AUTOEVALUACIÓN PARA ENTIDADES BENEFICIARIAS.

Basado en el Anexo II.B.5 – de 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)

Nota: 4 equivale al máximo cumplimiento, 1 al mínimo.

Pregunta	Grado de cumplimiento			
	4	3	2	1
1. ¿Se dispone de un “Plan de medidas antifraude” que le permita a la entidad ejecutora o a la entidad decisora 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?				x
2. ¿Se constata la existencia del correspondiente «Plan de medidas antifraude» en todos los niveles de ejecución?				x
Prevención				
3. ¿Dispone de una declaración, al más alto nivel, donde se comprometa a luchar contra el fraude?				x
4. ¿Se realiza una autoevaluación que identifique los riesgos específicos, su impacto y la probabilidad de que ocurran y se revisa periódicamente?				x
5. ¿Se difunde un código ético y se informa sobre la política de obsequios?				x

Pregunta	Grado de cumplimiento			
	4	3	2	1
6. ¿Se imparte formación que promueva la Ética Pública y que facilite la detección del fraude?				x
7. ¿Se ha elaborado un procedimiento para tratar los conflictos de intereses?				x
8. ¿Se cumplimenta una declaración de ausencia de conflicto de intereses por todos los intervinientes?				x
Detección				
9. ¿Se han definido indicadores de fraude o señales de alerta (banderas rojas) y se han comunicado al personal en posición de detectarlos?				x
10. ¿Se utilizan herramientas de prospección de datos o de puntuación de riesgos?				x
11. ¿Existe algún cauce para que cualquier interesado pueda presentar denuncias?				x
12. ¿Se dispone de alguna Unidad encargada de examinar las denuncias y proponer medidas?				x
Corrección				
13. ¿Se evalúa la incidencia del fraude y se califica como sistémico o puntual?				x

Pregunta	Grado de cumplimiento			
	4	3	2	1
14. ¿Se retiran los proyectos o la parte de los mismos afectados por el fraude y financiados o a financiar por el MRR?				x
Persecución				
15. ¿Se comunican los hechos producidos y las medidas adoptadas a la entidad ejecutora, a la entidad decisora o a la Autoridad Responsable, según proceda?				x
16. ¿Se denuncian, en los casos oportunos, los hechos punibles a las Autoridades Públicas nacionales o de la Unión Europea o ante la fiscalía y los tribunales competentes?				x
Subtotal puntos				
Puntos totales	16			
Puntos máximos	64			
Puntos relativos (puntos totales/puntos máximos)				

DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DESTINADOS A GARANTIZAR MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICACES Y PROPORCIONADAS

POLÍTICA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE

La Mancomunitat Intermunicipal de l'Horta Sud quiere transmitir su determinación de abordar y combatir el fraude a través de los siguientes elementos:

- Desarrollando una cultura contra el fraude.
- Asignando responsabilidades en la lucha contra el fraude (grupo de trabajo).
- Informando sobre los mecanismos de notificación ante la sospecha de casos de fraude.
- Impulsando la cooperación entre los diferentes actores.

El objetivo de dicha política es, por un lado, manifestar y difundir al máximo la voluntad de lucha contra el fraude; y, por otro, promover en el seno de las unidades de trabajo una conciencia colectiva consciente de los daños que provoca el fraude dentro de las instituciones.

La concienciación con respecto a la cultura contra el fraude, y el deber de ayudar a la Unidad de Gestión a identificar los casos sospechosos de fraude, se incluirán en el orden del día de las reuniones oficiales que se mantengan.

DECLARACIÓN INSTITUCIONAL

El Pleno de la Mancomunitat de l'Horta Sud realizará una declaración al más alto nivel de lucha contra el fraude.

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

La actuación en el ámbito antifraude debe estructurarse en torno a cinco ámbitos básicos, con el fin de reducir su aparición y partiendo de que son de aplicación a todo el personal de la Mancomunitat de l'Horta Sud:

PREVENCIÓN

Teniendo en cuenta la dificultad de probar el comportamiento fraudulento y de reparar los daños causados a la reputación de las instituciones, normalmente es preferible prevenir la actividad fraudulenta a tener que actuar cuando ésta ya se ha producido.

En general, los métodos de prevención consisten en reducir las posibilidades de cometer fraude mediante:

- La implantación de sistemas de control interno, junto con una evaluación del riesgo proactiva y estructurada, como respuesta proporcionada a los riesgos identificados en la evaluación.
- La cumplimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI) a los intervinientes en los procedimientos, en todo caso, el responsable del órgano de contratación/concesión de subvención, el personal que redacte los documentos de licitación/bases y/o convocatorias, los expertos que evalúen las solicitudes/ofertas/propuestas, los miembros de los comités de evaluación de solicitudes/ofertas/propuestas y demás órganos colegiados del procedimiento. Se proporciona el modelo de DACI en el Anexo I de este Plan.

MEDIDAS DE FORMACIÓN

La Mancomunitat de l'Horta Sud incorporará en su Plan de Formación acciones relativas a la política de lucha contra el fraude.

Se realizarán acciones de difusión y comunicación de la política de medidas antifraude dirigidas a los beneficiarios.

La Mancomunitat de l'Horta Sud se compromete a participar en aquellas jornadas formativas en esta materia que puedan ser convocadas por las distintas administraciones (Comisión Europea, Ministerios,...)

- Código ético de los empleados públicos
- Principios éticos.
- Principios de conducta.

DETECCIÓN

Las personas involucradas en la gestión de Fondos Europeos tienen una función que desempeñar en la detección de actividades potencialmente fraudulentas y en la actuación correspondiente.

Para ello debe cultivarse una mentalidad adecuada basada en el fomento de un escepticismo saludable, junto con una concienciación constante de lo que puede constituir una señal de advertencia acerca de una posible existencia de fraude (bandera roja).

En la lucha contra el fraude, contar con un sólido sistema de control interno es fundamental, pues además de actuar como elemento disuasorio de la comisión de ilícitos, nos permite detectar ítems básicos de riesgo de fraude y sus posibles logros.

Para desarrollar con plenitud la detección es fundamental que, una vez reconocida la irregularidad discernamos si la misma es constitutiva de fraude, entendiendo por tal la comisión de un acto u omisión con carácter intencional.

Para poder detectar posibles conflictos de intereses, irregularidades o fraudes sería conveniente y productivo que, partiendo de las recomendaciones emitidas por la Comisión Europea, se elaborase un índice de riesgos de fraude o corrupción (también llamadas 'Banderas Rojas') que pueden producirse con asiduidad, debiendo comunicar y difundir el mismo entre el personal, que deberán tenerlo en cuenta en las diferentes fases del procedimiento.

Las "banderas rojas" (red flags) son indicadores de alerta de que puede estar teniendo lugar una actividad fraudulenta, en la que se requiere una reacción inmediata para comprobar si es necesario alguna reacción. Se trata de un elemento, o una serie de elementos, de carácter atípico o que difieren de la actividad normal, y constituyen una señal de que algo se sale de lo habitual y, por tanto, debe examinarse con más detenimiento.

Alguna de estas "banderas rojas", pueden ser los siguientes ejemplos:

- La existencia de un reducido número de licitadores u ofertas económicas presentadas, teniendo en cuenta los antecedentes y las empresas activas en un determinado mercado;
- La presentación de ofertas económicas por un licitador con diferencias sustanciales en precios o condiciones técnicas con respecto a licitaciones previas de similar o idéntico contenido del mismo licitador, cuando tales diferencias no tengan justificación aparente en cambios de las condiciones del mercado o de los métodos de producción o distribución del licitador o en las novedades del contrato licitado;

- La existencia de ofertas con idénticos o similares importes en sus ofertas económicas o técnicas sin aparente justificación presentadas por empresas no vinculadas por una relación de control, directa o indirecta análoga a la del art. 42 del Código de Comercio para los grupos de sociedades;
- La existencia de conductas de alguno o varios de los licitadores que puedan ser indicativas de su falta de interés en resultar adjudicatarias, como la negativa a subsanar defectos formales, a completar la documentación presentada, o a justificar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, o la presentación de ofertas económicas o técnicas en condiciones sustancialmente peores que las habituales en el mercado;
- La repetición a lo largo del tiempo de una misma empresa como adjudicataria de una misma licitación, de los mismos lotes en una licitación, aún a pesar de la existencia de potenciales competidores con capacidad para ofertar en dicha licitación, en los mismos territorios, o con una rotación apreciable entre las empresas adjudicatarias;
- La previsión de la subcontratación de una parte del objeto del contrato por parte de la empresa adjudicataria a una tercera empresa competidora, sin que existan razones técnicas que lo justifiquen;
- La presentación de una oferta económica entre empresas competidoras agrupadas en una unión temporal de empresas que, teniendo en cuenta los antecedentes, las características técnicas y económicas de la licitación, la solvencia económica o técnica de las empresas afectadas o el mercado de que se trate, no tengan una justificación adecuada.

La existencia de una bandera roja implica asumir que una determinada actividad requiere de un estudio más pormenorizado a raíz del cual podremos confirmar o descartar un posible fraude, cosa que dista de la errónea acción de entender que la simple detección de una bandera roja implica per se (y siempre) la existencia de un fraude.

Las referidas banderas rojas se clasifican en atención a las diferentes modalidades de prácticas fraudulentas que pueden darse, como: mezcla de contratos, fraccionamiento del gasto, carga errónea de costes, conflicto de intereses, procedimientos amañados, licitaciones colusorias y manipulación de ofertas presentadas.

Otras medidas en torno a la detección del fraude serán:

a) Auditorías internas

Son procedimientos de control interno ejecutados por los órganos gestores de la administración en procesos de selección de subproyectos, operaciones o actividades que hayan sido, sean o vayan a ser financiadas con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Los encargados de ejecutar las auditorías internas, implementarán exhaustivos controles de detección de irregularidades, cuyos resultados pueden dar lugar, cuando por el nivel de riesgo se entienda preciso, a emisión de informes de control en los que se plasmarán.

b) Detección de documentos falsificados

Es una medida transversal que además de contribuir activamente en la determinación del fraude y la corrupción, sirve también a otras actuaciones. El fraude, como señala el art.3.1 de la Directiva (UE) 2017/1371, implica de por sí “la utilización o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o 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”.

Asimismo, a la hora de detectar documentos falsificados, será también necesario tener en cuenta lo que establece el apartado segundo del anterior artículo, donde se distingue entre gastos relacionados y no relacionados con los contratos públicos, ingresos procedentes y distintos de los procedentes de los recursos propios del IVA.

c) Canal abierto de denuncias

Es vital que, además de contar con controles internos para identificar fraudes, se habilite un instrumento abierto que posibilite que cualquier persona, pertenezca o no a la esfera interna de la administración en cuestión, tenga la posibilidad de denunciar cualquier indicio de fraude, lo que servirá de base a la comisión para abrir una investigación.

Por tanto, a través de este canal abierto se puede notificar digital y confidencialmente actividades que supuestamente pueden ser irregulares haciendo uso de un formulario habilitado al efecto. Cualquier denuncia que se presente será registrada, poniendo en marcha una previa verificación a la investigación gracias a la cual se podrá clarificar qué régimen aplicarle.

Como es evidente, cuando la información presentada estuviese manifiestamente infundada, la descripción de los acontecimientos adoleciera de exceso de indeterminación o determinación, o se diese una carencia de elementos de prueba, la investigación no se ejecutará.

Los datos del denunciante serán, con carácter general y en todo caso, confidenciales, a no ser que la persona consienta expresamente lo contrario. Por ello, los datos relativos a la identidad, así como otros que pudiesen ocasionar su identificación, serán objeto de omisión en todas las solicitudes de documentación y comunicaciones que se presenten, omisión que deberá mantenerse cuando la Comisión Antifraude remitiese las actuaciones a otros órganos encargados de tramitar los procedimientos que correspondan, excepto cuando hablemos de órganos jurisdiccionales o del Ministerio Fiscal y la normativa reguladora exija expresamente otra cosa.

Asimismo, con el objetivo de detectar y prevenir el fraude, el personal de la Mancomunitat de l'Horta Sud, además de tener en cuenta los indicadores de riesgo definidos anteriormente, utilizará la Base Nacional de Datos de Subvenciones (BNDS) para detectar que los beneficiarios y contratistas no han sido sancionados por la comisión de infracciones en materia de subvenciones.

La revisión de herramientas públicas o privadas basadas en datos es otra de las herramientas complementarias que pueden usarse para detectar el fraude. En este sentido, podemos acudir a plataformas como la Base de Datos Nacional de Subvenciones, las plataformas de Contratación del Sector Público o el Registro Mercantil, entre otros, gracias a los cuales podremos identificar a los contratistas, los contratos con mayores riesgos o la relación existente entre empresas y otros actores que concurren a las concesiones.

Por tanto, la existencia de un férreo sistema de comunicación integrado por eficientes canales internos y externos, es imprescindible para lograr un intercambio de información habitual, notificando puntualmente las posibles sospechas de fraude, así como los puntos débiles que pueden contribuir a incrementar la vulnerabilidad al fraude.

Con pleno respeto a la normativa de protección de datos, la Mancomunitat Intermunicipal de l'Horta Sud cooperará con otros organismos públicos y/o privados del sector con objeto de detectar posibles situaciones de alto riesgo, incluso antes de la concesión de los fondos del MRR a los beneficiarios.

Teniendo en cuenta el listado de indicadores de riesgo, se comunicará desde el personal de la Mancomunitat de l'Horta Sud a la Comisión Antifraude, la cual valorará la práctica de gestiones posteriores.

En esta fase del ciclo antifraude se llevará a cabo una revisión exhaustiva, y con espíritu crítico, del sistema de control interno relacionado con el caso que pueda haberla expuesto a un fraude potencial o demostrado.

Los pilares que han que componer la corrección deben ser:

a) Investigación de las denuncias de sospecha.

El titular del órgano administrativo encargado del procedimiento de detección de fraude o corrupción ha de elaborar un informe de los hechos, recopilar información que contenga muestras del fraude y tomar medidas para evitarlo o suspender el procedimiento cuando la normativa reguladora lo permita.

Cuando la Comisión Antifraude conozca el hecho y haya recopilado toda la documentación e información que sea precisa, independientemente de si se ha conocido a través de un órgano administrativo o mediante el canal de denuncias, quedará sujeto a la obligación de determinar del modo más objetivo posible la posible existencia de fraude, para remitirlo en su caso a la Autoridad de Gestión del Fondo y al SNCA (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude) de la Intervención General de la Administración del Estado. De hecho, tendrá competencia también para suspender el procedimiento, revisar los proyectos que hayan podido estar bajo la misma situación, evaluar la incidencia del fraude y su definición como sistémico o no o retirar los proyectos o parte de éstos que se hubiesen visto afectados por el fraude, entre otras cosas.

b) Compromiso de informar.

La Comisión Antifraude es el órgano que debe remitir el hecho presuntamente fraudulento a las Autoridades de Gestión u Organismos Intermedios encargados de gestionar fondos y al SNCA (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude), donde también cualquier ciudadano o empleado público podrá comunicarlos haciendo uso del canal de denuncias externo 'infofraude'.

Tras esto, la Comisión Antifraude debe adecuar sus actuaciones a las instrucciones que le soliciten cualquiera de los organismos, comprometiéndose así a lograr una cooperación entre autoridades. Del mismo modo, debe de respetar también la confidencialidad de los datos y la protección y guarda de documentos resultantes del proceso.

Hablando de corrección, conviene puntualizar que, aunque la determinación de la existencia de fraude es competencia de los órganos jurisdiccionales, y no de los administrativos, son

éstos últimos los que partiendo de la documentación en su poder, deben ejecutar una delimitación preliminar sobre si existe o no intencionalidad a fin de dirimir si deben o no remitir la concreta conducta a los órganos que la investigarían y sancionarían penalmente, que como hemos dicho, son los órganos jurisdiccionales.

PERSECUCIÓN

El equipo antifraude conformado por técnicos de la Mancomunitat de l'Horta Sud valorará si es preciso abrir una investigación, y si procede emprender la recuperación de los importes indebidamente percibidos y la acción penal.

Se garantizará la absoluta cooperación con las autoridades responsables de la investigación y del cumplimiento de la ley y con las autoridades judiciales, especialmente en lo que respecta a la conservación de los archivos en un lugar seguro, y a las garantías de su transferencia en caso de cambios en el personal.

Adicionalmente, atendiendo a la gravedad de los hechos comunicados, a las facultades necesarias para proceder a su verificación, a los medios que se dispongan en cada momento y al resto de circunstancias concurrentes en cada caso, la Mancomunitat de l'Horta Sud denunciará tales hechos ante el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Cuando se constate la comisión de fraude, la Mancomunitat de l'Horta Sud se encargará de realizar las gestiones pertinentes para recuperar los fondos del MRR que han sido objeto de apropiación indebida. Para ello, la Mancomunitat deberá seguir el procedimiento de reintegro previsto en la Ley General de Subvenciones y conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

EQUIPO ANTIFRAUDE - COMITÉ DE SEGUIMIENTO ANTIFRAUDE

Su función será la elaboración de una autoevaluación antifraude inicial, y de repetir este ejercicio con una frecuencia que en principio se establece con carácter anual o bianual, si bien podría exigirse con periodicidad inferior ante circunstancias que así lo aconsejen.

El equipo antifraude velará por la ejecución del plan antifraude, así como de que los procedimientos antifraude establecidos en el presente plan son adoptados por todos los departamentos.

Se constituirá el equipo por un mínimo de 2 personas del equipo técnico de Secretaría-Intervención y de Proyectos Europeos.

Se recomienda que no se acumulen más de dos años consecutivos de participación en el equipo antifraude. Los miembros elegidos deberán tener la formación académica suficiente para poder implementar el plan antifraude.

Entre otras las funciones del equipo antifraude son:

- Realizar controles sobre las contrataciones de la Mancomunitat de l'Horta Sud.
- Supervisar y controlar las actuaciones de todo el personal de la Mancomunitat de l'Horta Sud que participe en la gestión y/o ejecución de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- Realizar un informe anual con los resultados de los controles realizados según las medidas antifraude y con los indicadores de fraude.
- Reportar a la Autoridad Decisora y/o Ejecutora los indicios o evidencias de fraude, corrupción y la existencia de conflictos de intereses.
- Denunciar, en caso de ser necesario, a las Autoridades competentes, Ministerio Fiscal y/o Tribunales los casos de fraude, corrupción y la existencia de conflictos de intereses.
- Elaborar, gestionar y mantener actualizado el Plan de medidas antifraude con el fin de detectar situaciones de riesgo o fallos en los controles establecidos, incumplimientos del mismo o comportamientos irregulares del personal que participa en la gestión de los fondos del MRR en la Mancomunitat de l'Horta Sud.
- La Comisión Antifraude elaborará un informe con la valoración y el alcance del fraude, así como su riesgo, impacto y probabilidad en los procesos clave (y especialmente en aquel en que se haya producido) de la ejecución del PRTR. Por otro lado, la Comisión Antifraude deberá clasificar el expediente como sistemático o puntual.
 - Tendrá la condición de fraude puntual cuando se trate de un error único e independiente de otros errores en la población o diferencias en los sistemas.
 - Se clasificará como fraude sistemático aquellas irregularidades de carácter recurrente, con alta probabilidad de producirse en tipos similares de operaciones, derivada de una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de un sistema de gestión y control. En particular, el hecho de no establecer procedimientos adecuados de conformidad con las normas específicas de aplicación a los fondos del MRR.

El equipo antifraude podrá recabar asistencia técnica externa para apoyar sus tareas.

ANEXO I: MODELO DE DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES (DACI)

Contrato/subvención.

Al objeto de garantizar la imparcialidad en el procedimiento de contratación/subvención arriba referenciado, el/los abajo firmante/s, como participante/s en el proceso de preparación y tramitación del expediente, declara/declaran:

Primero. Estar informado/s de lo siguiente:

1. Que el artículo 61.3 «Conflicto de intereses», del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio (Reglamento financiero de la UE) establece que «existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier motivo directo o indirecto de interés personal.»

2. Que el artículo 64 «Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses» de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, tiene el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y asegurar la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

3. Que el artículo 23 «Abstención», de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que deberán abstenerse de intervenir en el procedimiento «las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente», siendo éstas:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar».

Segundo. Que no se encuentra/n incurso/s en ninguna situación que pueda calificarse de conflicto de intereses de las indicadas en el artículo 61.3 del Reglamento Financiero de la UE y que no concurre en su/s persona/s ninguna causa de abstención del artículo 23.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que pueda afectar al procedimiento de licitación/concesión.

Tercero. Que se compromete/n a poner en conocimiento del órgano de contratación/comisión de evaluación, sin dilación, cualquier situación de conflicto de intereses o causa de abstención que dé o pudiera dar lugar a dicho escenario.

Cuarto. Conozco que, una declaración de ausencia de conflicto de intereses que se demuestre que sea falsa, acarreará las consecuencias disciplinarias/administrativas/judiciales que establezca la normativa de aplicación.

(Fecha y firma, nombre completo y DNI)

ANEXO II: DOCUMENTOS DE APOYO.

a) Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude (DG REGIO) EGESIF14-0021-00; 16/06/2014 (Guidance Note on fraud risk assessment for 2014-2020). Guía desarrollada en aplicación del art. 125.4 c) del Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo.

<https://ec.europa.eu/regionalpolicy/es/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures>

b) Comunicación de la Comisión (2021/C 121/01) — Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&from=ES)

c) OLAF Compendium of Anonymised Cases — Structural Actions (Recopilación de casos anónimos: acciones estructurales).

<https://ec.europa.eu/sfc/sites/default/files/sfc-files/OLAF-Intern-2011.pdf>

d) OLAF practical guide on conflict of interest (guía práctica sobre el conflicto de intereses).

<https://ec.europa.eu/sfc/sites/default/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ES.pdf>

e) OLAF practical guide on forged documents (guía práctica sobre la falsificación de documentos).

<https://www.interreg-croatia-serbia2014-2020.eu/wp-content/uploads/2019/05/Guide-on-forged-documents.pdf>

f) Comunicación 1/2017, de 6 de abril, del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, 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.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-es/snca/Documents/ComunicacionSNCA06-04-2017Canaldenuncias.pdf>