

PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS PARA EL AYUNTAMIENTO DE LOS MOLINOS

1. OBJETIVO DEL PLAN.

El objetivo básico de este Plan de Medidas Antifraude en la Gestión de Fondos Europeos es garantizar que los fondos recibidos de la Unión Europea por el Ayuntamiento de Los Molinos se emplean cumpliendo la normativa de prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, contenida en el artículo 22 del 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, y adoptando las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión Europea, estableciendo un sistema de control interno eficaz y eficiente. Reglamento que motivó la publicación el pasado día 29 de septiembre de 2021, de la Orden HFP/1030/2021, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que exige a las entidades del sector público, así como otros agentes implicados como perceptores de fondos que dispongan de un Plan antifraude, e implementar los correspondientes servicios de gestión de incidencias y revisión periódica de las medidas.

Por lo anterior, y ante la actual falta del mencionado Plan por el Ayuntamiento de Los Molinos y los resultados obtenidos tras la realización del Test de conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción (**ANEXO I**), queda reflejada la extrema urgencia en la realización y aprobación del presente Plan Antifraude.

Para su elaboración, y tras la evaluación de la situación del Ayuntamiento de Los Molinos en materia antifraude, se han desarrollado, junto a Unive Abogados S.L.P., despacho especialista en sistemas de Compliance para Administraciones Públicas, una serie de medidas para prevenir, detectar, corregir y perseguir aquellas actividades fraudulentas

que se explican a continuación, diseñando los procedimientos que deben seguir tanto los responsables de la gestión de fondos europeos como terceros que tengan conocimiento de los hechos. Asimismo, se destaca la importancia de un continuo seguimiento de las medidas y controles, así como la corrección de las mismas cuando sea necesario.

El Ayuntamiento de Los Molinos, como potencial beneficiario de diferentes ayudas a cargo de los fondos europeos vinculados al PRTR tiene la obligación de aprobar un plan de medidas antifraude.

El plan se concibe como un instrumento estratégico para mejorar los procesos de gestión de fondos y ayudas, con el objetivo de reducir a la mínima expresión el fraude, conflicto de intereses y la corrupción en la administración de fondos públicos para proyectos ejecutados según las competencias del Ayuntamiento.

2. MARCO NORMATIVO.

Tanto el Reglamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, como la Orden HPF/1030/2021, de 29 de septiembre, imponen a España la obligación de que toda entidad que participe en la ejecución de medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia disponga de un Plan de Medidas Antifraude.

Entre la normativa europea aplicable a este Plan Antifraude destaca:

- 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 y el resto de normativa que lo desarrolle (en adelante Reglamento MRR).
- 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 (Reglamento Financiero de la UE). DOUE de 30 de julio de 2018, núm. 193.

- Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF). DOUE de 28 de julio de 2017, núm. 198.

Y, en la normativa nacional:

- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública para la ejecución del citado 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.
- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3. DEFINICIONES.

- Intereses financieros de la UE:

Atendiendo a la definición del art. 2 de la Directiva (UE) 2017/1371, -PIF-, se entiende por intereses financieros de la UE a <<todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos a través de, o adeudados a: i) el presupuesto de la Unión, ii) los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión creados de conformidad con los Tratados, u otros presupuestos gestionados y controlados directa o indirectamente por ellos>>.

- Fraude:

De acuerdo con el artículo 3.1 de la Directiva (UE) 2017/1371, -PIF-, se considera fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión Europea, en materia de gastos relacionados con los contratos públicos, cuando por acción u omisión y de forma intencionada:

- a) se utilicen o presenten documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la malversación o retención de fondos de la Unión,
- b) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información que tenga el mismo efecto,
- c) el uso indebido de esos fondos para usos distintos de los que motivaron su concesión.

- Corrupción:

En términos de la Directiva PIF, la corrupción se asimila al delito de cohecho previsto en el Código Penal en los artículos 419 a 427 bis, siempre que perjudique o pueda perjudicar a los intereses financieros de la Unión. El citado delito comprendería:

1. El cohecho pasivo por el que se sanciona a la autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de tercero, solicita o recibe, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase, o aceptare

ofrecimiento o promesa para a) realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo, b) no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar, o c) realizar un acto propio de su cargo, o bien simplemente en consideración a su cargo o función.

2. El cohecho activo por el que se sanciona a los particulares que ofrezcan o entreguen dádivas a los funcionarios públicos para realizar alguno de los hechos que se han descrito en el apartado 1, o bien atiendan la solicitud de dádiva del funcionario.

- Conflicto de interés:

De conformidad con el artículo 61 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 (Reglamento Financiero), se entiende que existe conflicto de interés *«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»*.

- Doble financiación:

Según el artículo 9 del Reglamento del MRR, se produce doble financiación cuando las reformas y proyectos de inversión estén financiados por el Mecanismo y simultáneamente por otro instrumento de la Unión, comprendiendo todos los programas ya sean de gestión compartida o directa, siempre que cubran el mismo gasto o coste.

4. MEDIDAS DE PREVENCIÓN.

a) Evaluación de riesgos.

El primer paso para abordar el Plan Antifraude ha sido evaluar el riesgo, el impacto y la probabilidad del riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, conforme al artículo 6.5.c. de la Orden de gestión del PRTR.

Se ha empleado como herramienta de evaluación una Matriz de riesgos (**ANEXO II**), que comprende los cuatro riesgos con respecto a los cuales es preciso adoptar medidas de prevención y ejecución: fraude, corrupción, conflictos de interés y doble financiación. Para su cumplimentación ha sido clave la colaboración de la Secretaria de intervención, la Agente de Desarrollo Local y el Alcalde, por ser los implicados en los procesos del Ayuntamiento en materia de ayudas y contratación.

De la evaluación de riesgos se derivan dos tipos de controles:

- Controles preventivos o ex ante, que están orientados a impedir que las situaciones de fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación ocurran.
- Controles de detección o ex post (alertas o banderas rojas) que están dirigidos a identificar situaciones de fraude, corrupción conflictos de interés o doble financiación lo más rápido posible, después de que se hayan producido, con la finalidad de minimizar los daños.

b) Política antifraude.

En el marco de las medidas de prevención de fraude se incluye, en primer lugar, la articulación y manifestación de una postura institucional firme de antifraude, es decir, el compromiso del Ayuntamiento de Los Molinos con la adopción de medidas de prevención, detención y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés y para evitar la doble financiación y al compromiso de toda la organización a respetar el código ético y las normas establecidas para la gestión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Tales compromisos quedan contenidos en la declaración institucional (**ANEXO III**), firmada por el máximo responsable del ayuntamiento, que es el Alcalde cuya efectividad queda garantizada mediante su difusión a todos los trabajadores del Consistorio, así como mediante la publicación de la misma a través del portal de transparencia.

Asimismo, en el desarrollo de la política antifraude es de suma importancia que exista una supervisión efectiva de los altos cargos, por lo que los empleados públicos deben conocer que hay tolerancia cero con los casos de fraude, corrupción, conflictos de intereses y doble financiación, debiendo denunciar a través del canal correspondiente.

c) Código Ético.

El Código Ético lo componen referencias a la normativa estatal, autonómica y local, incluida legislación específica propia, que resulte aplicable.

En particular, el Código Ético incluido en este Plan (**ANEXO IV**) contiene principalmente lo previsto en el Capítulo VI “Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta” (artículos 52 a 54) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en la medida en que resulta aplicable a los empleados públicos, comprendiendo a los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral y el personal eventual. Siendo los principales compromisos de los empleados públicos sujetos al:

- Desempeño de las actividades asignadas en base al ordenamiento jurídico.
- Trato los principios éticos de objetividad, neutralidad, honradez y respeto a la igualdad.
- Compromiso con el uso adecuado y eficiente de los recursos.
- Compromiso con la transparencia y uso responsable de la información.
- Inhibición de participar en cualquier asunto en el que pueda considerarse que concurren intereses personales.

En relación con los altos cargos se incluye también lo previsto en el artículo 26 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula los principios del buen gobierno y resulta aplicable al Estado, las

Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como, solo por lo que respecta al ámbito estatal, lo indicado por los artículos 13 a 18 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (limitaciones patrimoniales en participaciones societarias, limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese, la declaración de actividades, la declaración de bienes y derechos y el control y gestión de valores y activos financieros).

d) Procedimientos diferenciados para tratar los conflictos de intereses y la doble financiación.

Sin perjuicio de la Matriz de riesgos de aplicación a los cuatro riesgos (el fraude, la corrupción, los conflictos de interés y la doble financiación), existen determinados aspectos de los conflictos de intereses y la doble financiación que reciben un tratamiento diferenciado tanto en la Orden de gestión del PRTR como en el Plan de Recuperación y en el propio Reglamento del MRR.

En relación con los conflictos de interés, el artículo 61 del Reglamento Financiero prevé que las autoridades nacionales:

1. No adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión.
2. Adoptarán las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses.
3. Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses de una autoridad nacional, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico y éste último será el encargado de confirmar si existe un conflicto de intereses.
4. Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto.
5. Velará por que se adopte cualquier medida adicional según la legislación aplicable.

Se adjuntan (**Anexo V**) las Declaraciones de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI) para firmar tanto por los contratistas y subcontratistas como por parte del Consistorio.

Con referencia a la doble financiación, además de autodeclaraciones del personal del Ayuntamiento involucrado en virtud de las cuales asumen el compromiso de que para el mismo gasto no se percibe financiación pública de otra fuente, también se establecen las siguientes prácticas:

- Una descripción completa de las responsabilidades para garantizar la complementariedad y la coordinación de la gestión de varias fuentes de financiación de la Unión.
- Coordinación suficiente con otros órganos responsables.
- Separación sistémica de los flujos de financiación.
- Verificaciones cruzadas.

e) Formación y sensibilización.

Otra parte muy relevante del Plan de medidas antifraude es la inclusión de un programa de formación y sensibilización dirigido a todos los niveles jerárquicos, tanto empleados como altos cargos del Ayuntamiento de Los Molinos. Esto supone que todos los integrantes del Consistorio tomen conciencia de la necesidad de luchar contra el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación, y conozcan la política antifraude del ayuntamiento, de forma que puedan detectar situaciones de riesgo y sepan cómo actuar ante ellas.

La formación será un proceso formal, documentado y recurrente que puede cubrir el detalle de la política antifraude, funciones y responsabilidades específicas o mecanismos de información, y se puede impartir mediante cursos, charlas, seminarios, reuniones o grupos de trabajo, e incluso a través de vías menos formales como boletines, carteles, sitios de internet o su inclusión como un tema habitual en las reuniones grupales.

5. MEDIDAS DE DETECCIÓN.

La detección es una etapa fundamental en la lucha contra el fraude y es cuando se espera que aquellas herramientas y medidas implantadas produzcan resultados. Las irregularidades detectadas deben verificarse y, si conducen a hechos que dan lugar a la presunción de la existencia de una posible actividad ilegal en contra de los intereses de la UE, deberán de adoptar tanto medidas de prevención para mitigar el daño, como medidas de investigación para canalizar la información hacia las autoridades judiciales o administrativas competentes para el enjuiciamiento o valoración de la presunta infracción.

Es importante que todas las medidas de detección sean eficientes y proporcionales al nivel y naturaleza de los riesgos de fraude, corrupción, conflictos de interés y doble financiación.

a) Indicadores de fraude.

Un indicador de fraude o bandera roja representa un aviso de que una actividad está fuera de la actividad normal y rutinaria de la entidad, actuando a modo de señal de alarma de que algo se sale de lo habitual y necesita ser examinado con detenimiento.

Hay que destacar que la existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude u otras irregularidades, pero sí indica la necesidad de atención extra en una determinada área de actividad para confirmar o descartar una actividad potencialmente irregular.

Se añade al Plan la relación de banderas rojas (**Anexo VI**) por cada uno de los métodos de gestión (subvenciones, contratos y convenios), junto con los controles propuestos para detectarlos.

b) Canal de denuncias.

Se creará con el presente plan un Canal de denuncias del Ayuntamiento de Los Molinos, que contará con un doble objetivo; por un lado facilitará a la ciudadanía la denuncia de posibles casos de fraude, conflicto de intereses o corrupción, y por otro lado se pondrá a disposición de los empleados del Ayuntamiento para denunciar los hechos reseñados previamente.

Con independencia de la existencia del canal de denuncias propio, se pone a disposición de terceros distintos del Ayuntamiento para que puedan comunicarse con el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para remitir información sobre hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad, para que puedan ser investigados, siendo esto lo que justifica el carácter complementario de este canal y no sustitutivo de las funciones de control y verificación que debe realizar el Ayuntamiento.

A este respecto, pueden utilizar el canal Infofraude que permite albergar las denuncias procedentes de la ejecución del Mecanismo, puesto que fue designado como el canal externo oficial de denuncias relativas a los fondos procedentes de la ejecución del PRTR, que deriva en el ejercicio por el SNCA de competencias de investigación administrativa en el ámbito estatal, autonómico y local.

A continuación, se incluyen los enlaces en los que se ofrece información sobre su regulación y que permiten el acceso a un formulario de denuncia.

<https://planderecuperacion.gob.es/buzon-antifraude-canal-de-denuncias-del-mecanismo-para-la-recuperacion-y-resiliencia>

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>”

Este apartado se cumplimentará posteriormente conforme a la adaptación a la nueva Disposición 4513 del BOE.

6. MEDIDAS DE CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN.

La existencia de fraude, no corresponde determinarlo al propio Ayuntamiento sino a los órganos jurisdiccionales, sin embargo en el ámbito estricto de sus funciones, el Consistorio deben realizar, sobre la base de la documentación de que disponga, 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, sancionada penalmente. Por tanto, desde la perspectiva de las competencias administrativas, se establece un procedimiento para corregir y perseguir conductas fraudulentas. Este procedimiento comprende las siguientes actuaciones:

- a) La suspensión de procedimientos y, en su caso, la suspensión o interrupción de los pagos a los terceros que se relacionan con el ayuntamiento como consecuencia de operaciones presupuestarias o no presupuestarias, y a cuyo favor surjan las obligaciones o se expidan los pagos derivados de las mismas.
- b) La recuperación de los fondos indebidamente abonados.
- c) El traslado de los hechos, en su caso, a las autoridades competentes para la exigencia de responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales de los empleados públicos o altos cargos que hayan participado en la ejecución del Mecanismo, o las responsabilidades administrativas y penales de los terceros.

Asimismo, la Fiscalía Europea, regulada en el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, entró en funcionamiento efectivo con fecha de 1 de junio de 2021, de conformidad con Decisión de ejecución (UE) 2021/856 de la Comisión, de 25 de mayo de 2021, por la que se determina la fecha en la que la Fiscalía Europea asume sus funciones de investigación y ejercicio de la acción penal.

Por lo anterior, cuando el Ayuntamiento se encuentre participando en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en el ejercicio de sus funciones, y tenga conocimiento de un hecho presuntamente delictivo cuya competencia pueda corresponder a la Fiscalía Europea, después de haber realizado las verificaciones oportunas, deberán comunicarlo a la citada institución europea mediante la utilización del modelo correspondiente o cualquier otra forma que arbitre por la Fiscalía Europea.

7. COMITÉ ANTIFRAUDE

Se creará por Decreto de Alcaldía un Comité antifraude.

Sus competencias serán tanto el seguimiento de las medidas contenidas en el Plan con objeto de asegurar su correcta aplicación como la evaluación de los riesgos de fraude para cada convocatoria de fondos recibida.

El Comité antifraude desarrollará funciones de actualización y desarrollo del Plan, incluyendo las modificaciones o medidas específicas que se consideren, pudiendo recabar asesoramiento externo en caso necesario.

El Comité estará integrado por tres personas elegidas mediante acuerdo adoptado por el Pleno por mayoría simple y nombrados por Alcaldía. El mandato tendrá una duración de cuatro años, pudiendo ser renovado por igual periodo previa ratificación del Pleno.

Las funciones de los miembros del Comité Ético y del Comité Antifraude no son incompatibles entre sí, pudiendo una misma persona pertenecer a ambos comités.

8. SEGUIMIENTO Y CONTROL PERIÓDICO DEL PLAN.

Por último, para completar el Plan Antifraude, el Ayuntamiento de Los Molinos debe realizar, en atención a lo establecido en el artículo 6.5.c) de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, un seguimiento y evaluación cada cuatro años del plan de medidas

antifraude atendiendo al riesgo de fraude, con el objetivo de mantenerlo actualizado y acorde con la normativa nacional y europea, garantizar su cumplimiento e identificar aspectos de mejora, realizándolo en todo caso cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal.

En caso de que se detecte algún riesgo, se realizará un seguimiento de las medidas incluidas en el plan. Del mismo modo que, en el caso de que se materialice un acto constitutivo de fraude o corrupción, la organización debe analizar los hechos ocurridos y determinar las modificaciones necesarias a realizarse en las estructuras y procesos de control.

Tanto en el caso de cambios en la normativa aplicable, como en la detección de supuestos de incumplimientos o fraude o corrupción, será necesario actualizar el plan y adaptarlo a la realidad a través de mejoras que garanticen la transparencia y minimicen los riesgos de fraude. Para ello, en el supuesto de que se apliquen modificaciones al Plan, estas deberán ser recogidas en una nueva versión del documento que será publicada en la web institucional.

9. DOCUMENTACIÓN OBLIGATORIA.

- A) Test de conflicto de intereses, prevención del fraude y corrupción.
- B) Herramientas de autoevaluación de riesgos y efectividad de controles durante la contratación pública.
- C) Declaración institucional.
- D) Declaración de ausencia de conflicto de interés.
- E) Código de conducta y principios éticos.
- F) Banderas rojas contra el fraude.

10. ANEXOS.

ANEXO I. Test de conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción.

ANEXO II. Matriz de riesgos.

ANEXO III. Política Antifraude: Declaración institucional contra el fraude.

ANEXO IV. Declaración de ausencia de conflicto de intereses.

- I. Declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI)***

- II. Declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR)***

- III. Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR)***

ANEXO V. Código de conducta.

ANEXO VI. Banderas rojas y controles.